
Lavinntekt og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2022

© NAV desember 2022

EIER

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

Rapporten er tilgjengelig på

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-sosiale-tjenester>

ISBN: 978-82-551-2529-7

ISSN: 1891-005X

Lavinntekt og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2022

*Av Jorunn Furuberg, Espen Steinung Dahl, Ivar Lima, Ida Bring Løberg, Heidi Nicolaisen,
Elisabeth Munch-Ellingsen og Cathrine Haugen*

Innhold

Sammendrag	6
1. Innledning	12
1.1 Utviklingen det siste året	12
1.2 Undersøkelse om sosiale tjenester i oktober 2021-oktober 2022 ..	13
1.3 Referanser	24
2. Fattigdomsbegrepet	25
2.1 Definisjoner	25
2.2 Praksis i Norge	25
2.3 Andre mulige mål	25
2.4 Hva gjøres i andre land og av internasjonale organisasjoner? ...	26
2.5 Hva betyr det å leve i fattigdom	27
2.6 Referanser	28
3. Utvikling i inntekts- og formuesfordeling	30
3.1 Inntektsfordelingen	30
3.2 Utvikling i formuesfordelingen	32
3.3 Regionale forskjeller i inntekt	32
3.4 Referanser	33
4. Utvikling i lavinntekt	34
4.1 Årlig og vedvarende lavinntekt	35
4.2 Vedvarende lavinntekt	36
4.3 Årlig lavinntekt og formue	37
4.4 Litt færre med lavinntekt basert på en «fast» inntektsgrense ...	39
4.5 Lavinntekt etter aldersgrupper	39
4.6 Innvandrerbakgrunn	40
4.7 Barn i husholdninger med lavinntekt	42
4.8 Arbeid og lavinntekt	46
4.9 Utdanning og lavinntekt	47
4.10 Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV	48
4.11 Enslige forsørgere	50
4.12 Risikoen for fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge	51
4.13 Referanser	52

5. Levekår og levestandard	54
5.1 Levekår og inntektssikring over livsløpet	54
5.2 Sammenhenger mellom helse og materielle levekår	55
5.3 Sammenligning med andre land	57
5.4 Utviklingen i privatøkonomi og levestandard	57
5.5 Boforhold og boligmiljø	66
5.6 Helse og sysselsetting	70
5.7 Oppsummering	73
5.8 Referanser	75
6. Sosiale tjenester	77
6.1 Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp	77
6.2 Utvikling i andelen mottakere – sosialhjelpsprosenten	78
6.3 Lavere andel sosialhjelpsmottakere blant innvandrerne	80
6.4 Høyere utbetalt beløp	82
6.5 Langtidsmottakere og hovedinntektskilde	82
6.6 Forhold til arbeidsmarkedet	82
6.7 Supplerende økonomisk sosialhjelp	83
6.8 Kvalifiseringsprogrammet	83
6.8.1 Utviklingen i antall deltakere	84
6.8.2 Overgang til arbeid	85
6.9 Referanser	85
Kap. 7 NAVs virkemidler for å bedre levekår	87
7.1 Innledning	87
7.2 Grupper som er særlig utsatt for levekårsutfordringer	88
7.3 NAVs virkemidler for å bedre levekår	91
7.4 Samarbeid er viktig for gode tjenester	93
7.5 Arbeidsrettet oppfølging	95
7.6 Fagutvikling, digitale tjenester og kompetanseheving	99
7.7 Referanser	103

SAMMENDRAG

Situasjonen høsten 2022

Hoveddelen av denne rapporten omhandler tilstanden og utviklingen når det kommer til lavinntekt og levekår fram til og med 2021. Nå, i høsten 2022, står vi i en situasjon med høy prisvekst og renteøkninger, og med særlig stor prisvekst for mat, strøm og drivstoff. I tillegg har vi i løpet av året hatt en historisk høy flyktningestrøm med personer som har flyktet fra krigen i Ukraina. Så langt i år er det bosatt over 29 000 flyktninger, mens forrige toppår i 2016 ble det bosatt rett over 15 000 flyktninger. Vi har derfor tatt med noen funn fra andre rapporter som har sett på hvordan dette har påvirket situasjonen for befolkningen. Vi presenterer også resultater fra en spørreundersøkelse rettet mot alle kommunene rundt om i landet. Undersøkelsen gir et bilde av hvordan situasjonen på sosialområdet er. Denne undersøkelsen viser at antall søknader om, eller mottakere av, økonomisk sosialhjelp har økt med omtrent 18 prosent, noe som er en relativt stor økning. Kommunene oppgir i hovedsak at økningen er forårsaket av asylsøkere fra Ukraina, men flere kommuner oppgir også en økning av andre grupper knyttet til de økte levekostnadene. Kommunene rapporterer også om en økning i søknader fra personer som er i en nødssituasjon.

Fattigdomsbegrepet

Diskusjonen om ulikhet og fattigdom er tjent med en omforent definisjon av begrepene vi diskuterer. Derfor viser vi i dette kapitlet hvilke definisjoner som blir brukt i Norge i dag og, og vi diskuterer styrker og svakheter med disse. I tillegg viser vi hvilke alternative mål vi kunne brukt, blant annet hvilke mål som benyttes av andre land og av internasjonale organisasjoner.

Inntekts- og formuesfordeling

Alle inntektsklasser har opplevd vekst i realinntekten de siste 10 til 15 årene sett under ett, og det store flertallet i befolkningen har høy levestandard og gode levekår. Inntektsøkningen har vært sterkest for de med høyest inntekt, og over tid har avstanden økt mel-

lom de med høyest inntekt og de med lavest inntekt. Etter oljeprisfallet i 2016 har realinntekten økt sakte for alle innteksgrupper, og i 2020 var realinntekten så vidt høyere enn i 2014 for de 20 prosentene med lavest inntekt. Koronapandemien førte til at norske husholdninger fikk en nedgang i median inntekt etter skatt på 0,5 prosent i 2020. Justert for ulikheter i husholdningssammensetning økte likevel inntekt etter skatt per forbruksenhet med 0,6 prosent. I 2020 kompenserte overføringer til husholdningene i stor grad for tapt lønnsinntekt.

I tillegg til inntekt så er formue viktig for levestandarden til husholdningene. I 2020 disponerte de 20 prosentene med høyest formue over halyparten av husholdningenes samlede formue. De siste årene har husholdningene med høyest netto formue økt sin andel av den samlede formuen.

Stabil andel med vedvarende lavinntekt

Utviklingen det første koronaåret førte ikke til en drastisk endring i andelen med lavinntekt.

Fra 2019 til 2020 gikk andelen av befolkningen med årlig lavinntekt ned med 0,2 prosentpoeng. 575 000 personer bodde i 2020 i en husholdning med inntekt på under 60 prosent av medianinntekten, justert for husholdningens størrelse. Dette svarer til 11 prosent av befolkningen, og er 8 300 færre enn året før.

Ser vi på vedvarende lavinntekt, det vil si de som har inntekt under 60 prosent av medianen i tre påfølgende år, utgjorde denne gruppen 507 300 personer i perioden 2018 – 2020. Dette er 10,1 prosent av befolkningen, og er uendret fra forrige treårsperiode.

Størst andel med lavinntekt blant unge voksne

Over tid har andelen med vedvarende lavinntekt gått sterkt ned blant personer 67 år og over. Dette skyldes at nye årskull med alderspensjonister har vært mer yrkesaktive enn tidligere generasjoner, og dermed har

høyere pensjon. Yrkesdeltakelsen har også økt noe over tid for personer 67 år og eldre, og fra og med 2015 har andelen med lavinntekt blant eldre vært under gjennomsnittet i befolkningen. Andelen med vedvarende lavinntekt er størst blant unge voksne mellom 18 og 34 år. Selv om denne andelen har gått litt ned den siste treårsperioden, var nesten en av syv i denne aldersklassen i lavinntektsgruppa i perioden 2018- 2020.

115 000 barn bor i husholdninger med lavinntekt

I 2020 bodde 115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, andelen var uendret fra året før. Flertallet av barn i husholdninger med lavinntekt har innvandrerbakgrunn. Barn som selv har innvandret er mer utsatt enn barn av innvandrere. Særlig barn med bakgrunn fra Syria, Somalia, Eritrea og Irak er utsatt for vedvarende lavinntekt. Det siste året har andelen med vedvarende lavinntekt gått ned i alle innvandrergrupper, mens den har vært konstant for norskfødte. Husholdninger med enslige forsørgere er ekstra utsatt for lavinntekt. Voksne i lavinntektsfamilier med barn kjennetegnes med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har dårligere levekår enn andre barn og opplever oftere materielle mangler og deltar sjeldnere i fritidsaktiviteter. Det er store regionale forskjeller i andelen barn med lavinntekt. I Oslo er andelen klart høyest, der andelen med lavinntekt de siste fem årene har ligget stabilt på i underkant av 18 prosent.

Eneforsørgere og innvandrere er spesielt utsatt

Personer som tilhører familietyper enslig med barn er tre ganger så ofte å finne i lavinntektsgruppen sammenlignet med de som tilhører familietyper par med barn. Det siste året har antallet personer med innvandrerbakgrunn i lavinntektsgruppen gått noe ned, men innvandrere er fremdeles sterkt overrepresentert. Andelen med varig lavinntekt blant de med innvandrerbakgrunn var nesten tre ganger høyere enn i befolkningen totalt i 2020, men uendret fra 2019. Det er imidlertid store variasjoner avhengig av botid i Norge, innvandringsgrunn og landbakgrunn.

Stabil yrkestilknytning viktig for å unngå lavinntekt

Arbeid gir inntekt og gir den sysselsatte uavhengighet og selvstendighet og er viktig for å unngå fattigdom. Det er særlig en stabil yrkestilknytning som forhindrer lavinntekt. Nesten halvparten av personer i alderen 25 til 65 år som tilhørte en husholdning uten noen yrkestilknyttede i løpet av treårsperioden 2018 – 2020 hadde lavinntekt. Blant husholdninger med en yrkestilknyttet person i minst ett av de tre foregående årene var tilsvarende litt over en tredel i lavinntektsgruppen. I husholdninger med minst ett yrkestilknyttet medlem i alle de tre årene var det bare seks prosent som opplevde vedvarende lavinntekt.

Høy andel med lavinntekt blant personer med ytelse fra NAV

De siste 10 årene har andelen med lavinntekt økt i så å si alle grupper av stønadsmottakere fra NAV, selv om denne andelen var stabil eller uendret for mange grupper fra 2019 til 2020. Andelen med lavinntekt er høyest i 2020 blant aleneboende minstepensjonister, mottakere av kvalifiseringsstønad og supplerende stønad og blant sosialhjelpsmottakere. Ser vi på antallet med lavinntekt blir bildet et annet. Siden det relativt sett er mange personer som mottar sosialhjelp i løpet av året er det i denne gruppen vi finner flest personer med lavinntekt i 2020.

Sterk økning i andelen som opplever å ha dårlig råd i 2022

Andelen av den samlede befolkningen som opplever å ha dårlig råd har vært relativt stabil i Norge over flere år, men i år har dette endret seg. En utvalgsundersøkelse gjennomført regelmessig i perioden 2017 til 2022 viser en stabil andel med økonomisk vanskeligstilte husholdninger frem til 2021, og så en kraftig økning til 16 prosent ved siste måling i august 2022. På grunn av renteøkninger og den ekstraordinære prisveksten i 2022 forventes det en betydelig økning i andelen med dårlig råd i 2022. Det er særlig husholdninger med lavinntekt, eller husholdninger som mot-

tar ytelser fra NAV som nå opplever økonomisk utrygghet.

Utsatte grupper mangler flere sosiale og materielle goder

Økonomisk utsatte grupper rapporterer oftere om at de ikke har råd til enkelte materielle eller sosiale goder. Forskjellen mellom befolkningen generelt og de med lavinntekt er størst når det gjelder det å ha råd til bil, å ha råd til å bytte ut utslitte møbler, eller å ha råd til å reise bort på en ukes ferie.

Bedre folkehelse, men flere unge har uføretrygd

I perioden 2020 til 2019 har dødeligheten falt i alle aldersgrupper og antall funksjonsfriske år i befolkningen økt. Samtidig har det vært en økning i andelen unge som mottar uføretrygd. Blant de unge uføretrygdede er psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser den klart største diagnosegruppen. Det er en sterk sammenheng mellom helse og inntekt i Norge, men det er få norske studier av helseeffekten av å ha dårlige materielle levekår eller store økonomiske vansker over tid. Undersøkelser har vist en sterk sammenheng mellom arbeidsledighet og dårlig helse i form av økt overgang til uføretrygd og økt dødelighet.

Nedgangen i antall sosialhjelpsmottakere fortsatte i 2021

De siste fire årene har det vært en nedgang i antall mottakere av sosialhjelp, og i 2021 mottok i gjennomsnitt hver måned 54 000 personer økonomisk sosialhjelp. En årsak til at nedgangen i antall mottakere fortsatte gjennom pandemiårene, med tidvis høy arbeidsledighet, kan være at andre velferdsordninger ble mer sjenerøse og omfattet flere i koronaperioden. Dette gjaldt for eksempel dagpengeordningen.

Færre innvandrere mottok sosialhjelp

Sammenlignet med den øvrige befolkningen er det en høyere andel sosialhjelpsmottakere blant innvandrere. I 2021 mottok 3,8 prosent av innvandrerne i yrkesaktiv alder økonomisk sosialhjelp. Dette er dette er den

laveste andelen siden 2012. Mye av nedgangen henger sammen med lavere innvandring de siste årene blant personer som har rett til å delta i introduksjonsprogrammet.

NAV's virkemidler for å bedre levekår for vanskeligstilte

Enkelte grupper har levekårsutfordringer som gir økt risiko for vedvarende lavinntekt. Dette gjelder særlig for ungdom eller unge voksne som har falt ut av utdanning eller arbeidsliv, personer med innvandrerbakgrunn, enslige forsørgere eller barnefamilier med mange barn.

NAV-kontorene er i kontakt med mange vanskeligstilte barnefamilier og forvalter tjenester som er av vesentlig betydning for denne gruppen. At NAV skal ha et barneperspektiv handler om å ta særlig hensyn til barns behov i alle vurderinger som omfatter tjenestemottakere med barn. NAV bør kartlegge familiens situasjon for å kunne gjøre riktige vurderinger om ytelser og tjenester med tanke på barna.

NAV prioriterer arbeidet med unge. Unge arbeidssøkere har ofte lave kvalifikasjoner og lav kompetanse generelt, flertallet har ikke fullført videregående utdanning. Mange unge som er under arbeidsavklaring sliter med psykiske helseplager, og dette er også et sentralt kjennetegn ved unge uføre. Fra 2017 ble det innført en forsterket ungdomsinnsats i NAV, denne skulle sikre at ungdom under 30 år kom i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. En evaluering av innsatsen i 2020 viste at samarbeid med helse, utdanning og øvrige kommunale tjenester er viktig for å videreutvikle dette arbeidet. I statsbudsjett for 2023 satser regjeringen på en ny og forbedret ungdomsgaranti, der det blant annet skal satses på flere ungdomsteam og flere ungdomsveiledere i NAV.

Arbeidslivets høye krav til formell kompetanse og gode norsksferdigheter gjør det utfordrende for mange innvandrere å komme i jobb. Innvandrere fra land utenfor EØS er en av NAVs prioriterte grupper for oppfølging og arbeidsmarkedstiltak. Ny integreringslov fra 2021 har styrket NAVs arbeid med kartlegging av kompetanse, karriereveiledning og formell kvalifi-

sering av innvandrere. Innføring av tolkeloven i 2022 legger vekt på det offentliges plikt til å sikre forsvarlig kommunikasjon med brukere med lave norskkunnskaper.

NAV har ulike tiltak og virkemidler for å øke kompetansen hos arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Det kan dreie seg om kvalifiserende løp med fagbrev og sertifisering, arbeidstrening, lønnstilskudd og mentorordning for de som er i arbeid. De siste årene har det vært økt satsing for å kvalifisere de som trenger det, og det er igangsatt mange ulike samarbeid mellom NAV og fylkeskommuner for å sikre fagopplæring for voksne. En stor andel av deltakerne i slik fagopplæring har innvandrerbakgrunn. Alle kommuner og NAV-kontor skal sikre at deltakere i introduksjonsprogrammet får en best mulig integrering i arbeidslivet etter avsluttet introduksjonsprogram.

Sosialtjenesteloven er sentral i NAVs arbeid for å bedre levekår

Formålet med de sosiale tjenestene i NAV er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Sosialtjenesteloven regulerer de fem individuelle tjenestene som finnes i alle NAV-kontor: Opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og Kvalifiseringsprogrammet.

Kommunene skal gi råd og veiledning etter sosialtjenesteloven til alle som har behov for det. Tjenesten kan være aktuell for personer som lever isolert, eller ikke har andre steder å henvende seg. Sentralt i NAV-kontorets råd og veiledningsplikt er økonomisk rådgivning. De som opplever økonomiske problemer kan søke hjelp fra en rådgiver ved NAV-kontoret, eller benytte seg av NAVs landsomfattende økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon. Økende levekostnader den siste tiden har gjort denne tjenesten aktuell for flere.

Samarbeid om helhetlige tjenester

Sentralt i NAVs arbeid er samarbeid med andre for å sikre et helhetlig tjenestetilbud til brukerne. Fra august

2022 ble en rekke lover endret for å styrke oppfølgingen av utsatte grupper ved å innføre en plikt til samarbeid mellom velferdstjenestene.

Større satsing på å bistå med formell kvalifisering til NAVs brukere har ført til at behovet for et tettere samarbeid med fylkeskommunene for å gjøre fylkeskommunenes opplæringstilbud mer tilgjengelig for NAVs brukere. Utdanningstilbudet er ofte ikke tilpasset ulike brukeres utfordringer, og mange brukere har ikke opplæringsrett. I 2021 og 2022 har NAV styrket arbeidet ved å opprette team av opplæringskoordinatorer på NAVs fylkeskontor.

For å styrke oppfølgingen av familier med behov for barnevernets tjenester har Barne- ungdoms og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet satt i gang et arbeid med å revidere retningslinjene for samarbeid mellom NAV og Barnevernstjenesten.

NAV samarbeider også med Kriminalomsorgen for å legge til rette for at domfelte får en reell mulighet til å leve et liv uten kriminalitet etter endt soning. Dette arbeidet er regulert i en samarbeidsavtale fra 2014.

Arbeidsrettet oppfølging

NAV har mange ulike arbeidsmarkedstiltak og i gjennomsnitt deltar 70 000 personer i tiltak i løpet av en måned. Tiltakene har ulikt formål, innretning og varighet. Både arbeidssøkere med behov for tiltak og personer med nedsatt arbeidsevne kan få tilbud om deltakelse i tiltak. En rekke tiltaksleverandører leverer arbeidsmarkedstiltak til NAV, og NAV arrangerer også selv tiltak. NAV har også ansatt en rekke jobbspesialister som arbeider etter Supported Employment- metodikk.

Kvalifiseringsprogrammet er et fulltids program for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som har behov for en forsterket innsats og tett og koordinert oppfølging. Hovedmålgruppen er langtidssosialhjelpsmottakere og personer som står i fare for å bli det.

Programmet er finansiert som en del av kommunenes rammetilskudd. Kvalifiseringsprogrammet er en rettig-

het for personer som fyller inngangsvilkårene, men bruken av programmet varierer en del fra kommune til kommune. Programmet er arbeidsrettet, men ivaretar alle utfordringer deltakerne har og som kan hindre dem i å komme i arbeid. Nesten halvparten av deltakerne har overgang til jobb etter endt program, noe som er bra for en brukergruppe som i prinsippet kan ha en lang og usikker vei på veien mot arbeid. De siste årene har det vært gjennomført et prosjekt i NAV med sikte på å forbedre arbeidet med å identifisere deltakere og gi godt innhold og oppfølging av deltakerne.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har etablert et tett samarbeid med ungdomsorganisasjonene i Sentralt Brukerutvalg for å styrke medvirkning og brukerdrivet utviklingsarbeid. Siden 2020 har Mental helse ungdom, Unge funksjonshemmede og Elevorganisasjonen, samt brukerrådet i tre fylker, vært samarbeidspartnere i arbeidet med å løfte unges behov og med å styrke tjenestetilbudet.

IPS, Individual Placement and support, tilbys til personer som er under behandling i psykisk helsevern. Jobbspesialister bistår personer i IPS og de er en del av et behandlingsteam. IPS Ung er et eget tilbud til unge mellom 16 og 32 år. Det er nå om lag 1000 deltakere i IPS Ung. Tiltaket har vist gode resultater for å få personer med alvorlige psykiske lidelser i arbeid, blant.

For unge under 30 år som søker økonomisk sosialhjelp skal det i prinsippet stilles vilkår om aktivitet. Evaluering av aktivitetsplikten viser at det oftest stilles standardiserte vilkår framfor at aktivitetene er tilpasset den enkelte, og at aktivitetsplikten ikke har ført til at flere enn før er i arbeid eller annen aktivitet.

For å følge opp brukere er det utviklet en digital aktivitetsplan. Dette har ført til hyppigere kontakt mellom bruker og veileder, men analyser tyder på at digitale møter ikke kan erstatte fysiske møter, særlig for personer som har komplekse eller uklare utfordringer.

Boligsosialt arbeid

Det er et politisk mål at alle skal bo trygt og ingen skal være bostedsløse. NAVs ansvar på det boligsosiale området vil variere mellom kommuner avhengig av

hvilke oppgaver det kommunale partnerskapet har lagt til NAV-kontoret. NAV-kontoret har en plikt til å medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv. Det boligsosiale arbeidet innebærer å bidra til at alle har en tilfredsstillende bosituasjon.

Tilskudd til frivillig arbeid

Frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører er et viktig supplement til det offentlige tilbudet i arbeidet med å bekjempe fattigdom og bidra til sosial inkludering. Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter en tilskuddsordning, og det ble i 2022 bevilget 133 620 000 kroner til dette arbeidet. Områder som prioriteres er tilbud knyttet til aktivisering og arbeidsinkludering, opplysning, råd og veiledning, brukermedvirkning og interessepolitisk arbeid.

Tilskudd til utvikling av sosiale tjenester i NAV

Tilskuddsordningen har som formål å stimulere kommunene til utvikling av de sosiale tjenestene som er hjemlet i sosialtjenesteloven. Gjennom nye arbeidsmetoder og samarbeidsformer skal brukerne oppleve økt kvalitet i tjenesten og derigjennom bedring i levekår. I 2020 er det tildelt om lag 125 millioner kroner til 211 ulike tiltak i NAV-kontor i alle landets fylker.

Digitale sosiale tjenester

Digisos-prosjektet ble startet da kommunene og NAV så et behov for å utvikle digitale tjenester på sosialtjenesteområdet. Digitale søknader for sosialhjelp er tatt i bruk av 345 kommuner og er tilgjengelige for 97 prosent av landets befolkning. De digitale løsningene som er utviklet skal være et supplement til fysiske møter og telefonsamtaler. Selv om digitale løsninger kan gi bedre hjelp til mange brukere, er det mange som ikke kan benytte disse. Det anslås at 14 prosent av befolkningen over 16 år ikke er digitale.

Økt kompetanse i NAV

I perioden 2019 til 2022 er det gjennomførte et prosjekt for å øke kompetansen i NAV. Målet for pro-

sjektet er at NAVs medarbeidere skal ha den kunnskapen og de ferdigheter som er nødvendig for å hjelpe mennesker å komme i arbeid og skape gode brukeropplevelser. Prosjektet har utviklet tiltak og verktøy for å øke kompetansen på fire faglige kjerneområdene: Inkludering, veiledning, marked og forvaltningskompetanse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også et samarbeid med statsforvaltere i seks fylker om å lage kompetansemateriell som NAV-kontorene kan bruke i arbeidet med å utvikle de sosiale tjenestene.

1. INNLEDNING

Av Espen Steinung Dahl, Jorunn Furuberg, Ivar Lima, Ida Bring Løberg og Heidi Nicolaisen

Arbeids- og velferdsdirektoratet er fagdirektorat for de sosiale tjenestene i NAV-kontorene, og har som oppgave å følge med på forhold som påvirker utviklingen i sosiale tjenester og levekårene for utsatte grupper. På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeider vi hvert annet år en rapport om tilstand og utviklingstrekk når det gjelder lavinntekt og levekår i Norge. Denne rapporten er nå publisert for annen gang. Den ble først publisert 16. november 2022 basert på den ferskeste statistikken på sosialområdet, som dekker perioden til og med 2020 og 2021. Rett etter publisering ble det klart at vi ville få tilgang til mer oppdatert informasjon om hvordan folks behov for bistand fra NAV har blitt påvirket i det siste året, som har vært preget av økte priser og utgifter. Vi valgte å avpublisere rapporten for å kunne oppdatere med denne informasjonen. Den nye informasjonen er basert på en spørreundersøkelse til norske kommuner og er dermed ikke del av SSBs offisielle statistikk på sosialområdet (KOSTRA). Den gir likevel et bilde av hvordan økte priser og kostnader treffer befolkningen og kommunene som skal bistå dem. Gjennom denne undersøkelsen ønsker vi å gi et bilde av om det er en økning av mennesker som ber kommunene om bistand til å dekke levekostnader, hva de ber om hjelp til og hva som kjennetegner dem. Vi understreker at informasjonen fra det siste året er basert på en spørreundersøkelse og dermed er mindre nøyaktig enn den faste statistikken på sosialområdet. Bildet av utviklingen kan derfor komme til å bli justert når denne statistikken foreligger. Kun sammendraget og kapittel 1 er justert med ny informasjon. Resten av rapporten er uendret fra første publisering og er basert på offisiell statistikk.

Analysen av utviklingen i inntekts- og formuesfordeling, samt kapitlet om lavinntekt, er i stor grad basert på SSB sin inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger. De siste tallene er basert på skatteåret 2020. Det betyr at rapporten ellers (kapitlene 2–7) ikke vil fange opp den siste utviklingen knyttet til tiden vi er inne i. Økte priser på strøm og matvarer, samt rentehvinger, er blant forholdene som trolig bidrar til at

flere rapporterer om dårligere råd (se for eksempel SIFO).

Nytt i årets rapport er at vi innledningsvis drøfter begrepet fattigdom og ulike måter å måle fattigdom på. Vi ser på hvilke mål som benyttes om lavinntekt, ulikhet og fattigdom i dag, og hvordan disse benyttes i Norge og i andre land.

Mye av tallene i rapporten er hentet fra SSB sin statistikkbank. Noe er også basert på egne leveranser av statistikk fra SSB til AID, som vi har fått anledning til å bruke. Kapitlet om levekår baserer seg i stor grad på SSB sin levekårsundersøkelse, men også levekårsdata fra European Social Survey (ESS). Som i tidligere år, har vi også gjort analyser av SSB sin statistikk over økonomisk sosialhjelp basert på KOSTRA-data for 2021. Vi har også gjort egne analyser av sosialhjelpsdata for 2021 mottatt fra SSB. Tall for utviklingen i Kvalifiseringsprogrammet er hentet fra NAV-kontorenes rapportering til Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg til å være basert på statistikk og data, bygger rapporten i stor grad på literaturoversikter og forskningsresultater fra ulike forskningsmiljøer.

Det siste kapitlet i rapporten handler om NAV sitt ansvar for, og arbeid med, å redusere risikoen for fattigdom. I kapitlet gjennomgås det viktigste i NAV sitt arbeid etter lov om sosiale tjenester og andre førende dokumenter. Gjennom partnerskap med kommunene og samarbeid med andre aktører har NAV en viktig rolle for å bedre situasjonen for vanskeligstilte. Hovedformålet med dette kapitlet er å gi en beskrivelse av ulike virkemiddel NAV har til rådighet i dette arbeidet, og hvordan de brukes for å løse de utfordringene som preger dagens situasjon.

1.1 Utviklingen det siste året

I løpet av det siste året har det, som nevnt, skjedd endringer i norsk økonomi som på mange måter bry-

ter med en langsiktig trend med stabile priser og forutsigbarhet. Økt inflasjon, særlig drevet av økte energipriser, fører til at mange vil oppleve en nedgang i realinntekten. Levekostnadene har blitt høyere, og dette rammer særlig utsatte grupper som de med lavinntekt og vanskelige levekår.

For å gi et bilde på hvordan økte renteutgifter og økte priser på mat, drivstoff og strøm påvirker ulike deler av befolkningen, har SSB anslått fordelingseffektene (Lian mfl. 2022). De viser da at «det økonomiske sjokket» i gjennomsnitt har gitt en netto utgiftsøkning på 18 000 kroner. I kroner har de med de høyeste inntektene også de høyeste utgiftsøkningene, mens målt som andel av husholdningens disponible inntekt har utgiftsøkningen slått mest ut for de med laveste inntekter. Økningene i strøm, drivstoff og matvarer betyr mest for dem med de laveste inntektene, og renteøkningene mest for dem med de høyeste inntektene. Barnefamilier, både par og enslige forsørgere, ser ut til å ha vært hardest rammet av utgiftsøkningene.

For dem som mottar ytelser fra NAV, slik som AAP og uføretrygd, blir størrelsen på ytelsen regulert hvert år gjennom regjeringens regulering av grunnbeløpet. Denne reguleringen skal følge lønnsveksten i samfunnet ellers. I 2022 ga dette en vekst på 4,8 prosent, mens forventet lønnsvekst er ifølge SSB på 3,8 prosent. Forskjellen skyldes at reguleringen av grunnbeløpet korrigeres for underregulering året før. For 2022 betyr det at mottakere av ytelser får en mindre nedgang i kjøpekraften enn lønnstakere. Likevel vil det for dem med

lavinntekt, hvor mange av de med minsteytelser fra folketrygden befinner seg, vil det bety at en større andel av disponibel inntekt vil gå til å dekke utgiftsøkningene.

1.2 Undersøkelse om sosiale tjenester i oktober 2021-oktober 2022

Om undersøkelsen

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført en undersøkelse blant norske kommuner om de sosiale tjenestene i NAV-kontor i oktober 2022 sammenlignet med oktober 2021. Hensikten er å få oppdatert kunnskap om utviklingen i de sosiale tjenestene i en periode med stigende renter og stor prisvekst. Undersøkelsen ble sendt på epost til alle landets 356 kommuner.

I tabell 1.1 viser vi tall for bruttoutvalget (alle kommuner) og nettoutvalget. Nettoutvalget er alle kommuner som har svart på noen av spørsmålene. To NAV-kontor har oppgitt at de har svart på vegne av alle kommunene som kontorene betjener, i alt 10 kommuner. I tabell 1.1 regnes disse to NAV-kontorene som kommuner, og tabellen viser at vi har fått 133 svar fra et bruttoutvalg på 348 kommuner. Svarprosenten er høyere for de store kommunene enn for de små. Svarene representerer kommuner som har 63 prosent av befolkningen i landet, og svarene vil gi et representativt bilde av utviklingen for hele landet. Hvor godt svarene gjenspeiler det som er den faktiske utviklingen, avhenger også av kvaliteten på spørsmålene vi har stilt, og på hvor nøye respondentene har vært når de svarer. En surveyundersøkelse vil gi mindre pålitelige svar om antall motta-

Tabell 1.1 Undersøkelse om sosialhjelp – bruttoutvalg og nettoutvalg.

Kommunestørrelse	Bruttoutvalg befolkning	Nettoutvalg befolkning	Svar% befolkning	Bruttoutvalg kommuner	Nettoutvalg kommuner	Svar% kommuner
Minste<10 000	892 077	355 357	40	237	73	31
Små>10 000	653 931	289 988	44	46	20	43
Mellomstore>20 000	1 312 297	777 526	59	45	27	60
Store>50 000	2 597 277	2 037 397	78	20	13	65
Total	5 455 582	3 460 268	63	348	133	38

Kilde: NAV

kere og beløp enn registerdata. Vi har gått gjennom svarene fra kommunene og fjernet de som er åpenbart feil. Hvor pålitelig bilde det enkelte spørsmål gir om den faktiske utviklingen vil vi kommentere underveis når vi presenterer tallene.

I datasettet har vi også koblet på kommunenes befolkningstall i 3. kvartal 2022 (kilde: SSB), samt antallet bosatte flyktninger i 2022 i kommunen med tall fra IMDI oppdatert i starten av desember.

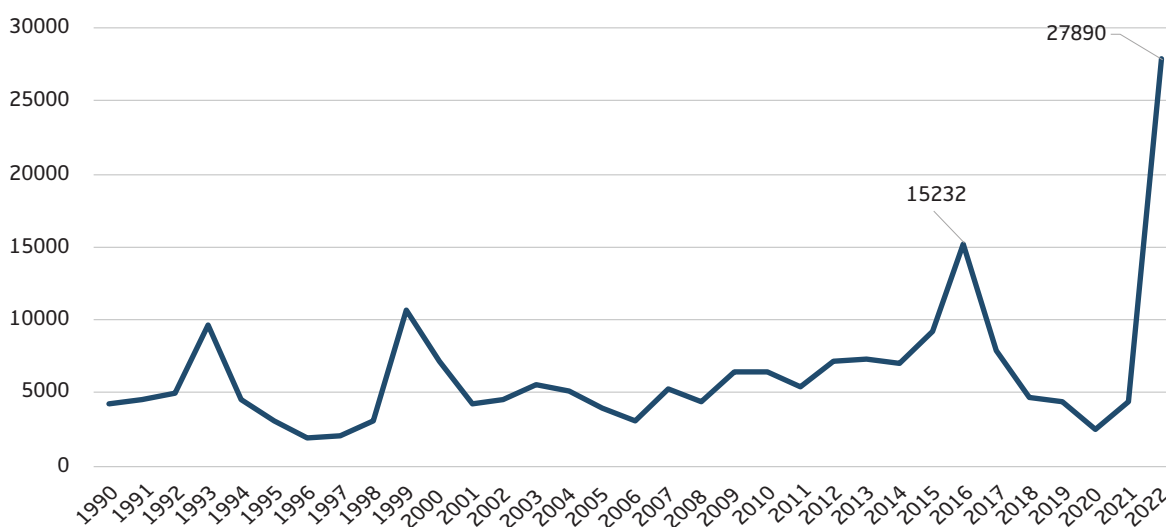
Undersøkelsen har også noen fritekstfelter som vi har analysert. De fleste fritekstfeltene gir mulighet til å utdype et spesifikt tema, mens to er mer åpne. Et viktig spørsmål er hvordan man tolker fritekstfelt. Hva bør vektlegges i analysen? Hva bør trekkes frem og hva bør ikke trekkes frem? I hvilken grad er det meningsfullt å kvantifisere fritekstfelt? Generelt er det slik at de som svarer på spørreundersøkelser vil oppleve det som valgfritt og mer innsatskrevende å skrive noe i fritekstfeltet enn å svare på spørsmålene med faste svaralternativer. Derfor vil generelt færre skrive noe i fritekstfeltene enn å krysse av på de faste svaralternativene. Det er dessuten rimelig å anta at de som svarer i fritekstfelt har en mening, eller supplerende informasjon som de synes er såpass viktig å få frem at de tar seg bryet med

å skrive det. Hva som regnes som «mange svar» må derfor vurderes på en noe annen måte enn for spørsmålene med faste svaralternativer. I denne undersøkelsen er det gitt 974 kommentarer i fritekstfeltene. Noen er bare ett ord, mens andre er flere setninger. Fritekstfelt er ikke rike kvalitative data, blant annet fordi det ikke er mulig å stille oppfølgingsspørsmål, oppklare misforståelser eller relatere ulike svar til hverandre. Likevel brukes fritekst i mange undersøkelser fordi de gir en indikasjon av hvilke tema folk er opptatt av knyttet til det de svarer på. Av og til kan det være riktig å rapportere om fritekstsvaret selv om bare noen få sier det samme. Dette gjelder for eksempel hvis fritekstene peker på noe som åpenbart eller en mer allmenn problemstilling. Dette må analysepersonene vurdere ut fra sitt faglige skjønn. Likevel vil vi i denne undersøkelsen angi noen kvantitative størrelser knyttet til fritekstfelt. Vi vil si noe om hvor mange som har kommentert ulike tema. Ord som «flere» eller «mange» brukes for å indikere en tendens i fritekstfeltene, hvor ti eller flere kommuner har pekt på det samme. «Enkelte», «få» eller «noen» indikerer færre enn ti svar.

Flyktninger fra Ukraina

Vi har tidligere vist at personer med fluktbakgrunn har et høyt mottak av sosialhjelp fra og med det året de blir

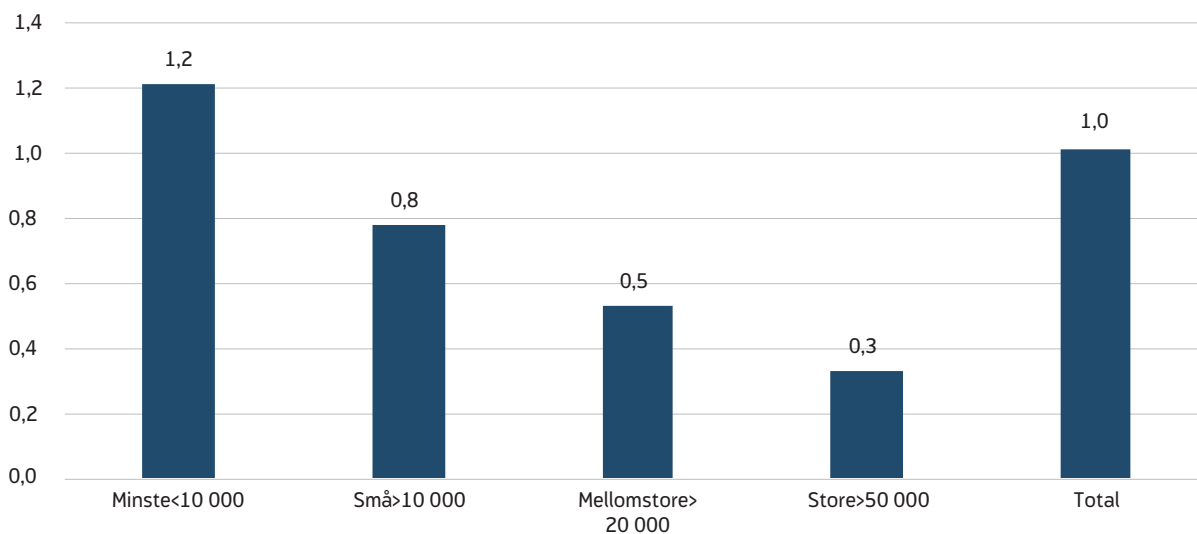
Figur 1.1. Antall innvandring på grunn av flukt. Tall fra SSB¹ frem til 2021, tall fra IMDI i 2022. Antall personer.



Kilde: SSB og IMDI

¹ Tabell 07113: Innvandring, etter statistikkvariabel, innvandringsgrunn, landbakgrunn og år. Kun personer med flukt som innvandringsgrunn.

Figur 1.2. Antall flyktninger bosatt i 2022 per 100 innbyggere i kommune etter folketall. Prosent



Kilde: IMDI og SSB

bosatt i Norge (Dahl og Lima 2021). Varigheten på mottak av sosialhjelp vil blant annet avhenge av hvor mange som kommer i jobb, hvor raskt de kommer i jobb, og hvor raskt de starter på introduksjonsprogrammet etter at de har kommet til landet. Hvis det kommer mange flyktninger er det derfor grunn til å forvente at antall mottakere av sosialhjelp vil øke.

I den forrige store flyktningkrisen forårsaket av borgerkrigen i Syria, innvandret det rett over 15 000 flyktninger i toppåret 2016. Fra 2018 til 2021 var det derimot et historisk sett ganske lavt antall flyktninger som kom til Norge.

Tallene fra 2022 er hentet fra IMDIs database over bosatte flyktninger, og viser at det innen starten av desember var bosatt omtrent 28 000 nye flyktninger i Norge. Dette er nesten dobbelt så mange som i 2016. De siste tallene som er oppdatert 12. desember viser at det er bosatt rett over 29 000 flyktninger i landet i 2022.

Mindre folkerike kommuner har i gjennomsnitt mottatt et betydelig større antall flyktninger i forhold til folketallet enn de mer folkerike kommunene (figur 1.2). De minste kommunene med færre enn 10 000 innbyggere har tatt imot 1,2 flyktninger per 100 innbyggere, mens de mest folkerike kommunene har tatt

imot 0,3 flyktninger per 100 innbyggere. Dette innebærer at flyktninger vil gi en større forventet økning i mottak av sosialhjelp i små kommuner enn de mer folkerike.

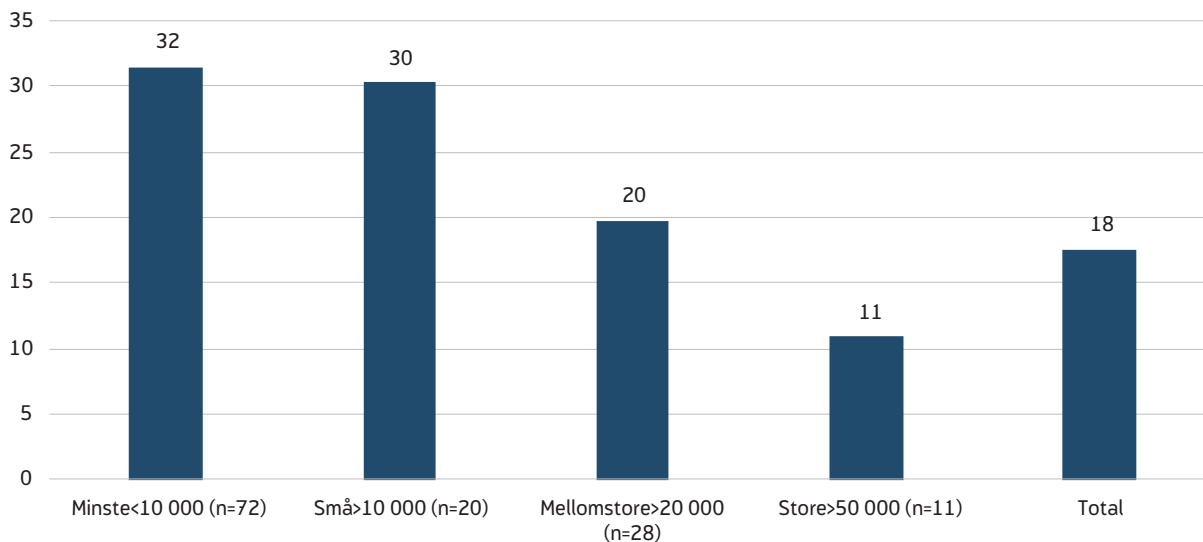
Endring i søknader om økonomisk sosialhjelp og i utbetalt beløp

Vi ba kommunene oppgi antall søknader om sosialhjelp i oktober 2021 og oktober 2022. Flere kommuner har oppgitt at de ikke har informasjon om antall *søknader*, og har i stedet oppgitt antall *mottakere* av økonomisk sosialhjelp. Dette gjelder for eksempel en av de største bykommunene. Tallene er derfor noe usikre, men det er ingen tvil om at det har vært en økning i antall søknader eller mottakere fra oktober 2021 til oktober 2022.

Samlet sett oppgir kommunene at antall søknader eller mottakere har økt med 18 prosent². Økningen er langt større i små kommuner enn i de største. De minste kommunene oppgir i snitt at antall søknader har økt med 30 prosent, mens de store kommunene som Oslo, Bergen, Trondheim mfl. i gjennomsnitt oppgir

² To store bykommuner oppga i tekstfeltene at tallene er påvirket av at de har endret måten vedtak om sosialhjelp gjøres. Vi valgte derfor å ekskludere svarene til de to kommunene på disse spørsmålene.

Figur 1.3. Antall søknader om økonomisk sosialhjelp i oktober 2021 og oktober 2022. Endring i antall søknader. N=131. Etter folketall. Prosent



Kilde: NAV

en økning på 11 prosent. I en stor bykommune har for eksempel antall mottakere økt med 4 prosent, mens i annen stor bykommune har antall søknader økt med 9 prosent. Denne kommunen oppgir imidlertid at mesteparten av økningen kan forklares med flyktninger fra Ukraina. At økningen er større i de små kommunene enn i de store, kan trolig forklares med at de små kommunene har bosatt flere flyktninger i forhold til folketallet i kommunen. Det høye antallet flyktninger kan forklare mye av økningen i antall søknader i oktober 2022, men bak økningen finner vi nok også noen andre grupper som kan være relatert til prisveksten. I det åpne tekstfeltet er det kommuner som rapporterer om en økning i andre grupper enn blant flyktninger.

131 kommuner har brukt fritekstfeltet i undersøkelsen til å utdype sine svar om sammensetning av de som søker økonomisk sosialhjelp. I fritekstfeltene oppgir mange kommuner at flere ukrainske flyktninger fører til en endring i sammensetningen av de som søker om økonomisk sosialhjelp. Dette inkluderer hjelp til etablering og livsopphold til bosatte flyktninger som venter på å starte på introduksjonsprogrammet, supplerende sosialhjelp til personer som deltar i introduksjonsprogrammet og mottar introduksjonsstønad, samt økonomisk sosialhjelp til de som ikke har rett på introduksjonsprogrammet. Det er også eksempler på

vedtak om vintertøy og tannbehandling for denne gruppen. Det trekkes ellers frem en økning i antallet unge under 30, barnefamilier/personer med forsørgeransvar og enslige som søker om økonomisk sosialhjelp. Noen kommuner påpeker dessuten at det er flere personer med trygd, lønn og arbeidsinntekt, som i utgangspunktet skal være selvhjulpne. Det er høye levekostnader som har ført til at de må søke bistand hos NAV. Det er også flere kommuner som melder om at det ikke er noen endringer i sammensetningen. Enkelte kommuner rapporterer om at det er flere søknader, uten at dette endrer sammensetningen. Det påpekes også at noen kommuner fatter kortere vedtak om økonomisk sosialhjelp, noe som kan resultere i økt antall søknader.

Tabell 1.2. Samlet utbetalt beløp i oktober 2021 og oktober 2022. N=131. Gjennomsnittlig beløp per kommune i millioner kr.

	Løpende kroner	Faste kroner
2021	3,474 mill. kr.	3,735 mill. kr.
2022	3,965 mill. kr.	3,965 mill. kr.
Endring	0,491 mill. kr.	0,231 mill. kr.
Prosentvis endring	14,1 %	6,2 %

Kilde: NAV

Selv om det hadde vært likt antall mottakere av sosialhjelp i oktober 2022 som i oktober tidsrom i 2021, vil vi forvente en økning i sosialhjelpsutbetalingene i 2022. Dette fordi NAV-kontorene skal sikre mottakeren av sosialhjelp et forsvarlig livsopphold, og når prisene stiger vil det kreve et høyere beløp å sikre et forsvarlig livsopphold. Ifølge rundskrivet til lov om sosiale tjenester skal NAV-kontoret alltid foreta «konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform». Arbeids- og inkluderingsdepartementet utgir også hvert år et rundskriv med veiledende «retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven». De veiledende satsene ble justert den 1. juli 2022 med et anslag for vekst i konsumprisene på 3,4 prosent. De veiledende satsene omfatter utgifter til grunnleggende behov som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler m.m., men omfatter ikke andre nødvendige basisgoder som bolig, strøm og oppvarming og innbo. Dette fordi dette er «utgifter som varierer mye».

Ifølge kommunene har samlet utbetalt beløp økt med 14,1 prosent (tabell 1.2). Flere kommuner har imidlertid gitt tilbakemelding om at det blir feil å sammenligne utbetalinger i oktober 2022 med oktober 2021. Dette skyldes at den 1.10.2022 var en lørdag, og at mange derfor betalte ut økonomisk sosialhjelp for oktober på fredag den 30. september. Noen kommuner har tatt med utbetalingen 30. september, mens andre ikke har gjort dette. Dette medfører at det samlede beløpet som er oppgitt for oktober 2022 er for lavt, og at den reelle økningen i sosialhjelpsutbetalinger er større enn det som er oppgitt i tabell 1.2. Siden tallene er såpass usikre, har vi valgt å ikke vise dem inndelt etter folketall. Kommunene kunne kommentere endring i beløp i et åpent tekstfelt. Her fremkommer det viktig informasjon om hvordan kommuner har tatt hensyn til de økte levekostnadene høsten 2022.

127 kommuner har brukt fritekstfeltet. I fritekstfeltet oppgir flere kommuner at økningen i utbetalingene av økonomisk sosialhjelp er relatert til bosetting av ukrainske flyktninger. Det rapporteres imidlertid om at henvendelser fra alle former for husholdninger har økt, noe som blant annet henger sammen med økte levekostnader, strømpriser og priser på utleiemarkedet. Økte livsoppholdssatser kan også påvirke utbeta-

lingene. Noen kommuner skriver at de ikke beregner barnetrygd som inntekt lenger³, noe som kan resultere i økte utbetalinger og at flere kvalifiserer til økonomisk sosialhjelp. Enkelte kommuner erfarer en økning i antall utbetalinger, men at utbetalingene er mindre. En mulig grunn til dette kan være at den økonomiske stønaden kombineres med arbeid og andre statlige ytelser. Kommuner som ikke opplever en endring i utbetalingene, tilskriver dette lav arbeidsledighet og færre søknader. Noen kommuner opplever en nedgang i utbetalinger.

Endringer i søknader om økonomisk nødhjelp

§ 18 i sosialtjenesteloven sier at «de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomisk rettigheter, har krav på økonomisk stønad.» I rundskrivet til § 18 omtales stønad i en nødsituasjon. «Med nødsituasjon menes tilfeller der tjenestemottaker ikke har det helt nødvendigste og står kortvarig uten mulighet til å skaffe seg det. Hvorfor situasjonen har oppstått, er uten betydning»⁴. Forarbeidene til bestemmelsen understreker at søkere i en nødsituasjon har krav på stønad til umiddelbare utgifter til blant annet mat, uavhengig av om vilkårene for økonomisk stønad ellers er oppfylt. Et eksempel kan være hvis det er helt tomt på konto og tomt for mat i kjøleskapet. Da kan det være aktuelt med nødhjelp som dekker de aller nødvendigste utgifter til blant annet mat, til neste innbetaling på konto kommer.

Vi spurte kommunene om antallet søknader om sosialhjelp i en nødsituasjon. Noen kommuner svarte at de ikke har tall om dette i saksbehandlingssystemet. En del kommuner som ikke har tall om dette har oppgitt 0 som svar. Det gjelder blant annet en stor bykommune. Vi fjernet disse fra tallgrunnlaget⁵.

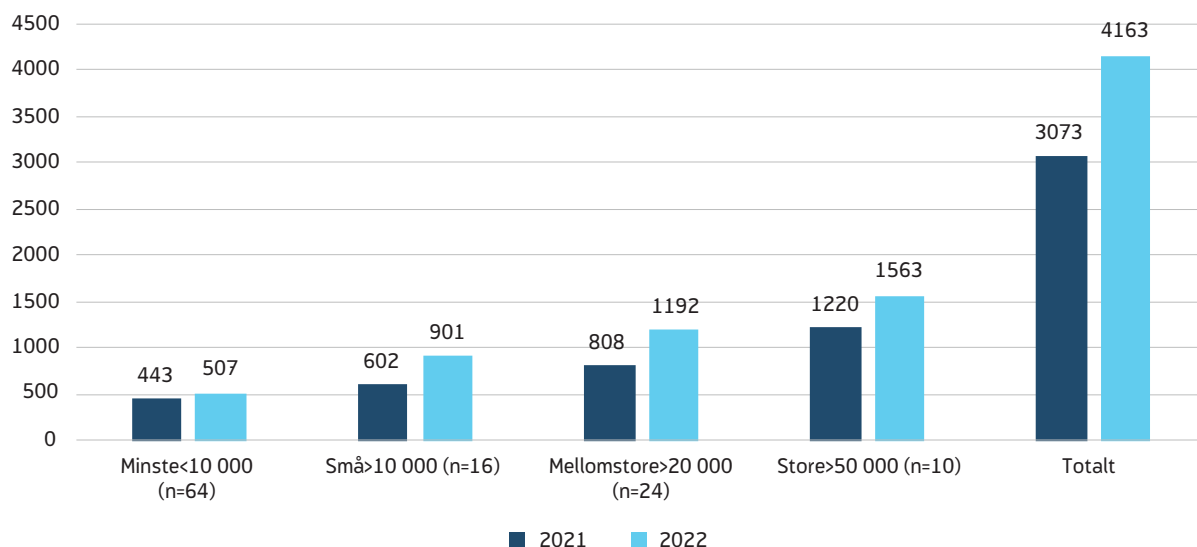
Samlet sett har det vært en økning i antall søknader om nødhjelp, fra 3 073 søknader i oktober 2021 til

³ Dette i tråd med en lovpålagt endring som trådte i kraft 1. september 2022. Vi må derfor anta at det vil resultere i økte utbetalinger for alle kommuner, og ikke bare de som har oppgitt det i tekstfeltet i spørreundersøkelsen.

⁴ Se 4.18.1.6 Hjelp i en nødsituasjon i https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_5-2

⁵ Vi fjernet også noen som oppga flere søkere om nødhjelp enn søkere totalt

Figur 1.4. Antall som har mottatt økonomisk sosialhjelp i en nødsituasjon. N=114. Etter folketall.



Kilde: NAV

4 163 søknader i oktober 2022 for de kommunene som vi har tall for (114 kommuner). Det utgjør en relativ økning på 35 prosent, og det kan dermed se ut til at det har vært en relativt sterkere økning i antall søknader om nødhjelp enn i søknader om sosialhjelp totalt sett (blant kommuner som har svart på begge spørsmål er økningen i totalt antall søknader på 22 %). Det er en økning for både små og store kommuner, men den relative økningen ser ut til å være størst for små kommuner (folketall 10 til 19 tusen) og mellomstore kommuner (folketall 20 til 49 tusen). Hva denne økningen kan handle om blir kommentert av flere kommuner i åpent tekstfelt, der vi spurte om de kan oppgi om det har vært endringer i sammensetningen av de som søker i en nødsituasjon.

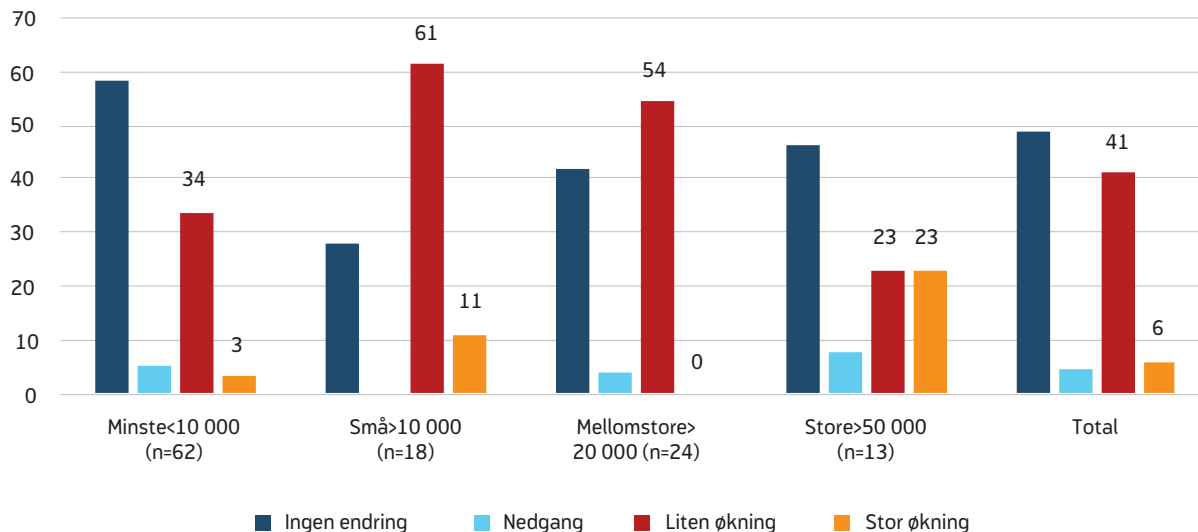
Det er 124 kommuner som har kommentert i fritekstfeltet om økonomisk nødhjelp. Om lag halvparten av kommunene som har svart sier at det ikke er noen endringer i sammensetningen av de som søker om økonomisk nødhjelp. Enkelte kommuner understreker at det er flere personer som søker om økonomisk nødhjelp nå, men at sammensetningen ikke er endret. Det poengteres også at forebygging, f.eks. gjennom frivillig forvaltning og gjeldsrådgivning, kan holde antallet søknader nede. Flere kommuner har ikke tall på søknader om økonomisk nødhjelp. Kommuner som opplever en endring i sammensetningen sier at flere som allerede har

andre ytelser, og som normalt ville ha klart seg, nå søker om økonomisk nødhjelp. Dette tilskrives prisutviklingen, som gjør det vanskelig å få endene til å møtes. Det er blant annet eksempler på søknader knyttet til drivstoff og stenging av strøm. Enslige og unge under 30 år trekkes også frem av noen, som grupper som nå søker om økonomisk nødhjelp.

Råd og veiledning – herunder økonomisk rådgivning

Kommunene skal gi råd og veiledning etter sosialtjenesteloven til alle som har behov for det. Sentralt i NAV-kontorets råd og veiledningsplikt er økonomisk rådgivning. De som opplever økonomiske problemer kan søke hjelp fra en rådgiver ved NAV-kontoret, eller de kan benytte seg av NAVs landsomfattende økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon. Økende leviekostnader den siste tiden kan ha gjort disse tjenestene aktuelle for flere. Vi spurte kommunene om det har vært en endring i antall henvendelser om henholdsvis opplysning, råd og veiledning og om økonomisk rådgivning. I henhold til sosialtjenesteloven § 17 skal kommunen gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Vi spurte både om det har vært en endring i henvendelser om opplysning, råd og veiledning generelt (økonomisk rådgivning unntatt) og om henvendelser angående økonomisk rådgivning.

Figur 1.5. Kommunenes svar på spørsmålet om det har vært en endring i antall henvendelser om opplysning, råd og veiledning høsten 2022 sammenlignet med høsten 2021. Etter folketall. Prosent

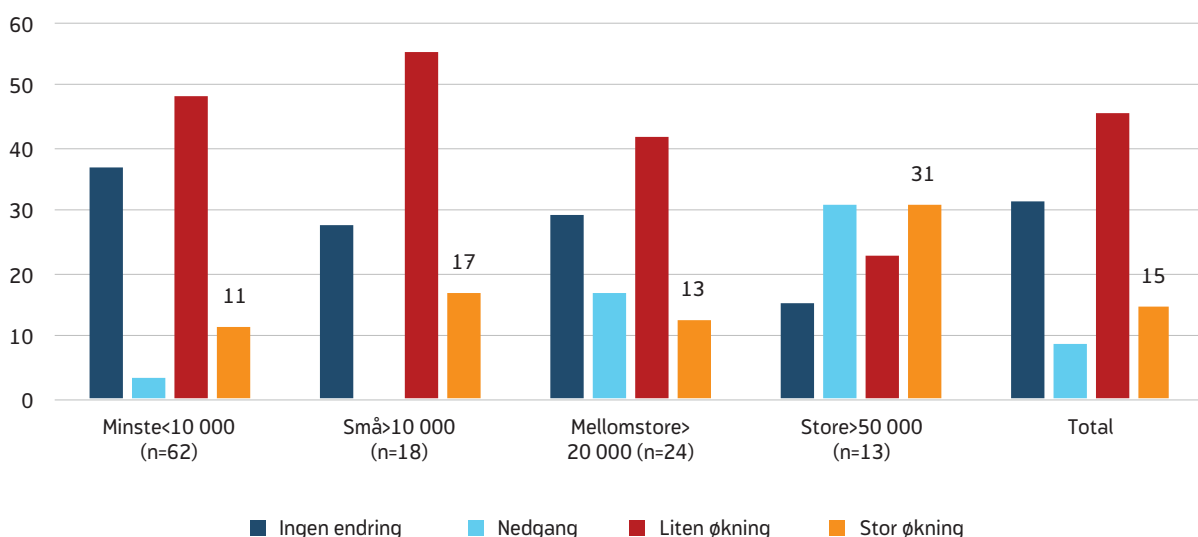


Kilde: NAV

Når det gjelder henvendelser om opplysning, råd og veiledning generelt (økonomisk rådgivning unntatt) rapporterer et flertall av kommuner at det ikke har vært en økning i slike henvendelser, 41 prosent av kommunene rapporterer om en liten økning, mens 6 prosent av kommunene rapporterer om stor økning (figur 1.5). 117 kommuner har kommentert i fritekstfeltet. I fritekstfeltet påpekes det at det er få henvendelser om rådgivning etter sosialtjenesteloven §17 som ikke handler om øko-

nomi. Det er imidlertid en tendens til at flere personer ber om råd og veiledning relatert til bolig. Eksempler på dette kan være personer som står i fare for å miste bolig eller trenger bistand til å finne en egnet bolig. Flere kommuner oppgir at få personer spør om råd og veiledning selv. På tross av lav etterspørsel gis denne veiledningen i økende grad. Dette indikerer at det er NAV som veileder personer til denne tjenesten. Enkelte kommuner oppgir også at de informerer mer om tje-

Figur 1.6. Kommunenes svar på spørsmålet om det har vært en endring i antall henvendelser om økonomisk rådgivning høsten 2022 sammenlignet med høsten 2021. Etter folketall. Prosent



Kilde: NAV

nesten nå, noe som i seg selv kan skape en økning i antallet personer som ber om råd og veiledning.

Gitt den sterke prisveksten og renteøkningene, vil vi forvente at NAV-kontorene opplever en økning i antall henvendelser om økonomisk rådgivning fra folk med økonomiske problemer. Svarene bekrefter i noen grad at dette har skjedd. Totalt er det 60 prosent av kommunene som rapporterer at det er blitt flere henvendelser om økonomisk rådgivning (figur 1.6). De fleste rapporterer bare om en liten økning i antall henvendelser, mens 15 prosent rapporterer om en stor økning. Det er samtidig 40 prosent av kommunene som rapporterer at det ikke har vært noen endring i antall henvendelser om dette, og noen få rapporterer også om en nedgang i antall henvendelser. Hvis vi konsentrerer oss om de mest folkerike kommunene, har 4 av 13 kommunene svart, oppgitt at det er en stor økning i antall henvendelser, mens like mange noe overraskende har rapportert om en nedgang i antall henvendelser. Bildet er altså sammensatt når det gjelder utviklingen i antallet henvendelser om økonomisk rådgivning, selv om hovedbildet er at mange kommuner rapporterer om en liten økning.

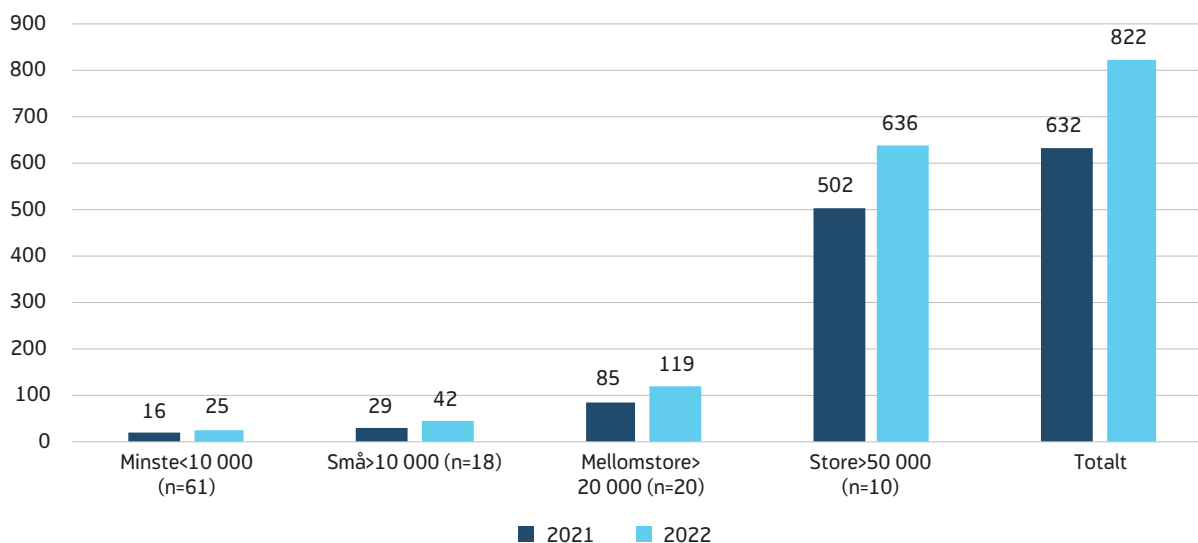
117 kommuner har svart i fritekstfeltet om økonomisk rådgivning. Flere kommuner oppgir at økningen i antallet søknader om økonomisk rådgivning handler om gjeld og økte levekostnader (f.eks. prisstigning og ren-

tøkning). Henvendelsene handler om alt fra hjelp til hverdagsøkonomien til stor og uoversiktlig gjeld. Eksempler på dette kan være hjelp til få oversikt over økonomien, sette opp budsjett, disponere penger, frivillig forvaltning, sikre at fakturaer blir betalt og kontakt med kreditorer. Det rapporteres også om at flere som akkurat klarte seg tidligere, ikke lenger gjør dette når utgifter til mat, strøm, husleie, drivstoff og renter øker. Dette gjelder både for personer med arbeidsinntekt og personer som mottar ytelser, som kan ha behov for supplerende sosialhjelp. Pengene strekker altså ikke like langt lenger. Pågangen i antall henvendelser tilskrives til dels at personer opplever sin økonomi som dårligere, men også at kommunene informerer mer om tjenesten og henviser flere internt. Noen kommuner opplever også økt pågang som følge av Covid19-pandemien. Dette dreier seg enten om at pågangen startet med pandemien eller at personer som bygget seg opp gjeld under pandemien henvender seg nå. For sistnevnte gruppe kan kombinasjonen av pandemi først og dernest økte levekostnader være utslagsgivende for å henvendelsen. Flere kommuner oppgir også at de ikke har merket noen økning i antallet henvendelser, men enkelte understreker at de forventer at dette vil komme.

Midlertidig botilbud for bostedsløse

Kommunene har plikt til å skaffe midlertidig botilbud til de som ikke klarer det selv. Dette følger av sosi-

Figur 1.7. Antall personer med midlertidig botilbud (sosialtjenesteloven § 27) i oktober 2021 og oktober 2022. N=109. Etter folketall.



Kilde: NAV

altjenesteloven § 27. Vi spurte kommunene om antallet som mottar midlertidig botilbud i oktober 2022 og oktober 2021. Generelt er det få personer som mottar et midlertidig botilbud, men det er mer utbredt i de mest folkerike kommunene (storbyer) enn i de minst folkerike (figur 1.7). De kommunene som har svart på dette spørsmålet oppgir samlet sett at 632 personer mottok dette tilbudet i 2021, mens 822 personer mottok det i 2022. Det utgjør en økning på 189 personer.

94 kommuner har besvart fritekstfeltet om midlertidig botilbud. Flere kommuner rapporterer om at antallet enslige som har mottatt tjenesten midlertidig botilbud har økt. Enkelte kommuner skriver at dette dreier seg om enslige menn over 30 år. Noen kommuner forteller også om en økning i antall mottagere som har utfordringer med rusmisbruk og psykiske lidelser, unge under 30 år og familier. Flere kommuner rapporterer om at det ikke er noen endring.

Frivillige aktører som deler ut mat og annet i kommunene

Totalt er det litt over 70 prosent av kommunene som rapporterer at det er frivillige som deler ut mat eller andre forbruksartikler til folk som har behov for det. I samtlige av de mest folkerike kommunene oppgis det at det er frivillige som deler ut mat, mens det er noe mindre utbredt i de mindre folkerike kommunene.

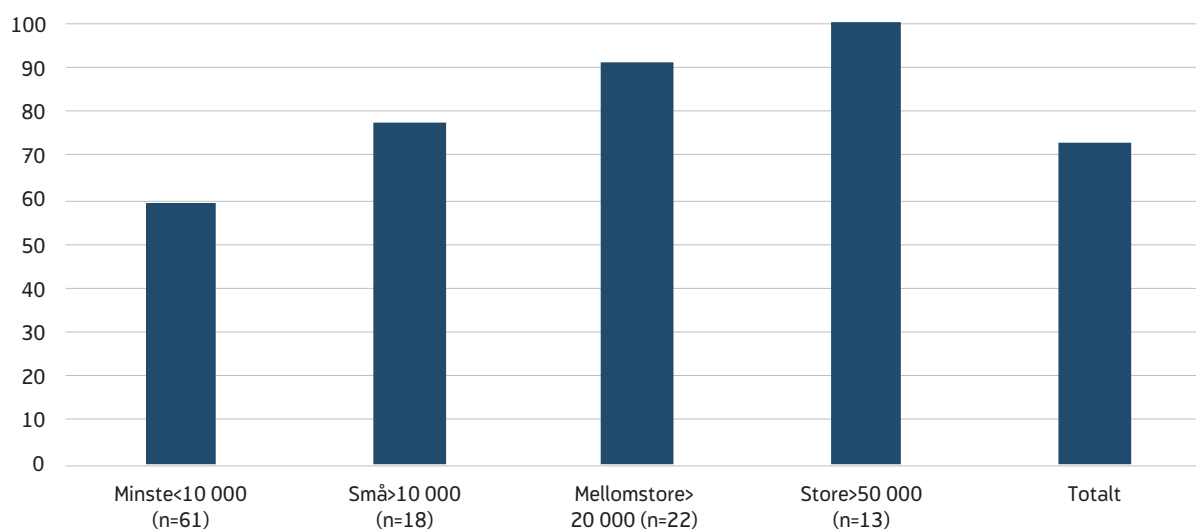
Av de 83 kommunene som har oppgitt at det er en eller flere frivillige aktører som deler ut mat i kommunen, er det 51 kommuner (61 %) som svarer ja på spørsmålet om hvorvidt de har inntrykk av at «pågangen på disse har økt». Det er flere som har inntrykk av økt pågang i de mest folkerike kommunene (85 %), enn i de mindre folkerike (44 % i kommunene med færre enn 10 000 innbyggere). I de mindre kommunene er det flere som svarer vet ikke på spørsmålet om de har inntrykk av at pågangen har økt.

De 51 kommunene som svarte bekreftende på spørsmålet om økt pågang hos matsentralene, ble videre spurt om de er i dialog med de frivillige aktørene om situasjonen med økt pågang. Av de 51 kommunene svarte 36 (71 prosent) at de er i dialog med de frivillige aktørene om situasjonen. Det er noen flere som oppgir kontakt med frivillige aktører i de mest folkerike kommunene sammenlignet med de mindre folkerike.

Ivaretagelse av barn og unge i situasjonen med økte levekostnader

I et fritekstfelt har 114 kommuner svart på hvordan barn og unges behov ivaretas i situasjonen med økte levekostnader. Generelt rapporterer kommunene om et stort fokus på barn og unge. Et eksempel på dette er grundige kartlegginger av barn og unges situasjon.

Figur 1.8. Andelen kommuner som kjenner til frivillige aktører som deler ut mat i kommunen. Etter folketall.



Kilde: NAV

Det fremgår av fritekstfeltet at det brukes rutiner, kartleggingsskjema og vedtaksmaler for å ivareta barneperspektivet. Spørsmål om barnas behov tas opp med foreldre i forbindelse med søknader. Eksempler på konkrete behov er klær, fritidsaktiviteter, utstyr, PC og internett, osv. Det innvilges også ekstra stønader til barn ved behov, slik som til høytidsfeiring og merkedager. Individuelle behov for barna ivaretas utenfor livsoppholdsvurderingen til familien. Enkelte oppgir at de innvilger mer nå enn før, og at de innvilger mer enn de statlige veiledende satsene til barnefamilie. En kommune skriver at listen heves når kostnadene øker, selv om rimelighet og nøkternhet fremdeles legges til grunn.

Hver sak vurderes individuelt for å ivareta barn og unges behov. Eksempler på dette er kommuner som oppgir at de ikke krever avdragsfrihet på lån i perioden med sosialhjelp eller tar hensyn til barnets beste ved vurdering av salg av eiendeler og lignende. Likevel er det noen kommuner som skriver at økonomisk sosialhjelp ikke er tilstrekkelig for å løse barnefattigdom. Dette eksemplifiseres med at det finnes personer som ikke forvalter egen økonomi godt, slik at økt inntekt ikke kommer barnet til gode. Enkelte kommuner oppgir at de har opprettet egne stillinger og/eller team som skal kartlegge og følge opp barnefamilie. Viktigheten av tett oppfølging understrekes.

Kommunene gir informasjon om muligheter i NAV, for eksempel til å få dekket fritidsaktiviteter, vinterklær, bostøtte, osv. Generelt innvilges det ekstra støtte til aktiviteter, høytidsfeiring og lignende. Det gis også informasjon om andre tilbud og muligheter i regi av kommunen og frivillige organisasjoner, slik som muligheter for fritidsaktiviteter, ferieopphold, etc. Eksempler på dette er bruk av aktivitetskort, som gir gratis adgang til f.eks. kino og svømmehall.

Kommunene rapporterer om tverrfaglig samarbeid og samarbeid med andre kommunale tjenester, slik som barnehager, skolefritidsordninger, kommunens økonomitjeneste og barnevernet. Viktigheten av å ivareta barnehage og skolefritidsordninger for barna understrekes. Det er også kommuner som oppgir at de aktivt formidler informasjon om sine tjenester til andre aktører, slik at de kan oppfordre personer til å ta kontakt

med NAV. Viktigheten av et tett og godt samarbeid med frivilligheten understrekes. En kommune skriver at slike samarbeid kan gjøre det enklere å fange opp barn og unge i en sårbar situasjon. Gratistilbud fra frivillige videreformidles også. Eksempler på dette kan være ferietilbud, utlån av fritidsutstyr og billetter til kulturtilbud.

Kommunenes erfaringer med nåsituasjonen og forventninger om fremtiden

Kommunene har i et fritekstfelt hatt muligheten til å komme med øvrige kommentarer om utviklingen i levekostnader og de sosiale tjenestene. 67 kommuner har benyttet denne muligheten. Dette fritekstfeltet viser flere erfaringer med nåsituasjonen og forventninger om fremtiden.

Økte levekostnader påvirker alle grupper, noe som skaper nye brukere for NAV. I fritekstfeltene rapporteres det om at personer med lave inntekter, både de i arbeid og på andre ytelser, i større grad er representert blant sosialhjelpssøkerne nå. Det skrives blant annet at flere sliter økonomisk nå, og at noen har så lav inntekt at de har rett på sosialhjelp. Det rapporteres også om flere henvendelser relatert til økte priser på mat, strøm og drivstoff, og en tendens til økt behov for supplerende sosialhjelp til personer som tidligere akkurat klarte seg selv.

Om lag 1/5 av kommentarene nevner de statlige veiledende retningslinjene for økonomisk stønad. I rundskrevet til Lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00) er hovedprinsippet for behandling av søknader om økonomisk stønad at det må foretas konkrete og individuelle vurderinger av den enkeltes behov, basert på opplysninger fra kartlegging av hver enkelt søker og dennes familie. Dette gjelder både vurderinger av stønadsnivået og hvilke utgifter som er nødvendige for den enkelte. Statlige og/eller kommunale satser er kun veiledende for utmåling av stønad, og kan ikke erstatte den individuelle vurderingen. Noen kommuner skriver at de statlige veiledende satsene ikke dekker de faktiske levekostnadene, og at det derfor er ekstra viktig å utøve skjønn når levekostnadene øker. Situasjonen forsterkes av at utbetalingene på de statlige ytelsene også oppfattes som lave, og dermed ikke alltid dekker levekostnader. Barnetilleggene på de stat-

lige ytelsene beskrives også som lave, noe som kan resultere i at brukere blir avhengige av økonomisk sosialhjelp. Det at kommunene diskuterer satsene kan neppe tolkes som at de ikke utøver skjønn. Fritekstfeltene viser flere eksempler på skjønnsutøvelse. Noen kommuner rapporterer at de gir mer enn satsen, eller tar høyde for prisstigningen. Flere kommuner påpeker også at de dekker strømutfgifter og boutgifter for personer med rett til økonomisk sosialhjelp. Det vil si at når disse utgiftene øker, vil det ikke påvirke summen disse mottagerne har disponibelt til andre formål. Enkelte kommuner skriver likevel at de statlige veiledende satsene bør økes for å reflektere økte kostnader til mat og forbruksvarer. En kommune skriver også at det er viktig at det ikke tegnes et bilde av at NAV krever salg av bolig og bil. Kommunen forteller videre at dette kan være aktuelt i enkeltsaker, men at det er unntaket.

Enkelte kommuner oppgir at de nå står i en vanskelig ressursituasjon, noe som kan legge press på skjønnsutøvelsen. Grundige kartlegginger og individuelle vurderinger av personer er ressurskrevende. Enkelte kommuner forklarer at kombinasjonen av økte levekostnader, flere flyktninger og uendrede ressurser gir dårligere forutsetninger for slikt grundig arbeid. Enkelte rapporterer også om «stramme» kommunebudsjetter og forventninger om at utbetalinger skal reduseres. Det kan dermed være utfordrende å innfri forventninger om både innsparinger og sosialfaglige idealer på samme tid. I fritekstfeltene påpekes det også at økte levekostnader er et samfunnsøkonomisk problem, som ikke kan løses av sosialtjenesten alene, og at økte utbetalinger fra NAV kun er en midlertidig løsning. Viktigheten av å øke overgang til arbeid og inkludering på alle samfunnets arenaer understrekes, ettersom arbeid handler om mer enn inntekt. Arbeid kan gi økt inkludering, språktrening, en stabil bosituasjon, etc.

Om lag 1/10 av kommunene som skriver i fritekstfeltet oppgir at de forventer at det vil komme flere henvendelser om sosialhjelp etter hvert, blant annet i kommuner som ikke har hatt stor pågang så langt. Det argumenteres for at utviklingen i levekostnadene kan treffe enkelte NAV-kontor senere enn andre, for eksempel i kommuner med lav arbeidsledighet og

Stønader og ordninger for flyktninger

I spørreundersøkelsen kommer det frem at Ukrainiske flyktninger står bak en stor andel av økningen i søknader/søkere om økonomisk sosialhjelp (se over). Derfor beskriver vi kort hvilke ordninger og rettigheter knyttet til flyktninger som gjelder. Ordninger og rettigheter for flyktninger er komplisert, og i denne rapporten skal vi ikke gi en fullstendig oversikt, men beskrive noen hovedtrekk.

Per 12.12.2022 har 34 576 personer fra Ukraina søkt om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge, hvorav 32 036 har fått innvilget søknaden (<https://udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/>). Flertallet av asylsøkerne er kvinner og barn. Det er anslått at det vil komme minst like mange flyktninger i 2023.

Før bosetting i kommunene får asylsøkere vanligvis innkvartering og livsopphold gjennom UDI og asylmottak. Relativt mange har benyttet seg av ordningen med alternativ mottaksplassering (AMOT) i forbindelse med flyktningekrisen fra Ukraina. I disse tilfellene inngås det avtale mellom UDI og kommunen. Kommunen påtar seg ansvaret frem til bosetting og får midler fra UDI for å dekke kostnadene for personer som bor privat i deres kommune i påvente av bosetting.

Etter bosetting i kommunene utløses et integreringstilskudd¹. De nyankomne flyktningene har rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogram og motta introduksjonsstønad. Introduksjonsstønnen utgjør 2 G for personer over 25 år. En del kan ha behov for supplerende sosialhjelp i tillegg. Nyankomne flyktninger kan motta økonomisk sosialhjelp frem til de starter opp i introduksjonsprogrammet. Per november er det 6 145 personer med ukrainsk statsborgerskap som mottar introduksjonsstønad.

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er for aldersgruppen 18-55 år, men kommunen kan tilby introduksjonsprogram også for de i alderen 55-67 år. I de tilfellene hvor kommunen ikke tilbyr introduksjonsprogram, vil økonomisk sosialhjelp være eneste mulighet for livsopphold, dersom de nyankomne flyktningene ikke kan forsørge seg selv.

Det har kommet en del eldre og uføre personer fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse. Disse har ikke rett på det som heter supplerende stønad, fordi oppholdstillatelsen deres ikke danner grunnlag for permanent opphold. Supplerende stønad er en statlig ytelse for personer bosatt i Norge, med kort eller ingen pensjonsopptjening i folketrygden og uten andre inntekter eller ytelser av betydning fra Norge eller utlandet. Supplerende stønad gis til personer som enten har fylt 67 år eller er uføre flyktninger. Ettersom personer med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke har rett på supplerende stønad, vil økonomisk sosialhjelp kunne være eneste alternativ til livsopphold dersom de ikke har andre måter å forsørge seg på.

¹ <https://www.imdi.no/ukraina/informasjon-om-tilskudd/>

lave boutgifter. Forventninger om økte strømpriser kan resultere i økonomiske utfordringer, spesielt i deler av Norge som har vært skjermet for dette så langt. Økte rentekostnader, som har en forsinkelse før de når befolkningen, vil antageligvis også merkes etter hvert. I tillegg forventes det at bosetting av et stort antall flyktninger vil føre til en økning i sosialhjelpsutbetalinger og behovet for boliger. Likevel skriver noen kommuner at det er en fare for at personer som kunne ha søkt om økonomisk sosialhjelp ikke søker, for eksempel fordi de opplever det som stigmatiserende eller ikke kjenner til muligheten. Dette kan resultere i at de tar kontakt sent. Enkelte kommuner oppgir at de aktivt informerer om sine tjenester på flere arenaer, noe som kan resultere i flere søknader om økonomisk sosialhjelp.

1.3 Referanser

Dahl, Espen S. og Ivar Lima (2021) «Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020 Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar». *Arbeid og velferd*, 3/2021.

Lian, Bård, Nygård, Odd Erik, Thoresen, Thor Olav og Vattrø, Trine Engh (2022) «De økte utgiftene for husholdningene i 2022 – hvem rammes mest?» SSB-rapport 2022/46

2. FATTIGDOMSBEGREPET

Av Espen Steinung Dahl

2.1 Definisjoner

Leksikon definerer fattigdom som den tilstanden en person er i som mangler en normal eller sosialt akseptabel mengde penger eller materielle goder (Britanica). Fattigdom eksisterer når personer mangler midler for å tilfredsstille de grunnleggende behovene. Dermed må en først definere hva som menes med grunnleggende behov. Dette kan på den ene siden defineres som hva som trengs for å overleve, eller på den andre siden hva som trengs for å opprettholde en levestandard på linje med resten av samfunnet. Det første måles gjerne ved å lage et mål på absolutt fattigdom, mens det andre gjerne ved relativ fattigdom. Felles for begge målene er at det defineres en grense, og personer med inntekter under denne grensa regnes som fattige.

I det følgende skal vi gå gjennom hvilke mål som benyttes om lavinntekt, ulikhet og fattigdom i dag. Først skal vi se hva praksis er i Norge, og deretter hvilke ulike mål som brukes av andre land. Det viser seg at det ikke finnes en ensbetydende definisjon på fattigdom i de ulike landene, og de fleste målene som foreslås har både fordeler og ulemper.

2.2 Praksis i Norge

I Norge har vi ingen offisielle mål på fattigdom. Det som av mange forstås som og omtales som fattigdom er gjerne SSBs mål på vedvarende lavinntekt. SSB publiserer årlig rapporter om lavinntekt (Normann og Epland, 2022). Vedvarende lavinntekt er definert ved at man slår sammen husholdningsinntektene over en periode – gjerne tre etterfølgende år – og ser om denne inntekten ligger under 50 eller 60 prosent av mediangjennomsnittet i samme periode. De som ligger under denne inntektsgrensen sies da å ha vedvarende lavinntekt. Dette målet tar hensyn til at husholdningene har ulik sammensetning og justeres etter forbruksenheter (se faktaboks i kap. 4 om hvordan disse er definert).

Dette relative målet angir ikke hvor mange personer som lever på sultegrensen, som et absolutt fattig-

domsmål ville gjort, men angir hvem som ikke har adgang til eller kan oppnå den velstand som er gjengs i samfunnet. En av fordelene med dette målet er at det er sammenlignbart over tid. En annen fordel er at man, i alle fall her i Norge, har tilgang til inntektsstatistikk for hele befolkningen. Dermed gir det mulighet for å undersøke målet for flere undergrupper. SSB rapporterer spesielt om utviklingen for familier med barn og unge.

Det er enkelte ulemper knyttet til dette målet. For det første tar det kun hensyn til inntekten til husholdningen, og ikke formuen. For det andre kan målet få merkelige utslag ved brå endringer i økonomien. F.eks. vil den i nedgangskonjunkturer kunne vise at det blir færre med relativ lavinntekt, selv om mange av de med lavinntekt opplever kraftige fall i økonomien. Dette kommer av at det er et relativt mål, og dermed egentlig er et mål på ulikhet og ikke nødvendigvis viser hvordan tilstanden er for dem med lavinntekt.

2.3 Andre mulige mål

Fattigdomsproblemer kan også belyses på andre måter og med andre mål. For eksempel kan man som SSB benytte levekårsundersøkelsen EU-SILC. Dette er en spørreundersøkelse som gjennomføres årlig i alle EU-land. I denne undersøkelsen kartlegges blant annet mangel på materielle og sosiale goder, samt om økonomisk romslighet og betalingsvansker i befolkningen (With og Thorsen, 2018). De materielle godene det spørres om er om man har råd til å holde boligen passe varm, har råd til å spise kjøtt og fisk annenhver dag (eller tilsvarende vegetarkost i samme prisklasse), har råd til å gå til tannlege, har råd til internett, har råd til å bytte ut utslitte møbler, har råd til å erstatte utslitte klær, om man har råd til privatbil, og om man eier egen bolig. Disse er ment til å belyse fattigdom i en europeisk kontekst, slik at alle målene ikke nødvendigvis er representative for å fange opp forskjeller i levekår i Norge (Normann 2011).

De sosiale godene det spørres om er om man har råd til en ukes feire i løpet av et år, har råd til å bruke litt penger på seg selv en gang i uken, har råd til å delta i regelmessige fritidsaktiviteter, og har råd til å spise og drikke ute med venner og familie minst en gang i måneden. Spørsmålene om økonomisk romslighet og betalingsvansker går på om respondentene opplever om det er vanskelig å få endene til å møtes, om de har mulighet til å klare en uforutsett utgift, om de har høy boutgiftsbelastning om andre lån er tyngende eller de har problemer med å betjene disse, eller om de har minst et betalingsproblem.

Alternativ til å måle relativ fattigdom, kan man også måle hvordan utviklingen er til en «fast» inntektsgrense på et tidspunkt (Normann og Epland, 2022). Da får man bedre frem utviklingen for dem som ligger nederst i inntektsfordelingen.

En kritikk mot det relative inntektsbegrepet er at det ikke tar hensyn til hvilke forbruksbehov personer har. For å møte dette har enkelte foreslått at vi heller bør benytte en budsjetttilnærming – i stedet for å måle husholdningenes inntekt opp medianinntekten i samfunnet, kan man benytte en forbrukstilnærming. Borgeraas (2017) viser hvordan dette kan defineres i Norge. Da måler man inntekten opp mot kostnaden ved å ha et gitt nivå på forbruket. Fordelen med et slikt mål er at man får en kobling av inntekt og behov. En utfordring er derimot at man da nødvendigvis må konstruere en forbrukspakke over hva som er nødvendig for en husholdning, og at det er krevende å lage denne representativ for ulike husholdninger og over tid. Borgeraas (2017) viser at det blir langt færre barn som bor i husholdninger med inntekter som ligger under denne grensen enn ved både EUs og OECDs lavinntektsmål.

Europarådet (2020) løfter frem FNs indeks for menneskelig utvikling som et bedre mål enn målene for relativ og absolutt fattigdom. Dette er et sammenlignbart mål mellom ulike land, hvor man benytter ulike parametere som påvirker livskvaliteten, for eksempel antall forventede leveår, leseferdigheter, utdanning, levestandard, likestilling og barns levekår. De knytter videre disse målene til FNs menneskerettigheter. Dvs. at statene har rettslige forpliktelser til å

bidra til menneskelig utvikling for sin befolkning. I dag ligger Norge på topp i denne målingen.

2.4 Hva gjøres i andre land og av internasjonale organisasjoner?

I EU måles materiell fattigdom med et mål på om man har råd til en viss levestandard. Dette er det tilsvarende som SSB rapporterer om for Norge nevnt tidligere, med en rekke spørsmål om man har råd til enkelte utvalgte varer eller tjenester. Indikatoren skiller mellom dem som ikke har råd til varene eller tjenestene og de som av en eller annen grunn ikke har behov for dem. Det er ni varer og tjenester som inngår i dette målet, og man regnes å leve i materiell fattigdom dersom man ikke har råd til fire av ni av målene. I EU benyttes også målet på relativ fattigdom, og dem som faller under 60 prosent av medianinntekten sies å være i risiko for fattigdom. Det tredje som tas med er personer som tilhører husholdninger hvor de i arbeidsfør alder jobber mindre enn 20 prosent av mulig arbeidstid. Disse tre målene aggregeres, og de som oppfyller et av de tre kriteriene regnes som utsatt for risiko for fattigdom eller sosial utestenging. De nordiske EU-landene rapporterer på disse målene (f.eks. Sverige, SCB 2017).

Danmark innførte en offisiell økonomisk fattigdomsgrense i 2013, men denne ble avskaffet igjen i 2015. Begrunnelsen for at den ble avskaffet var at den ikke var knyttet direkte til sosialpolitikken. I 2018 begynte igjen Danmarks statistikk likevel å publisere statistikk med et tilsvarende fattigdomsmål, etter at Danmark tilsluttet seg til FNs verdensmål. Danmarks statistikk kaller det ikke nå en fattigdomsgrense, men en fattigdomsindikator (Benjaminsen mfl. 2016). Denne fattigdomsindikatoren inneholder både en del hvor de rapporterer om tilstanden om økonomisk fattigdom, som tilsvarende SSBs relative lavinntekt (men danskene benytter en inntektsgrense på 50 prosent av medianinntekten, ikke 60 prosent), og en del indikatorer om materielle og sosiale mangler. De sistnevnte indikatorene inkluderer utvalgte spørsmål fra spørreundersøkelsen EU-SILC, og er som følger: om de har vanskelig eller meget vanskelig for å få pengene til å strekke til, om de har ubetalte regninger, om de kan betale en uforutsett utgift på 10 000 kroner, om de av økono-

miske grunner ikke har bil, og om man har råd til en ukes ferie borte fra hjemmet. De som kommer innunder tre av fem av disse alternativene regnes som økonomisk sårbare.

I OECD rapporteres det om både ulikhet og fattigdom for medlemslandene (OECD 2017). De opererer da med en rekke mål. Ulikhet i et land måles med Gini-koeffisienten⁶, og varianter av denne. Videre har de en fattigdomsindikator som ligner på EUs mål på relativ lavinntekt. Tanken bak er den samme, men det er noe forskjeller i hvilke inntekter som inkluderes og hvordan vektene av stordriftsfordeler i husholdningene er definert. De presenterer også disse før og etter skatter og overføringer.

Verdensbanken er også opptatt av å måle fattigdom, men da hovedsakelig absolutt fattigdom. Dvs. hvor mange som lever av mindre enn \$1,90 per dag, og knyttet til målet om å eliminere ekstrem fattigdom innen 2030. Men i de senere årene har også verdensbanken utvidet sine mål (Verdensbanken 2021). Ettersom det har vært en reduksjon i den globale absolutte fattigdommen, rapporterer verdensbanken nå også andelen av befolkningen som lever på mindre enn \$3,20 og \$5,50 per dag. Videre har de innført noe de kaller samfunnsfattigdom. Dette er et mål som varierer mellom land og over tid, og er definert som en blanding av absolutt og relativ fattigdom. I bunnen ligger en grense for absolutt fattigdom, mens for land hvor denne er lite relevant, vil det være en relativ fattigdomsgrense som gjelder. Denne relative grensa ligner på den som brukes av EU og OECD. Et siste mål som benyttes av verdensbanken, er et flerdimensjonalt mål. Dette innebærer at man har valgt ut et sett av indikatorer: konsum/inntekt, utdanningsnivå, deltakelse i utdanning, tilgang til rent drikkevann, sanitære forhold, og elektrisitet. Videre ser de på hvordan dette gir opphav i tre andre mål: økonomisk levestandard, utdanning, og grunnleggende infrastruktur.

⁶ Gini-koeffisienten er et statistisk mål på inntekts- og formuesulikhet. Denne varierer mellom 0 og 1, og dersom den er lik 0 betyr det at formuen eller inntekten er helt jevnt fordelt, mens dersom den er lik 1 er det kun én person som har all inntekt eller formue.

I USA opererer de med et offisielt mål på fattigdom, som det rapporteres på årlig (Creamer mfl. 2022). Dette måles på husholdningsnivå, og det beregnes en fattigdomsgrense lik tre ganger det minste kostholdet man kan leve på (i 1963). Fattigdomsgrensen er også avhengig av størrelsen på husholdningen. De benytter i tillegg en supplerende fattigdomsgrense som tar hensyn til overføringer til familiene.

2.5 Hva betyr det å leve i fattigdom

Et mål bør bety noe. Da får vi en felles forståelse hva vi står ovenfor, og hvilke midler vi kan benytte for å bekjempe problemene. Et mål kan også gi oss mulighet til å anslå hvilke effekter vi får ved tiltak for å bekjempe fattigdom. Selv om vi ikke har et omforent mål på fattigdom, blir det i forskningen undersøkt hvilke konsekvenser det har å leve med relativ lavinntekt. Det er også dette relative målet som benyttes i kapittel fire i denne rapporten.

Det er flere eksempler på hvilke effekter eller konsekvenser det har å leve med vedvarende lavinntekt. Det er spesielt konsekvenser for unge i lavinntektsfamilier som har blitt studert. Hyggen mfl. (2018) gir en kunnskapsoppsummering av forskning på konsekvensene av oppvekst i lavinntektsfamilier. De viser til at det er krevende å finne kausale sammenhenger mellom lavinntekt og hvordan det går med personene ellers. Videre ser de på hvilke mulige mekanismer som kan gi dårligere utfall for dem som vokser opp i lavinntektsfamilier. Dette inkluderer familiestress-hypotesen, investeringshypotesen, og hypotesen om bakenforliggende kjennetegn. Den første av disse forklarer uheldige utfall med bakgrunn i at økonomiproblemer kan gi emosjonelt stress og foreldrekonflikt, som igjen kan gi uheldige konsekvenser for relasjoner og samspill i familien. Dette gir dermed opphav til dårlige utfall for barna. De viser også til forskning som sier at barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier er mer utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. Investeringshypotesen går ut på at foreldre med liten tilgang på økonomiske ressurser har få muligheter til å investere i forhold som kan ha betydning for barnas utvikling. Den tredje forklaringen går på, at sammenhengen mellom lavinntekt og utfall kan forklares av at det er andre kjennetegn ved foreldrene som henger

sammen med lavinntekt. Disse kjennetegnene kan være foreldrenes utdanning, motivasjon, holdninger og forestillinger.

Hyggen mfl. (2018) finner at det er flere uheldige konsekvenser av å vokse opp i familier med lavinntekt. Dette inkluderer blant annet svekket helse, lære og adferdsvansker, og at barna underpresterer på skole. Det å vokse opp i lavinntekt henger også sammen med hvordan man har det i voksen alder. Det ser ut til at de i større grad får barn tidligere enn dem som ikke vokser opp i lavinntekt, de har lavere ferdigheter og ambisjoner, er i større grad lavtlønnet, har høyere grad av arbeidsledighet og er i større grad avhengig av ytelse fra det offentlige.

I en tilsvarende kunnskapsoppsummering gir Fløtten og Nilsen (2020) en oppdatering på ny forskning. Her vises det til ulike sammenhenger og konsekvenser det har for både foreldre og barn å leve med lavinntekt. For det første er det flere studier som viser at det er en negativ sammenheng mellom sosial ulikhet og helse. Men de påpeker at det ikke er en deterministisk sammenheng. Dvs. at det er mange som vokser opp i lavinntektsfamilier som det går bra med, og at det er flere faktorer som kan begrense sammenhengen mellom lavinntekt og negative utfall, slik som trivsel på skolen, gode vennerelasjoner og aktiv fritid. Videre viser de til forskning som viser at barn i lavinntektsfamilier i mindre grad deltar i fritidsaktiviteter, at de har større frafall fra utdanning, og at de har større sannsynlighet til å falle utenfor arbeidsliv og utdanning.

Ekren og Grendal (2021) finner at barn som har vokst opp i lavinntektsfamilier har lavere utdanning, færre av dem fullfører videregående opplæring (men lavinntekt betyr mindre for fullføring blant norskfødte med innvandrerforeldre), færre er tilknyttet arbeidsmarkedet, og færre har yrkestilknytning. Det sies ikke noe om det er å leve i en lavinntektshusholdning som gir disse utslagene, eller om det er noe annet bakenforliggende som gjør det.

Det er flere undersøkelser som tyder på at det er sammenhenger mellom lavinntekt og uheldige utfall også for voksne. Barstad (2020) benytter levekårsundersøkelsen EU-SILC til å se på sammenhengen mellom

lavinntekt og helseproblemer, og finner sterke sammenhenger mellom disse. Han finner også at det er sterk sammenheng mellom økonomiske ressurser og subjektiv livskvalitet.

Det er videre store forskjeller i forventet levealder for rike og fattige. De 1 % rikeste kvinnene kunne forventes å leve 8,4 år lengre enn de 1 % fattigste (Kinge mfl. 2019). Tilsvarende forskjell for de rikeste og fattigste mennene var på 13,8 år. Kinge mfl. (2019) viser dessuten at forskjellene økte mellom 2005 og 2015.

2.6 Referanser

Barstad, Anders (2020) «Økonomi, helse og livskvalitet. En analyse av Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2017» SSB-rapport nr. 2020/29

Benjaminsen, Lars, Morten H. Enemark og Jesper F. Birkelund (2016) «Fattigdom og Afsavn – om materielle og sociale afsavn blant økonomisk fattige og ikke-fattige» SFI-rapport nr. 16–05

Borgeraas, Elling (2017) «Forbruksbasert fattigdomsmål – forbrukstilnærming til barnefattigdom» Prosjektnotat nr. 7, 2017, SIFO

Britannica «Poverty» <https://www.britannica.com/topic/poverty>

Creamer, John, Emily A. Shrider, Kalee Burns, og Frances Chen (2022) «Poverty in the United States: 2021» U.S. Census bureau report, September 2022

Ekren, Rachel og Ola N. Grendal (2021) «Barn i vedvarende fattigdom klarer seg litt dårligere i utdanning og arbeid» SSB artikkel 7. desember 2021, hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/barn-i-vedvarende-lavinntekt-klar-er-seg-litt-darligere-i-utdanning-og-arbeid>

Europarådet (2020) «Poverty» <https://www.coe.int/en/web/compass/poverty>

Fløtten, Tone og Roy A. Nielsen (2020) «Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering» Vedlegg til «Like muligheter i oppveksten. Regjeringens

samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023)» Oslo: Barne- og familiedepartementet

Hyggen, Christer, Ingar Brattbakk og Elling Borgeraas (2018) «Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier – En kunnskapsoppsummering» NOVA Rapport 11/2018

Kinge, Jonas M., Jørgen H. Modalsli, Simon Øverland, Håkon K. Gjessing, Mette C. Tollånes, Ann K. Knudsen, Vegard Skirbekk, Bjørn H. Strand, Siri E. Håberg, Stein E. Vollset (2019) «Association of Household Income With Life Expectancy and Cause-Specific Mortality in Norway, 2005-2015» JAMA, 321(19), 1916–1925

Normann, Tor Morten og Jon Epland (2022) «Fremdeles 115 000 barn med vedvarende lavinntekt i 2020» <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/statistikk/inntekts-og-formuesstatistikk-for-husholdninger/artikler/fremdeles-115-000-barn-med-vedvarende-lavinntekt-i-2020>

OECD (2017) «Does inequality matter? How people perceive economic disparities and social mobility» OECD-repport

SCB (2017) «Att mäta fattigdom» SCB-artikkel, <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Att-mata-fattigdom/>

Verdensbanken (2021) «Reversals of fortune» World Bank report

With, Mari L. og Lotte R. Thorsen (2018) «Materielle og sosiale mangler i den norske befolkningen. Resultater fra Levekårsundersøkelsen EU-SILC» SSB-rapport 2018/7.

3.UTVIKLING I INNTEKTS- OG FORMUESFORDELING

Av Jorunn Furuberg

Fordelingen av inntekt og formue i befolkningen gir oss informasjon om hvordan de økonomiske ressursene er fordelt. Utviklingen over tid viser om det er enkelte grupper som drar fra, og andre som sakker akterut, når det gjelder tilgang til materielle goder. I et samfunn med små forskjeller vil fattigdom være et mindre problem enn i samfunn der inntekt og formue er mer skjevt fordelt. NAV forvalter Folketrygden og andre ordninger som er viktige for å sikre inntekten til de som av ulike årsaker permanent eller midlertidig ikke kan forsørge seg ved eget arbeid. Utviklingen i fordelingen av inntekt og formue er viktig informasjon for NAV i dette arbeidet.

Flere internasjonale sammenligninger viser at Norge er blant de landene i verden med minst forskjeller i levekår. Norge kommer godt ut på EUs indikatorer for risiko for fattigdom eller sosial eksklusjon⁷. Tall fra OECD for 2019 viser også at forskjellene er små i Norge sammenliknet med mange andre land. I en rangering av 45 land etter forskjellen i inntekt mellom de 20 prosentene med høyest inntekt og de 20 prosentene med lavest inntekt, blir Norge rangert som landet med den 7. laveste inntektsforskjellen (OECD 2022).

Den økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste innbyggere i landet, og det store flertallet i den norske befolkning har høy levestandard og gode levekår. Inntektsutviklingen til husholdningene har likevel vært svak de siste 5-6 årene. Oljeprisfallet som startet i 2014, førte til en nedgang i realinntektene til husholdningene i 2016, og først i 2019 var medianinntekten på nivå med det den var før nedgangen. Fra 2015 til 2020 var realveksten i median inntekt etter skatt negativ for husholdningene sett under ett, men hver for seg hadde husholdningstypene en positiv realvekst. Dette skyldes demografiske endringer, med flere eldre og alene-

boende og færre barnefamilier. De store etterkrigskullene gikk i denne perioden over fra å være yrkesaktive til å bli pensjonister. Det medførte at det ble en større andel med lavere inntekter i befolkningen som helhet.

Året 2020 ble sterkt preget av koronapandemien. Store deler av næringslivet ble påført restriksjoner, og mye av den økonomiske aktiviteten stoppet opp våren 2020. Selv om aktiviteten tok seg opp igjen i mange sektorer i løpet av sommeren falt bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge med 2,5 prosent i 2020, målt i faste priser. Dette er den sterkeste nedgangen i fastlandsøkonomien som SSB har målt i hele etterkrigstiden (SSB 2021).

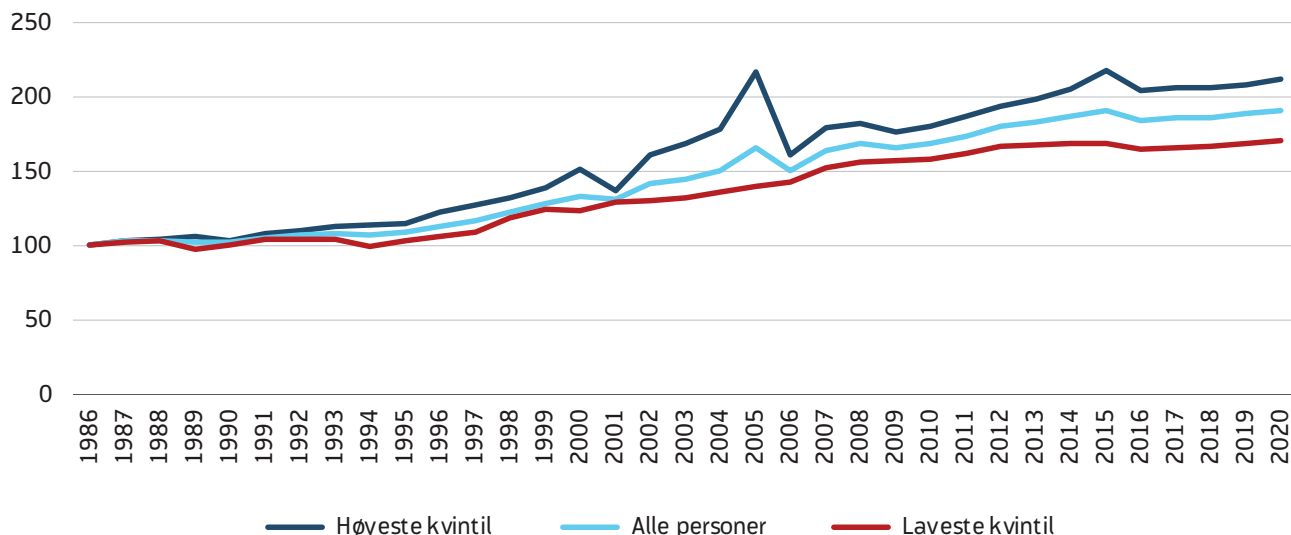
I 2020 hadde norske husholdninger en nedgang fra året før i median inntekt etter skatt på 0,5 prosent (Arntzen og Hattrem 2022). Justert for ulikheter i husholdningssammensetning økte likevel inntekt etter skatt per forbruksenhet med 0,6 prosent. Stønader stod for en større del av husholdningenes inntekter enn i tidligere år. Reduserte lønnsinntekter som følge av koronarestriksjonene ble for en stor del kompensert med økte overføringer. For husholdningene med lavest inntekt etter skatt økte overføringsandelene av inntekten mer enn i husholdninger i den øvre del av inntektsfordelingen. Dette skyldes at de som har lavest inntekt jobber i næringer som i størst grad ble rammet av nedstengingen. Blant de med høyest inntekt er næringsinntekt og kapitalinntekt viktigere enn lønnsinntekt. I 2020 var det personer nederst og øverst i inntektsfordelingen som opplevd størst vekst i realinntekten, mens de i midten opplevde minst økning.

3.1 Inntektsfordelingen

Figur 3.1 viser utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet for gjennomsnittet av alle personer, og gjennomsnittet av de 20 prosentene (kvintilene) med høyest og lavest inntekt. I perioden 1986 til 2020 har

⁷ Se kap.4.12

Fig.3.1 Utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala).1 Gjennomsnitt. Indeks i faste 2020-kroner. 1986=100

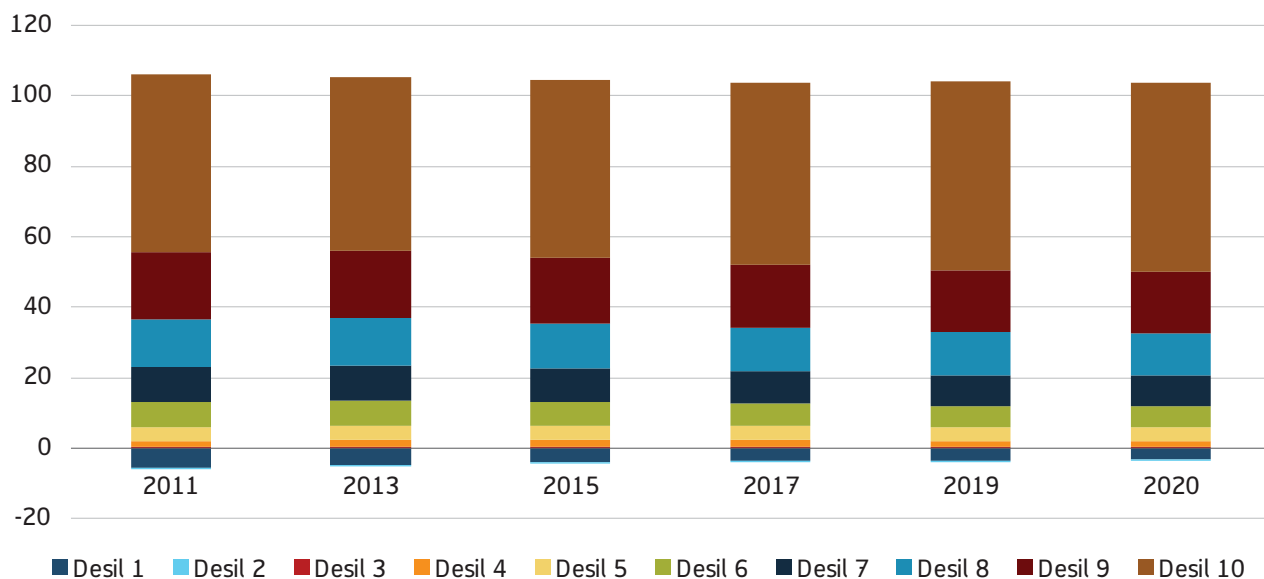


Kilde: SSB

gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU- skala), se definisjon i faktaboks side 21 i kap.4, for befolkningen som helhet vokst med 91 prosent. For femdelen med høyest inntekt var veksten tilsvarende 112 prosent, og blant femdelen med lavest inntekt 70 prosent. Alle inntektsklasser har opplevd vekst

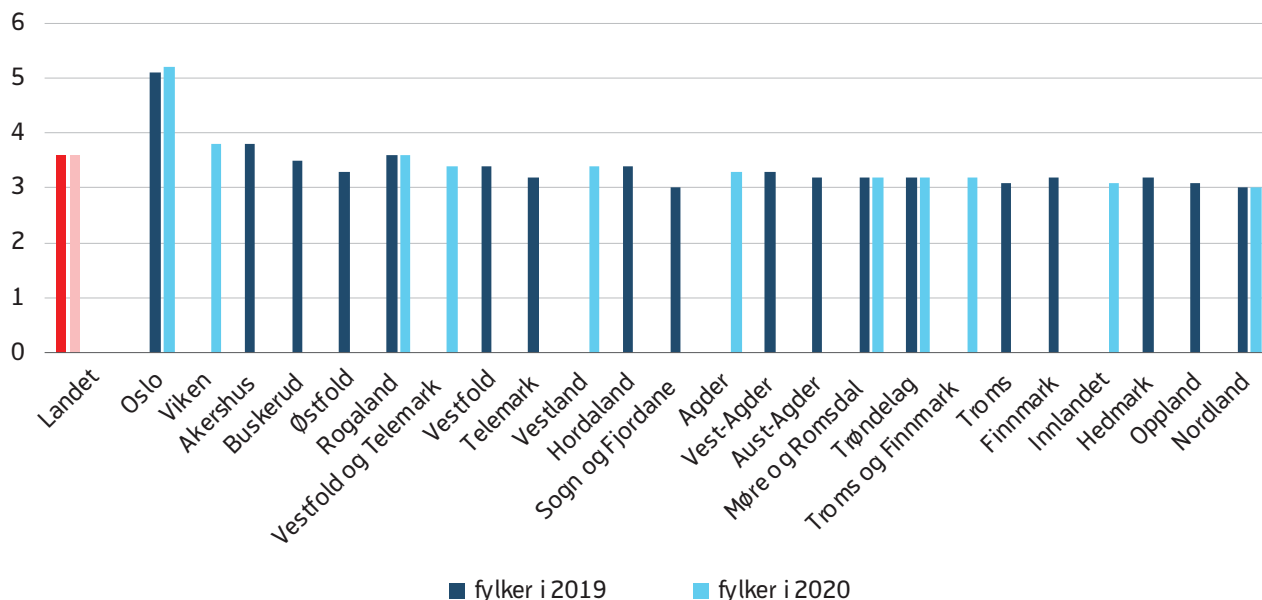
i realinntekten de siste 10 til 15 årene sett under ett, men de siste 5 til 6 årene har realinntekten økt sakte og det har tatt tid å hente opp nedgangen i 2016. I 2020 hadde kvintilen med høyest inntekt litt høyere inntektsnivå enn tilsvarende gruppe i 2014. For de 20 prosentene nederst i inntektsfordelingen har utviklin-

Figur 3.2. Andel av beregnet nettoformue for husholdninger i alle desil, etter desil og år. Utvalgte år i perioden 2011 - 2020



Kilde: SSB

Figur 3.3 Forholdet mellom gjennomsnittsinntekten til de 20 prosent med høyest inntekt og de 20 prosent med lavest inntekt. Fylkesinndeling i 2019 og i 2020.



Kilde: SSB

gen i realinntekt vært svak etter oljeprisfallet, og i 2020 var inntekten i denne gruppen så vidt større enn for tilsvarende gruppe i 2013.

3.2 Utvikling i formuesfordelingen

I tillegg til løpende inntekt er formue viktig for levestandarden til husholdningene.

Tilgang til oppsparte midler i form av formue er en ressurs for husholdningen, og forskjeller i formue mellom husholdninger og mellom inntektsgrupper er viktige for å forklare forskjeller i levestandard.

Husholdningens netto formue er summen av beregnet brutto formue fratrukket gjeld (se faktaboks kap.4 side 21 for definisjon av ulike formuesbegrep). Dersom vi rangerer alle husholdningers netto formue fra lavest til høyest, og deler inn antall husholdninger i ti like store deler får vi en oversikt over desilfordelt netto formue (figur 3.2). De ti prosentene av husholdningene med høyest netto formue (desil 10), disponerte i 2020 over halvparten (53,7 prosent) av husholdningenes samlede netto formue. De 20 prosentene av husholdningene med lavest netto formue hadde

negativ netto formue, det vil si at gjelden var større enn verdien av formuen. De siste årene har husholdningene med høyest netto formue økt sin andel, dette ser ut til å ha gått på bekostning av formuen til mellomsjiktet i fordelingen, desil 5 til desil 9.

3.3 Regionale forskjeller i inntekt

I figur 3.3 ser vi fordelingen av husholdningens inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) i ulike fylker. I gjennomsnitt for hele landet er forholdet mellom inntekten til de 20 prosent med lavest og høyest inntekt konstant fra 2019 til 2020. De 20 prosent med høyest inntekt disponerer en inntekt som er 3,6 ganger høyere enn i gjennomsnitt for de 20 prosentene med lavest inntekt. Inntektsforskjellene er størst i Oslo der dette forholdstallet er 5,2, en økning på 0,1 prosentpoeng i forhold til 2019. Oslo har klart størst inntektsforskjeller, deretter kommer Viken (3,8) og Rogaland (3,6). Inntektsforskjellene er minst i Innlandet med 3,1 og Nordland med 3,0. På grunn av endringer i fylkesfordelingen for mange fylker fra 2020 er det vanskelig å kommentere utviklingen i enkeltfylker.

3.4 Referanser

Arntzen, Jørgen Knutsønn og Aurora Hattrem.
Offentlige stønader kompenserte for inntektsbortfall
i 2020 (ssb.no) Nettartikkel publisert 1.mars 2022,
oppdatert 2. september2022. Oslo-Kongsvinger:
Statistisk sentralbyrå.

OECD (2022) Tabell “Key indicators on the
distribution of household disposable income
and poverty” Lastet ned 14.09.2022 fra: Income
Distribution Database (oecd.org)

SSB (2021) Økonomisk utsyn over året 2020.
Kap.3 Norsk økonomi gjennom 2020. Konjunktur-
tendensene 2021/1.Oslo-Kongsvinger: Statistisk
sentralbyrå.

4. UTVIKLING I LAVINNTÉKT

Av Jorunn Furuberg

Antall og andel i befolkningen med lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på hvordan risikoen for fattigdom utvikler seg. Ved å se på utviklingen i lavinntekt fordelt på demografiske kjennetegn, sysselsetting, trygdemottak og andre bakgrunnsvariabler kan en si noe om hvordan risikoen for fattigdom varierer mellom grupper. Dersom andelen med lavinntekt øker, gir dette signal om hvor det er nødvendig å sette inn tiltak for å økende utenforskap. Selv om lavinntekt gir økt risiko for fattigdom, tilhører rundt halvparten av

de som oppgir at de mangler materielle goder ikke en lavinntektsgruppe (SSB 2022a).

Det er vanlig å definere lavinntekt som «en inntekt som er mindre enn x prosent av medianinntekten» i det aktuelle landet i et gitt år, og vurdere lavinntekt ut ifra et slikt relativt inntektsmål. Medianinntekten i befolkningen er det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store halvdel, etter at de er rangert etter inntektsstørrelse. Det vil altså være like mange personer med

Definisjoner

Inntekt etter skatt:

Inntektsbegrepet omfatter summen av husholdningens registrerte inntekter etter skatt. Dette omfatter summen av alle yrkesinntekter (lønns- og næringsinntekter), kapitalinntekter (renteinntekter av bankinnskudd og avkastning på diverse verdipapirer), og ulike overføringer (som for eksempel pensjoner, ulike trygder, sosialhjelp og bostøtte). Skatt og negative overføringer som betalt barnebidrag og pensjonspremier kommer til fratrukk. Det er en del faktorer som påvirker husholdningens økonomiske ressurser, men som likevel ikke omfattes av inntektsbegrepet. Dette gjelder verdien av offentlige tjenester, hjemmeproduksjon, verdien av boligjenester og varige konsumgoder og eventuelle inntekter som er unndratt beskatning, som inntekt fra svart arbeid (mer om dette i Omholt 2019).

EU-60 og EU-50

EU har to ulike mål, og bruker 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt. En egen ekvivalensskala, EU-skala, benyttes for å beregne hvor mange forbruksenheter det er i en husholdning. Ekvivalensskala betyr at vi vektet hvor mye inntekt husholdninger med ulik sammensetning av antall barn og voksne må ha for å oppnå samme nivå i inntektsfordelingen.

EU-skala og forbruksenhet

I EUs skala vektet første voksne som 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på 2 voksne og 2 barn beregnes da til 2,1 forbruksenhet. Dette betyr at husholdningen ifølge EUs skala trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn det en enslig trenger for å ha samme levestandard. På denne måten tar man hensyn til stordriftsfordeler i større husholdninger. I 2020 var lavinntektsgrensene på 201 100 og 241 400 kroner per forbruksenhet for henholdsvis EU-50 og EU-60 ifølge SSBs inntektsstatistikk for husholdninger. Dette betyr at lavinntektsgrensen for en husholdning med to

voksne og to barn under EU-50 målet var på 422 300 kroner mens den under EU-60 målet var på 506 900 kroner.

Hovedinntektstaker

Statistikk med kjennetegn over personer med lavinntekt er ofte delt inn etter status til hovedinntektstaker. Med hovedinntektstaker menes den personen i husholdningen som har fått registrert høyest samlet inntekt før skatt. I de tilfellene der det ikke er noen inntektstaker i husholdningen, er eldste person hovedinntektstaker.

Årlig lavinntekt vs. vedvarende lavinntekt

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

Studenthusholdninger

Studenthusholdninger holdes utenfor dersom ikke annet er eksplisitt angitt. Dette både fordi studier er en forbigående fase og fordi studielån ikke regnes som inntekt i inntektsstatistikken.

Finansformue

Finansformue er summen av bankinnskudd, aksjer og andre verdipapirer.

Nettoformue

Nettoformue er summen av all finansformue, eiendommer og boliger, fratrukket gjeld.

inntekt over medianen som under. EU opererer med to ulike lavinntektsmål, 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt. Ved å måle husholdningsstørrelse i forbruksenheter tar man hensyn til stordriftsfordelene husholdningene oppnår ved at flere bor sammen (se faktaboks). For eksempel vil ikke en husholdning på to personer ha dobbelt så høye kostnader som en husholdning med én person. Dette prøver man å ta høyde for ved å bruke ekvivalensskalaer. Det finnes ikke et offisielt fastsatt fattigdomsmål i Norge, dermed vil antall og andel fattige avhenge av hvilket fattigdomsmål vi bruker, jamfør drøftingen av fattigdomsbegrepet i kap. 2. EU-60 målet er mest brukt i EU og i Norge (Omholt 2019), og vi vil derfor fokusere mest på dette målet i rapporten. Ved å bruke EU-60 som lavinntektsmål inkluderer vi også grupper som ligger i grenselandet for lavinntekt og som derfor kan antas å ha en forhøyet risiko for fattigdom.

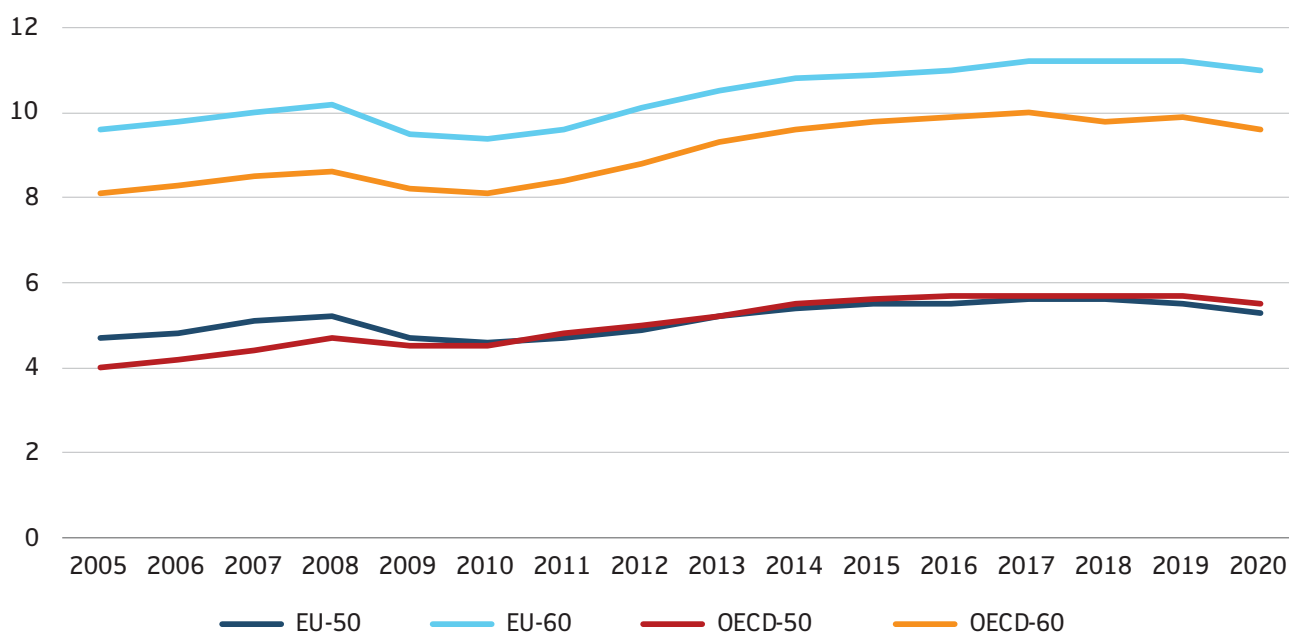
En innvending mot et slikt relativt lavinntektsmål er at det mer er et mål på inntektsfordeling enn på fattigdom (Omholt 2019). Vi kan også komme i en situasjon hvor personer nederst i inntektsfordelingen kan få det vanskeligere selv om andelen med lavinntekt ikke øker. Dette kan skje dersom realinntekten samlet

går ned, og vi alle i gjennomsnitt får mindre å rutte med. For eksempel vil prisstiging på energi og mat kunne føre til at flere får vansker med å finansiere et akseptabelt forbruk. Utviklingen i lavinntekt er likevel en viktig indikator å følge med på når det gjelder utviklingen over tid, men det er også viktig å følge med på utviklingen i levekår mer generelt. Det vil også være viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av et inntektsmål. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad disse faktorene påvirkes av inntekt vil variere mellom land, da offentlig finansierte tjenester og velferdsordninger er ulike. I noen land vil for eksempel tilgang på helsehjelp være avhengig av inntekt i større grad enn i Norge, med offentlig finansiert helsetilbud.

4.1 Årlig og vedvarende lavinntekt

Utviklingen i årlig lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på hvordan løpende endringer i demografi og sysselsetting påvirker risikoen for fattigdom. Vi benytter også årlig lavinntekt framfor varig lavinntekt for å belyse utviklingen i lavinntekt for NAV-brukere etter stønadsordninger, siden mange stønader er kortvarige, jf. avsnitt 4.10 under.

Figur 4.1. Andel av befolkningen med årlig lavinntekt ved ulike lavinntektsmål. Prosent



Kilde: SSB

Det siste året har årlig lavinntekt målt ved EU-50 og EU-60 vist en liten nedgang for befolkningen sett under ett, begge mål er 0,2 prosentpoeng lavere i 2020 enn i 2019. Utviklingen fra 2019 til 2020 viser at koronapandemien og innvirkningene av denne ikke førte til en drastisk endring av andelen av befolkningen med årlig lavinntekt. En forklaring på dette kan være at personer i lavinntektsgruppen i stor grad befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, og dermed ble mindre påvirket av endringer i arbeidsmarkedet som følge av nedstengingen. Blant de som ble arbeidsledige, kompenserte dagpenger og andre overføringer i stor grad for reduserte inntekter.

Ulike lavinntektsmål gir ulikt antall med lavinntekt. Hvis vi bruker EU-60, og ser på inntekten ett enkelt år, var 11,0 prosent av befolkningen i lavinntektsgruppen i 2020 (figur 4.1). Dette tilsvarer 575 000 personer, en nedgang på 8 300 personer fra 2019. Benytter vi isteden EU-50 finner vi at andelen med lavinntekt er mer enn halvert, med 5,3 prosent av befolkningen. Dette betyr at mange husholdninger har en årlig inntekt på mellom 50 og 60 prosent av medianinntekten.

OECD har også to mål på lav inntekt; OECD- 60 og OECD- 50. Også disse er knyttet til medianinntekten, men OECD målene antar lavere stordriftsfordeler med

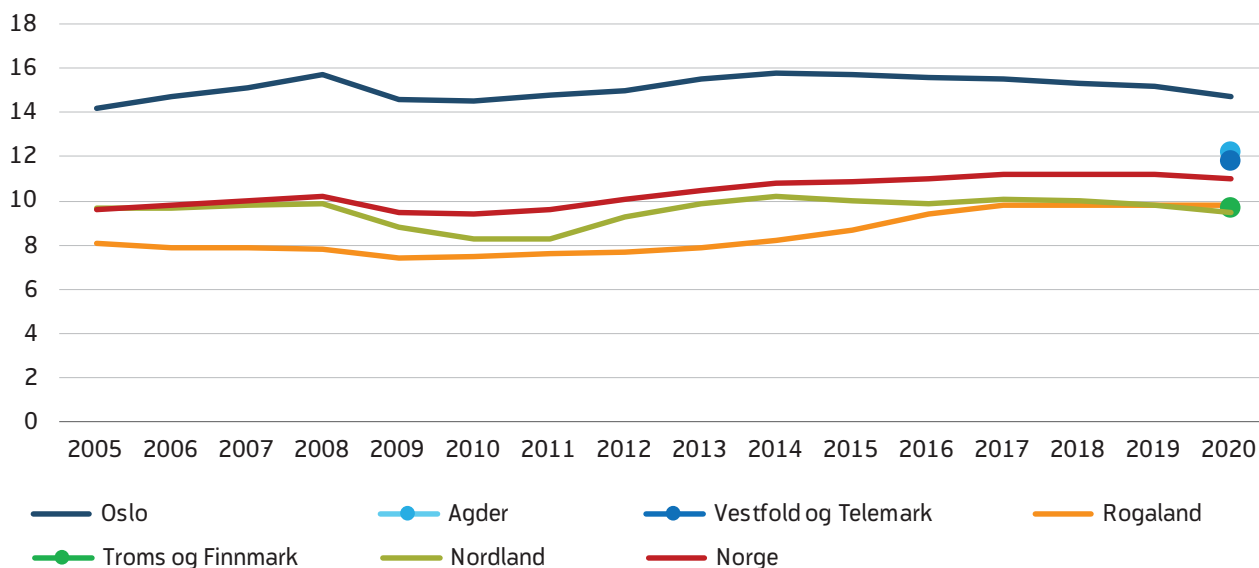
mange medlemmer i husholdningen, noe som også gir en lavere medianinntekten i befolkningen. Det medfører at OECD- målene på årlig lavinntekt er litt forskjellige fra EU-målene, for eksempel blir det en noe lavere andel med lavinntekt etter OECD-60 enn etter EU-60 (fig.4.1).

Andelen med årlig lavinntekt varierer mye mellom fylkene (fig.4.2), men Oslo skiller seg ut med å ha en langt høyere andel med lavinntekt enn de andre fylkene. I 2020 hadde 14,7 prosent av befolkningen i Oslo en årlig inntekt under EU-60. Dette er langt høyere enn Agder, som med 12,2 prosent med årlig lavinntekt, er fylket med nest høyest andel. De siste årene har andelen med lavinntekt i Oslo vist en nedadgående trend, og i 2020 er andelen den laveste siden 2010. Fylkene med den laveste andelen av befolkningen med årlig inntekt under EU-60 i 2020 er Nordland med 9,5 prosent og Troms og Finnmark med 9,7 prosent.

4.2 Vedvarende lavinntekt

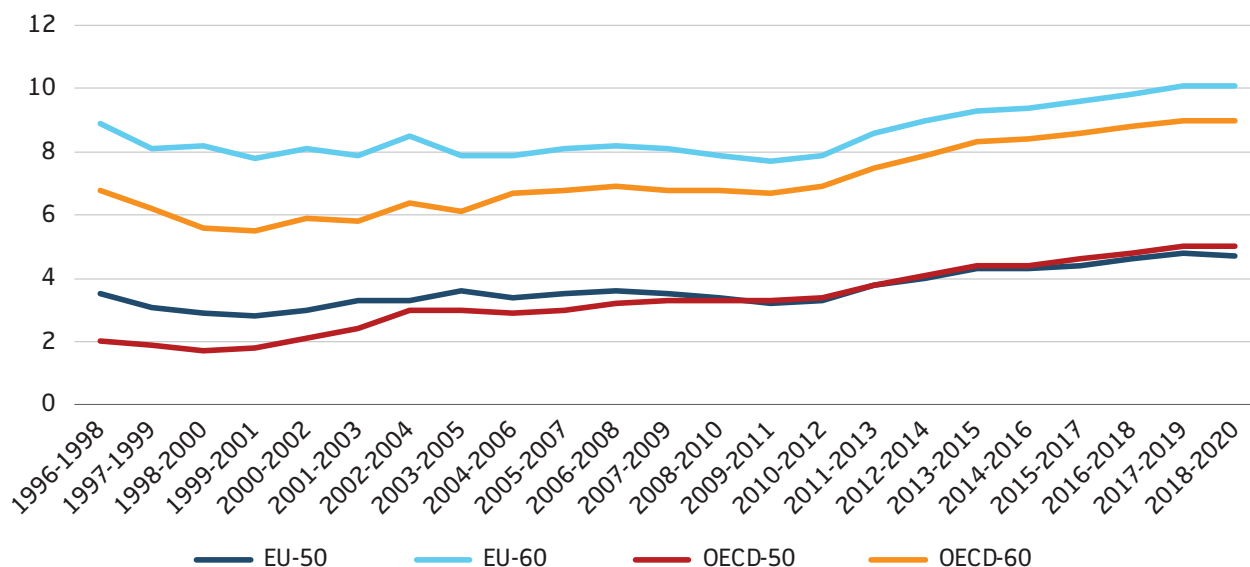
Husholdninger som opplever varig lavinntekt, løper en større risiko for fattigdom enn om de bare er i lavinntektsgruppen mer forbigående. Til en viss grad kan det være mulig å skyve på nødvendige utgifter for en kortere periode, noe som er vanskelig i en mer varig situasjon med lavinntekt. Andelen av befolkningen med varig

Figur 4.2. Andel av befolkningen med årlig lavinntekt (EU-60). De tre fylkene med høyest andel og de tre fylkene med lavest andel i 2020. Fylkesvis. Prosent



Kilde: SSB

Figur 4.3. Andel av befolkningen med varig lavinntekt ved ulike lavinntektsmål. Prosent



Kilde: SSB

lavinntekt, slik det er definert her (jamfør faktaboks), refereres ofte til som andelen fattige i befolkningen. Å bruke denne andelen som et presist mål på fattigdom reiser en rekke spørsmål, jamfør diskusjonen i kap.2

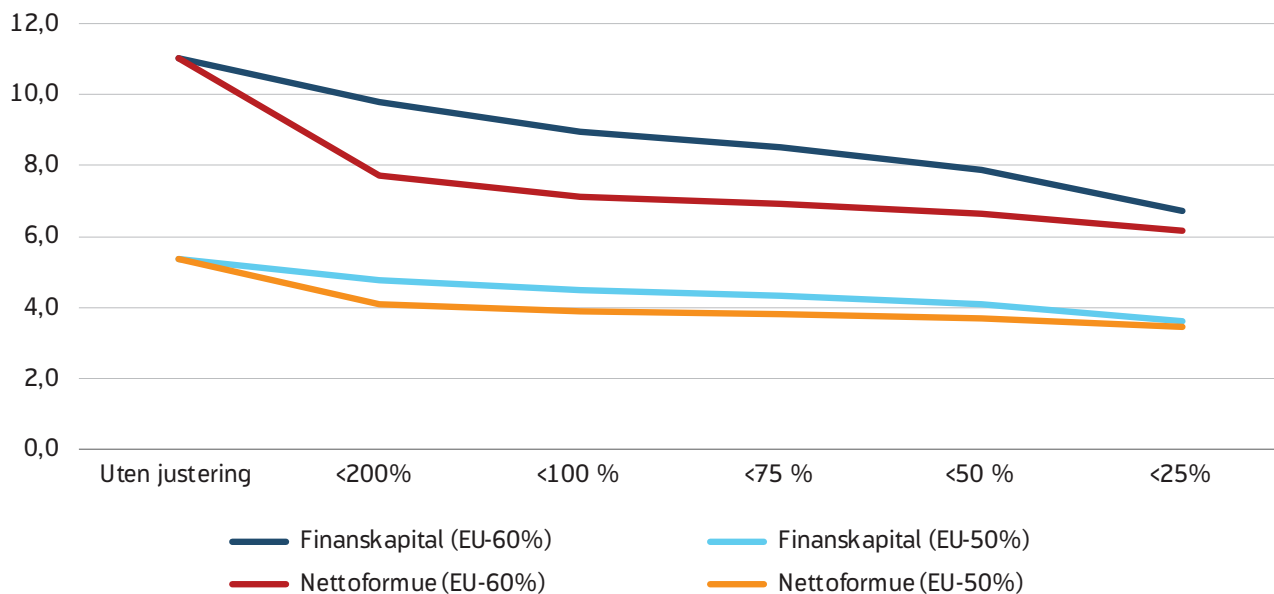
Andelen med varig lavinntekt har vært stabil de siste to årene etter å ha vist en økning i perioden fra 2010, dette gjelder uansett hvilket lavinntektsmål vi ser på (figur 4.3). Andelen med varig lavinntekt målt ved EU-60 ligger noe høyere enn OECD-60, men utviklingen i disse to målene har fulgt samme trend de siste ti årene. Varig lavinntekt målt ved EU-50 og OECD-50 har i samme periode vært på tilnærmet samme nivå. Andelen med varig lavinntekt målt som under 60 prosent av medianinntekt er om lag dobbelt så høy som andelen med under 50 prosent av medianinntekten, uansett om vi måler varig lavinntekt etter OECD-skala eller EU-skala. Det betyr at mange av de som har varig lavinntekt, målt som under 60 prosent av medianinntekten, har en inntekt som tilsvarer mellom 50 og 60 prosent av medianinntekten. I tre-års perioden 2018-2020 hadde 507 300 personer, eller 10,1 prosent av befolkningen, vedvarende lavinntekt etter EU-60. Dette er samme andel som forrige treårsperiode. Målt ved EU-50 hadde 4,7 prosent av befolkningen varig lavinntekt i 2020, en nedgang på 0,1 prosentpoeng fra 2017-2019.

Valg av inntektsgrense har mye å si for omfanget av lavinntekt i Norge. SSB viser til flere forskere som påpeker at valget av relativ avstand til inntektsmålet er vilkårlig (Omholt(red) 2019: 12). Både når det gjelder årlig lavinntekt og varig lavinntekt, er det størst forskjell om vi bruker 50- prosent av medianinntekten eller 60- prosent, mens forskjellen mellom andelen med lavinntekt etter EU- skala og OECD-skala er mindre, og trenden i disse to målene har utviklet seg likt de siste ti årene.

4.3 Årlig lavinntekt og formue

Lavinntektsmålene tar ikke hensyn til husholdningenes formue. Figur 4.4 viser hvor mange som ville ha forlatt lavinnteksgruppen i 2020 dersom vi tar hensyn til størrelsen på formuen. Utelater vi de som har en finansformue (se definisjon i faktaboks) som er større enn to ganger lavinntektsgrensen så reduseres lavinnteksgruppen målt ved EU-60 med 1,2 prosentpoeng. Dersom vi reduserer lavinnteksgruppen med de som har en netto formue (se definisjon i faktaboks) større enn to ganger lavinntektsgrensen reduseres gruppen denne gruppen med 3,3 prosentpoeng. Stadig flere går ut av lavinnteksgruppene dess lavere formuesgrensen settes. Dersom en utelater alle i hushold med en finansformue som utgjør

Figur 4.4 Andel personer med årlig lavinntekt (EU-skala) etter å ha justert for ulike formuesbeløp. Husholdningens formue per forbruksenhet i prosent av lavinntektsgrensen. Prosent. 2020

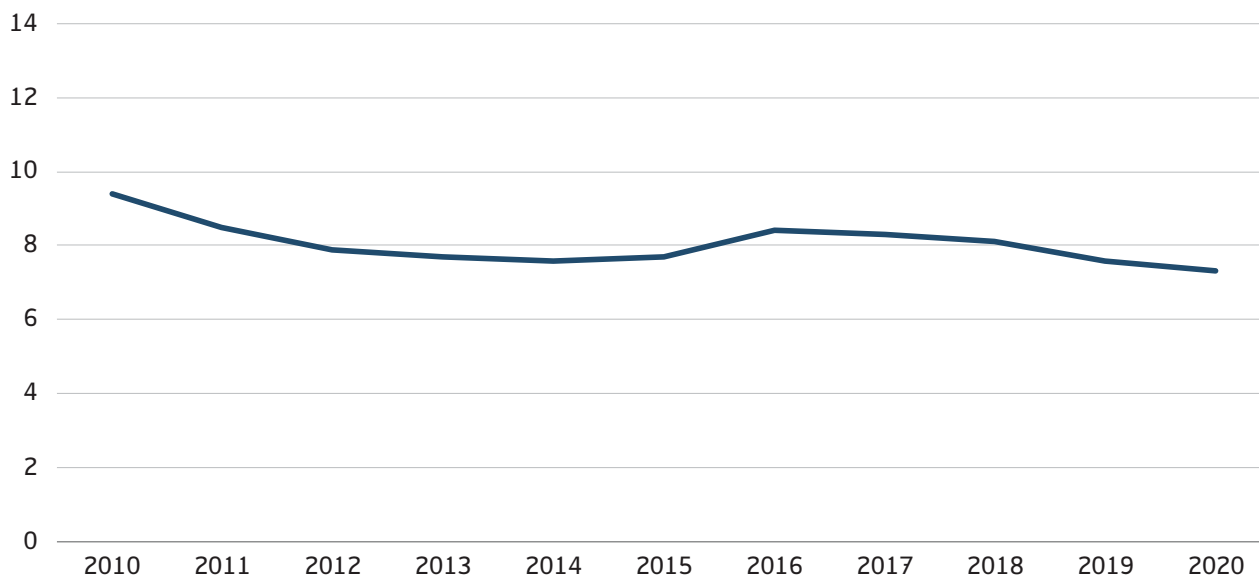


Kilde: SSB

minst 25 prosent av lavinntektsgrensen fra lavinntektsgruppen, endres andelen med lavinntekt etter EU-60 fra 11,0 prosent til 6,7 prosent. Om en gjør tilsvarende endring med utgangspunkt i nettoformue tilsvarende 25 prosent av lavinntektsgrensen, faller

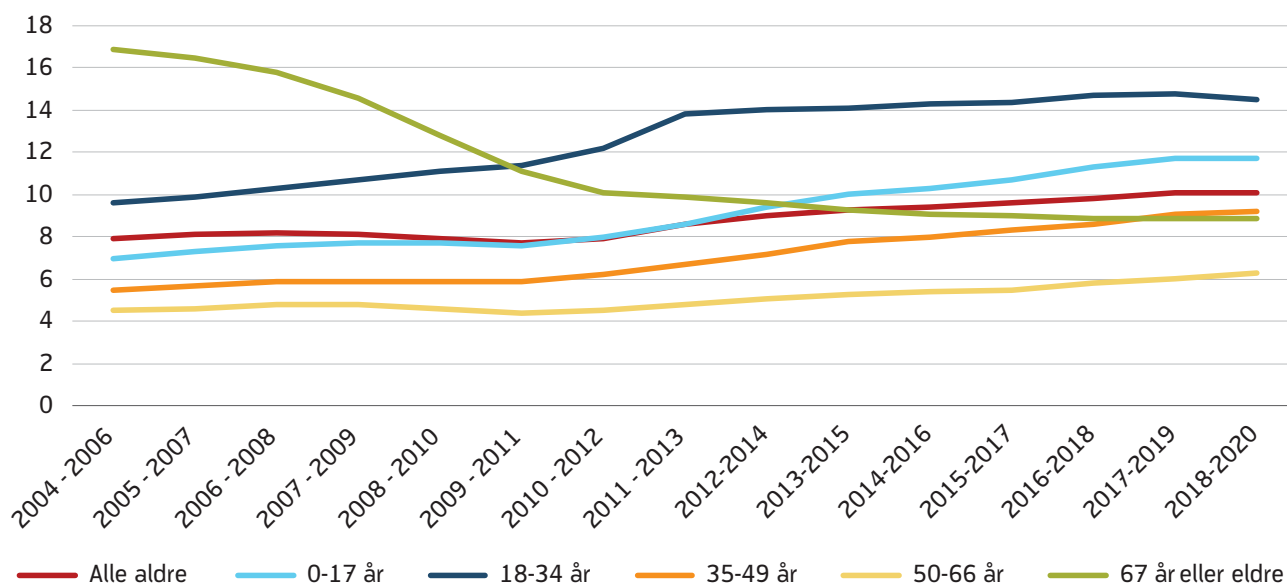
andelen med lavinntekt i befolkningen fra 11,0 prosent til 6,2 prosent. Også når vi ser på de som har inntekt under 50 prosent av medianinntekten, reduseres andelen med lavinntekt når vi tar hensyn til husholdningenes formue.

Fig. 4.5 Andelen med årlig lavinntekt (EU-60) basert på inntektsgrensene for 2010. Prosent



Kilde: SSB

Figur 4.6. Andel personer med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter alder. Prosent



Kilde: SSB

4.4 Litt færre med lavinntekt basert på en «fast» inntektsgrense

Realinntekt er verdien av husholdningens inntekt, korrigert for prisutviklingen, og viser den mengde varer og tjenester husholdningen kan kjøpe for inntekten. Ved å ta utgangspunkt i lavinntektsgrensen et bestemt år, og deretter justerer denne grensen for prisstigningen de påfølgende årene, får en fram om gruppene med lavinntekt har hatt en økning eller nedgang i realinntekten over tid. I 2010 hadde 9,4 prosent av befolkningen årlig lavinntekt (fig.4.5). Når vi justerer kun for prisveksten, hadde 7,3 prosent av befolkningen lavinntekt målt på denne måten i 2020. Andelen med lavinntekt etter en slik «fast» grense har gått noe ned de siste årene, dette tyder på personer i lavinntektsgruppen har hatt en svak positiv økning i realinntekten.

4.5 Lavinntekt etter aldersgrupper

Tidligere var andelen med lavinntekt høyest blant de eldste i befolkningen, men dette har endret seg. Andelen med lavinntekt blant personer 67 år og eldre falt særlig i perioden fram til 2012, og i 2015 var denne andelen for første gang lavere enn gjennomsnittet i befolkningen (figur4.6). De siste tre årene har andelen med lavinntekt blant eldre vert stabil på 8,9 prosent.

Samtidig med nedgangen i lavinntekt blant de eldre har det vært en økning i andelen med lavinntekt blant unge voksne i alderen 18-34 år. De siste årene har andelen med lavinntekt gått litt ned også i denne aldersgruppen, og i 2020 var 14,5 prosent av de mellom 18 og 34 år i lavinntektsgruppen. Dette er 0,3 prosentpoeng lavere enn i 2019. Over tid har det også vært en betydelig vekst i andelen barn i lavinntektsgruppen. I 2020 tilhørte 11,7 prosent av alle barn en husholdning med vedvarende lavinntekt. Dette er like stor andel som i 2019 og svarer til 115 000 barn.

I 2020 var inntektsveksten størst blant de yngre husholdningene, særlig blant aleneboende under 45 år og blant par uten barn der eldste person var under 45 år, mens de eldste husholdningene hadde svakere inntektsvekst (Arntzen og Hattrem 2022). Til tross for inntektsveksten i 2020 er andelen med vedvarende lavinntekt klart høyest blant unge voksne i alderen 18 – 34 år. I denne gruppen økte andelen med lavinntekt sterkt i perioden fram til 2013 for deretter å flate ut. Sysselsettingen blant personer under 30 år falt i denne perioden, dette har ført til en lavere andel med arbeidsinntekt blant de unge, og dermed trolig også flere unge under lavinntektsgrensen (SSB 2022b). Det har også vært en økning i andelen unge under utdanning (merk at studenthusholdninger

ikke er med i våre data over lavinntekt). Andelen unge som er registret som mottakere av AAP eller uføretrygd har økt noe i hele perioden fra 2008 til 2020.

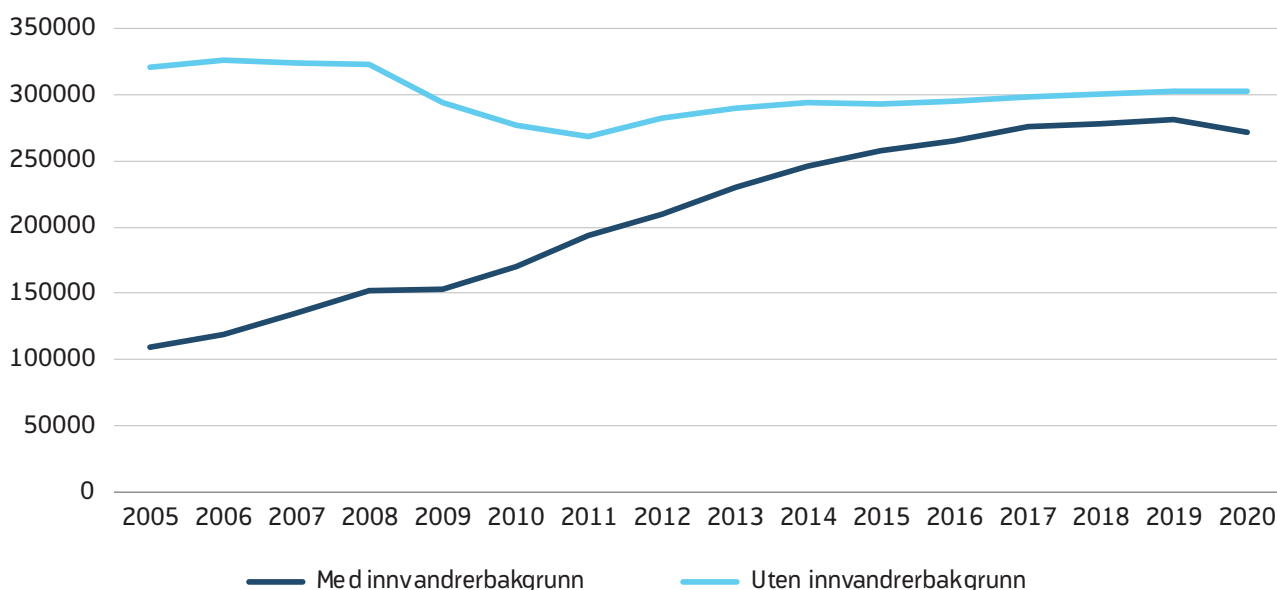
Sett i en internasjonal sammenheng er det få unge i Norge som er i gruppen NEETs, det vil si utenfor arbeid, utdanning eller opplæring (Aamodt 2022). I 2020 var NEET-andelen 6,6 prosent blant unge mellom 15 og 29 år, en økning på 0,3 prosentpoeng fra 2019. I Europa var det bare Sveits og Nederland som hadde lavere andel NEETs enn Norge i 2020. OECD har påpekt at den lave andelen NEETs i Norge kan bety at de som gruppe har mer alvorlige problemer enn NEETs i andre land. NEETs i Norge oppgir ni ganger oftere enn andre ungdommer at de har helsemessige problem, og seks ganger oftere at de er deprimert (OECD 2018). En undersøkelse av utenforskap blant unge født i 1990 (Normann og Hetland 2021) finner at unge som har tilhørt lavinntektsgruppen opplever perioder som NEET hyppigere og lengre enn unge som ikke har vært i lavinntektsgruppen. Noe som er med på å forklare den høye andelen med lavinntekt blant unge er økt innvandring, og blant innvandrerne er de en overvekt av unge voksne. Innvandrere opplever oftere arbeidsledighet og har også en høyere andel NEETs enn norskfødte (Aamodt 2022), se videre kap. 4.4 om innvandrere og lavinntekt.

Nedgangen i andelen med lavinntekt blant de eldste de siste årene, må sees i sammenheng med at de store etterkrigskullene med høy yrkesdeltakelse, også blant kvinner, etter hvert har blitt pensjonister. Gruppen 67 år og over består nå av flere yngre eldre, med høyere pensjonsopptjening enn tidligere. Økningen i minste pensjonsnivå i 2008 førte også til at flere pensjonister fikk inntekt over grensen til lavinntekt etter EU-60 (Dahl 2008).

4.6 Innvandrerbakgrunn

Antallet personer med innvandrerbakgrunn som hadde årlig lavinntekt gikk noe ned fra i overkant av 280 000 personer i 2019 til 272 000 personer i 2020. Samtidig var antallet med lavinntekt blant personer uten innvandrerbakgrunn stabilt med en marginal økning på 400 personer til 303 000 (fig.4.7). Personer med innvandrerbakgrunn er betydelig overrepresentert i lavinntektsgruppen. Fra 2005 og til 2019 økte antallet med årlig lavinntekt blant personer med innvandrerbakgrunn hvert år. Denne økningen skyldes økt innvandring, og ikke at andelen med årlig lavinntekt har økt blant personer med innvandrerbakgrunn, da denne andelen var på samme nivå i 2020 som i 2005. I perioden økte antallet personer i befolkningen med innvandrerbakgrunn fra 365 000 (2005) til 980 000 (2020), en økning på 168

Figur 4.7 Antallet med årlig lavinntekt (EU-60) etter om det er personer med eller uten innvandrerbakgrunn.



Kilde: SSB

prosent. Det er store variasjoner i andelen med årlig lavinntekt etter hvilket land personene er innvandret fra. Innvandrere fra land der det kommer mange arbeidsinnvandrere fra har lavere andel med lavinntekt enn blant de som kommer fra land der mange kommer som flyktninger. Dette kan forklares med at en betydelig høyere andel blant flyktningene har lav yrkestilknytning, særlig de første årene etter ankomst, og de lever oftere i store husholdninger. De første årene etter ankomst mottar mange for eksempel sosialhjelp eller introduksjonsstønad, og utbetalingene fra disse ytelsene alene er ofte for lave til at de kommer over EU-60 grensen.

Når vi ser på varig lavinntekt i stedet for årlig lavinntekt, så økte andelen med lavinntekt blant alle personer med innvandrerbakgrunn i perioden 2011 til 2018, etter å ha vist en liten nedgang i årene etter 2007 (figur 4.8). De siste tre årene har andelen med varig lavinntekt vært stabil på 29 prosent når vi ser på alle med innvandrerbakgrunn under ett. Andelen med varig lavinntekt er størst blant de med landbakgrunn fra Afrika, Asia, Øst Europa utenom EU, Latin-Amerika og Oceania utenom Australia og New Zealand. Også i denne gruppen samlet har andelen med varig lavinntekt vært stabil siden 2014, på rundt 32 prosent. Imidlertid er det stor forskjell avhengig av landbakgrunn. Andelen med lavinntekt er også avhengig av botid i Norge. Tall fra SSB

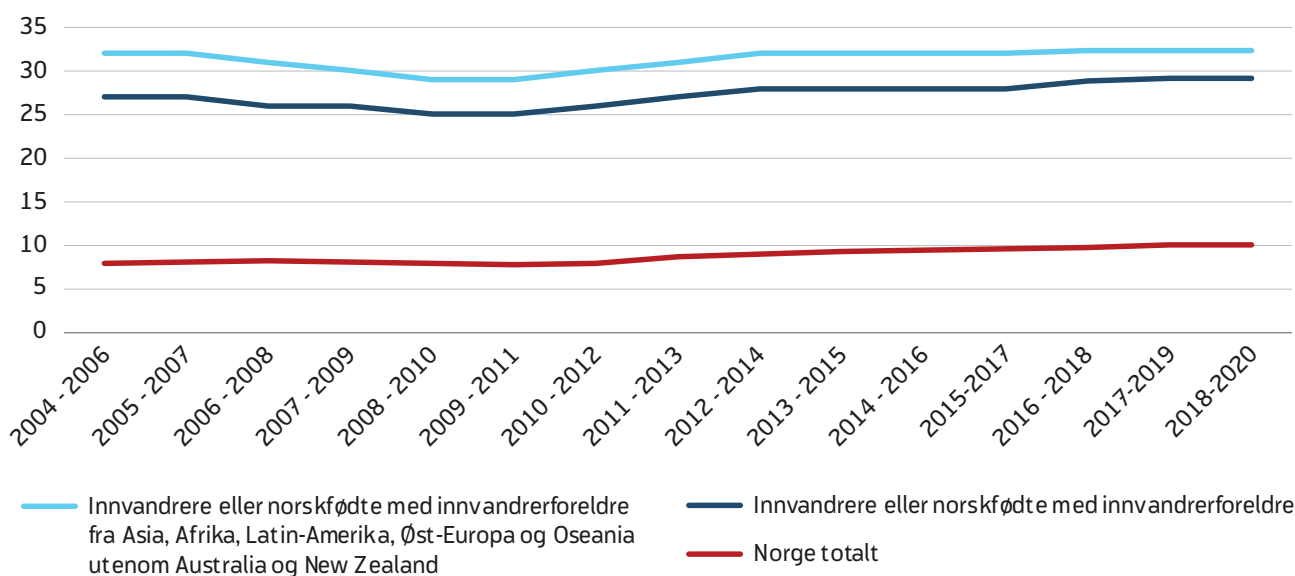
viser at andelen innvandrere i lavinntektsgruppen faller med økt botid. Mens 47 prosent av alle innvandrere med botid på tre år var å finne i husholdninger med vedvarende lavinntekt, var tilsvarende andel 27 prosent for de med botid ti år eller lengre.

Noen innvandrergrupper har høy andel med lavinntekt til tross for lang botid. Blant somaliske innvandrere som har bodd i Norge i ti år eller lengre, er 59 prosent i gruppen med vedvarende lavinntekt. Tilsvarende tall for innvandrere fra Syria er 42 prosent og Irak 41 prosent.

En analyse av innvanderens inntektsutvikling basert på de som kom i 1993, 2000 og 2005 (Brovold 2020), viser at det er stor forskjell på hvor godt flyktninger blir økonomisk integrert⁸ over tid, avhengig av hvor de kommer fra. Flyktninger som kom fra Balkan tidlig på nittitallet hadde et ganske vellykket økonomisk integreringsløp de 12 første årene i Norge, mens flyktninger som senere ankom fra Asia og Afrika hadde større økonomisk avstand til øvrig befolkning etter like lang

⁸ I rapporten brukes andelen yrkestilknyttede, målt som andelen med yrkesinntekter over to ganger folketrygdens grunnbeløp, samt gjennomsnittlige yrkesinntekter og overføringer som indikator på økonomisk integrering.

Figur 4.8. Andelen med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter landbakgrunn. Treårsperioder. Prosent



Kilde: SSB

botid. Blant kvinnene med flyktningbakgrunn i 2000- og 2005-kohorten var det særlig mange med kun grunnskoleutdanning eller lavere, og mange av disse kjennetegnes med lav yrkestilknytning og lave inntekter. Analysen viste også at arbeidsinnvandrere har sterk yrkestilknytning uavhengig av ankomstår, men at mannlige arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i 2005-kohorten hadde noe lavere yrkesinntekter enn arbeidsinnvandrerne i de tidligere kohortene.

4.7 Barn i husholdninger med lavinntekt

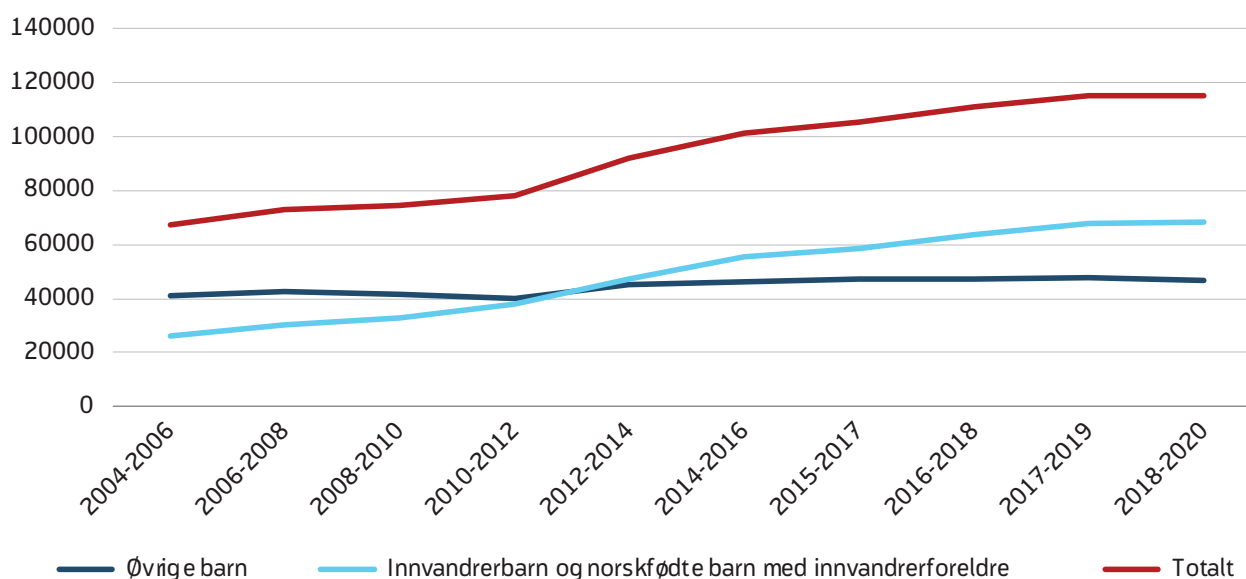
I den offentlige debatten er det stor oppmerksomhet mot barnefattigdom, og det er et omforent politisk mål å redusere omfanget av barnefattigdom. Ofte brukes andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt (EU-60) som et mål på barnefattigdom. Det er likevel umulig å sette en klar inntektsgrense for når levekårsproblemer oppstår (Fløtten og Nilsen 2020). Hvilke levekårsproblemer en barnefamilie med lavinntekt opplever vil avhenge av en rekke andre forhold, som hvilke ressurser de har tilgang til gjennom sosialt nettverk og familie, samt lavinntektens varighet og årsak. I de senere årene, sett under ett, har både andelen og antallet barn i lavinntektsfamilier økt, noe som har ført til en økning i antall barn som har risiko for fattigdom og levekårsproblemer.

Voksne i lavinntektsfamilier med barn kjennetegnes ved at de har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. De har få og kortvarige jobber, lav lønn og kort arbeidstid (Grini og Pettersen 2021). Barn i lavinntektsfamilier har dårligere levekår enn andre barn på flere områder (Fløtten og Nilsen 2020). De opplever blant annet oftere materielle mangler og deltar sjeldnere i fritidsaktiviteter, og har oftere dårlige boforhold. Barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt har mindre sannsynlighet for å fullføre videregående skole og få seg jobb senere, sammenlignet med andre barn. Imidlertid er det flere norskfødte med innvandrereforeldre i lavinntektsgruppen som fullfører videregående skole, sammenlignet med andre barn i lavinntektsgruppen (Ekren og Grendal 2021).

I 2020 opplevde barnefamiliene i snitt en liten vekst i realinntekten, og andelen barn med årlig lavinntekt ble redusert med 0,3 prosentpoeng til 12,2 prosent (Normann og Epland 2022). Andelen barn med vedvarende lavinntekt i befolkningen som helhet har vokst hvert år fra 2011, men var i 2020 uendret fra året før på 11,7 prosent (figur 4.10). Dette svarer til at 115 000 barn bodde i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

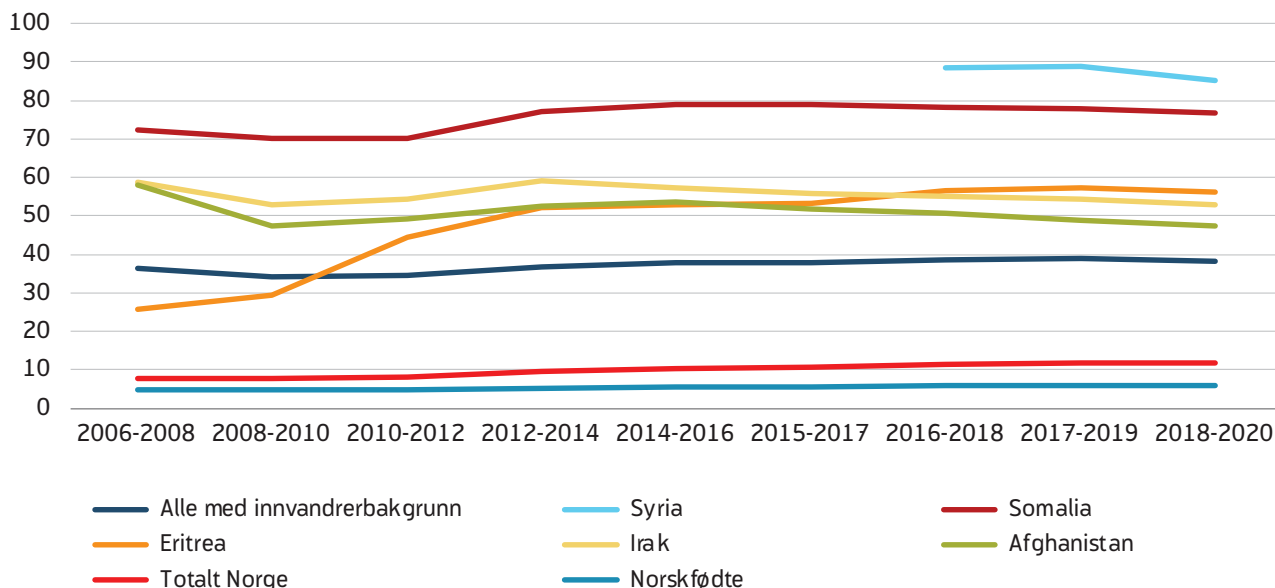
Hvis en ser på EU-60 grensen for et bestemt år, og deretter i påfølgende år justerer grensen ut fra pris-

Figur 4.9. Antallet barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt (EU-60), etter landbakgrunn



Kilde: SSB

Figur 4.10. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt (EU-60), etter landbakgrunn. Prosent



Kilde: SSB

veksten (jmfør figur 4.5) får en fram om barnefamilier med lav inntekt har hatt en økning eller nedgang i realinntekten over tid. Med utgangspunkt i lavinntektsgrensen for 2009, var det en positiv utvikling i realinntekten for barnefamilier fram til 2013. Etter dette økte lavinntektsandelen igjen fram til 2019, slik at det var flere barnefamilier som hadde lavere realinntekt 2019 enn i 2009. I 2020 var det igjen en nedgang i andelen av barnefamilieene som hadde realinntekt under lavinntektsmålet for 2009. Det betyr at flere barnefamilier med lavinntekt fikk økt realinntekt i koronaåret 2020 (Normann og Epland 2022).

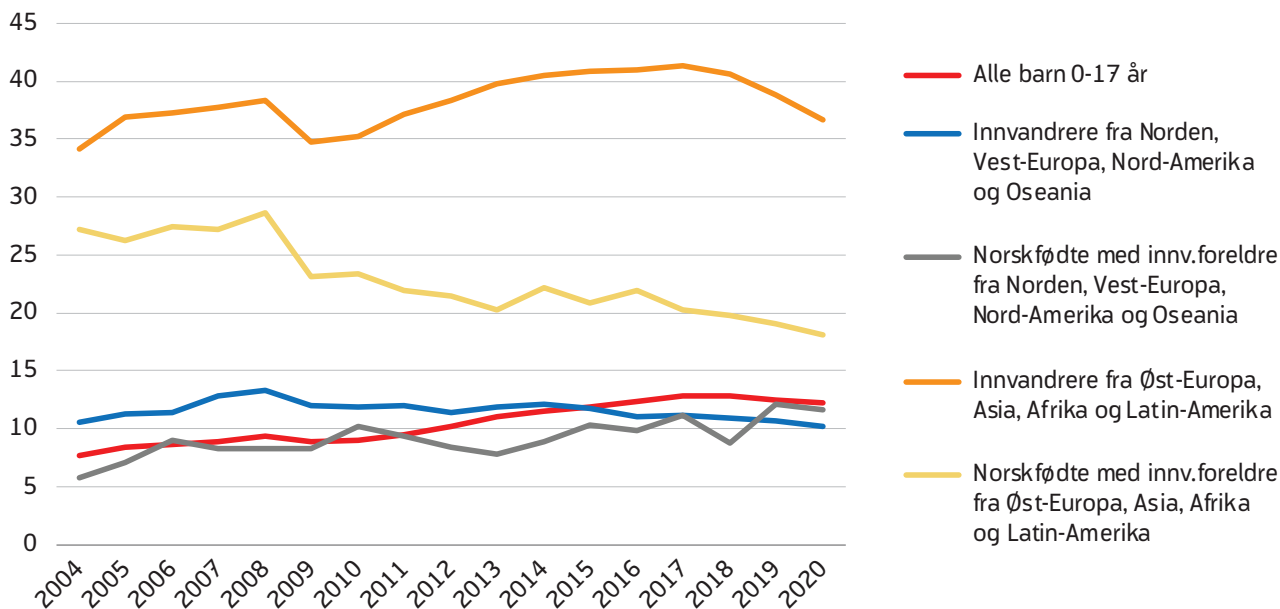
Flertallet av barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn. Mens barn med innvandrerbakgrunn utgjorde litt færre enn to av ti blant alle barn i treårsperioden 2018 – 2020, utgjorde innvandrerbarn nesten seks av ti blant barna i husholdninger med lavinntekt (figur 4.9). Særlig barn med bakgrunn fra Syria, Somalia, Eritrea og Irak er utsatt for vedvarende lavinntekt (fig.4.10). Samlet for barn med innvandrerbakgrunn var andelen i husholdninger med varig lavinntekt 38,2 prosent, mens andelen blant norskfødte barn var 5,8 prosent. Det siste året har andelen barn med varig lavinntekt gått ned

blant alle innvandrergrupper, mens den har vært konstant for norskfødte. Nedgangen blant innvandrerbarn skyldes først og fremst lav innvandring i 2020, slik at det ble færre nyankomne i innvandrergruppa.

De som selv har innvandret har større sannsynlighet for å tilhøre en husholdning med lavinntekt enn norskfødte barn av innvandrere. I 2020 var andelen med vedvarende lavinntekt blant barn som selv hadde innvandret 48,4 prosent mot 33,2 prosent blant norskfødte barn av innvandrere. For begge grupper gikk andelen litt ned fra året før (Normann og Epland 2022).

Det er imidlertid store forskjeller avhengig av landbakgrunn (fig.4.11). Norskfødte barn av innvandrere som vokser opp med lavinntekt klarer seg ofte bedre når de blir voksne enn andre barn i lavinntektsgruppen. Undersøkelser viser at det er stor grad av sosial mobilitet blant mange norskfødte barn av innvandrerforeldre. De har tatt mer utdanning og har høyere yrkestilknytning enn sine foreldre og har plassert seg høyere i inntektsfordelingen, for en del også når en sammenligner med jevnaldrende uten innvandrerbakgrunn (Kirkeberg med flere 2019).

Figur 4.11. Andelen barn som lever i en husholdning med årlig lavinntekt (EU-60), etter landbakgrunn og innvandringsstatus



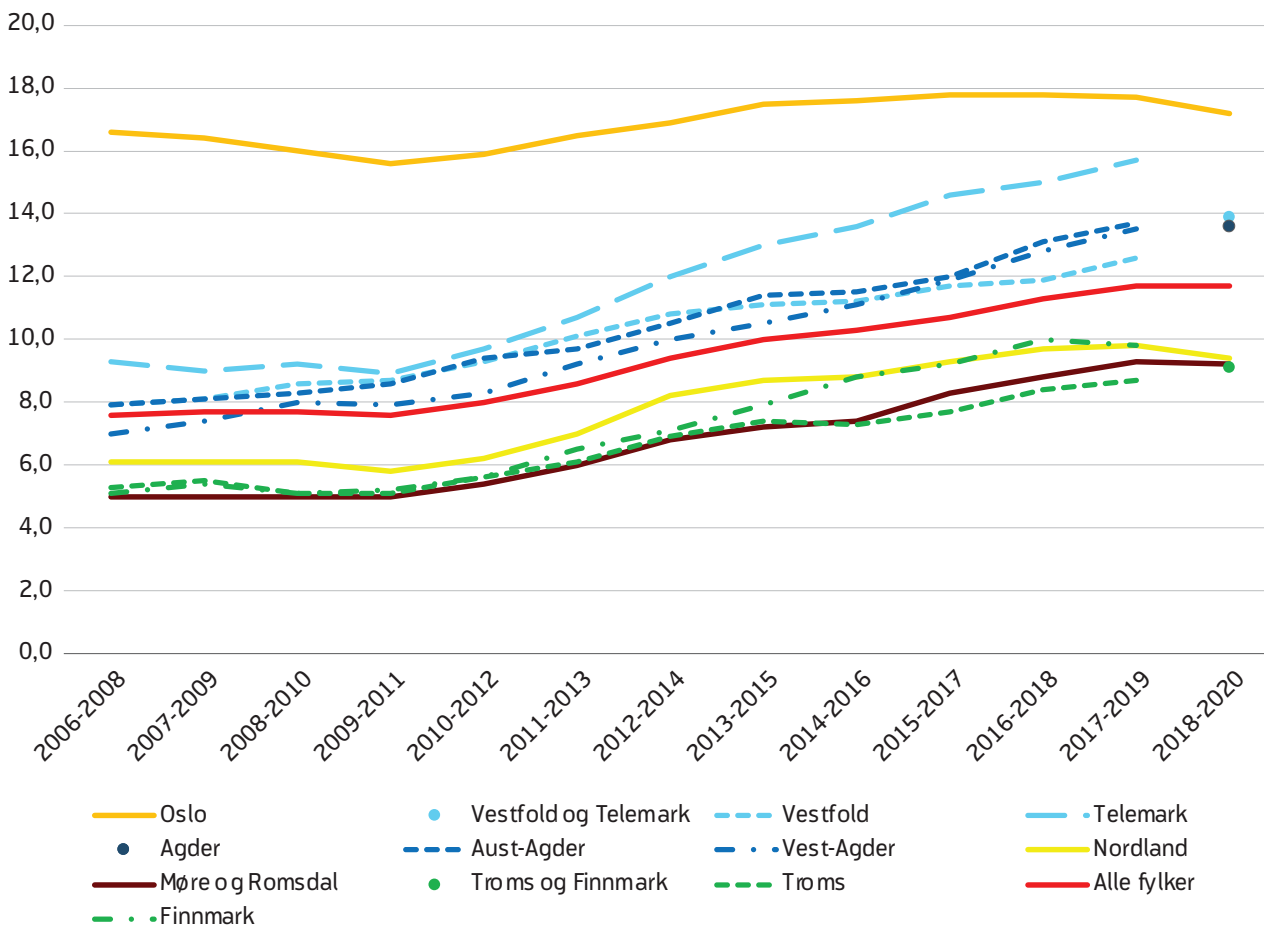
Kilde: SSB

Ser vi på årlig lavinntekt, er forskjellen mellom de som selv er innvandrere og de som er norskfødte barn av innvandrere størst for de med bakgrunn fra Øst-Europa, Asia Afrika og Latin-Amerika. Blant barn som selv har innvandret fra denne landgruppen bodde 36,7 prosent i en husholdning med årlig lavinntekt i 2020. (figur 4.11) Dette er dobbelt så mange som blant norskfødte barn med bakgrunn i denne landgruppen, der lavinntektsandelen var 18,1 prosent. Blant norskfødte barn av innvandrere i denne landgruppen har det over tid vært en trend med fallende andelen med lavinntekt. Også blant barn i denne landgruppen som selv har innvandret har andelen med årlig lavinntekt falt de siste årene, og er i 2020 nesten 5 prosentpoeng lavere enn i 2017. Blant barn som har innvandret fra Norden, Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania er andelen med lavinntekt langt lavere, og det er små forskjeller mellom de som selv har innvandret og de som er født i Norge av innvandrere.

Fra 1. januar 2020 ble fylkesinndelingen endret slik at det er vanskelig å sammenligne utviklingen i lavinntekt for barn fordelt på fylke før og etter dette

tidspunktet. Figur 4.12 viser utviklingen for de tre fylkene med størst andel barn med lavinntekt i 2020, og de tre fylkene med lavest andel, sammenlignet med landsgjennomsnittet. Til sammenligning viser vi også utviklingen etter gammel fylkesinndeling for disse fylkene. I gjennomsnitt for hele landet bor 11,7 prosent av barna i husholdninger med varig lavinntekt. Oslo skiller seg ut som fylket med klart høyest andel barn med vedvarende lavinntekt (Normann og Epland 2022). De siste fem årene har andelen barn med vedvarende lavinntekt vært stabil på i underkant av 18 prosent i Oslo, før andelen i 2020 falt til 17,2 prosent. Oslo har en høy andel innvandrere, og dette bidrar til en høy andel barn med vedvarende lavinntekt. Innad i Oslo er det stor forskjell mellom de ulike bydelene. Stovner hadde høyest andel med 32,5 prosent og Vestre Aker lavest med 5,4 prosent. Vestfold og Telemark er fylket med nest høyest andel barn med vedvarende lavinntekt, med 13,9 prosent. Lavest andel barn med vedvarende lavinntekt finner vi i Troms og Finnmark med 9,1 prosent og Nordland med 9,4 prosent.

Figur 4.12. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt (EU-60). Fylkesvis. Treårsperioder. Prosent



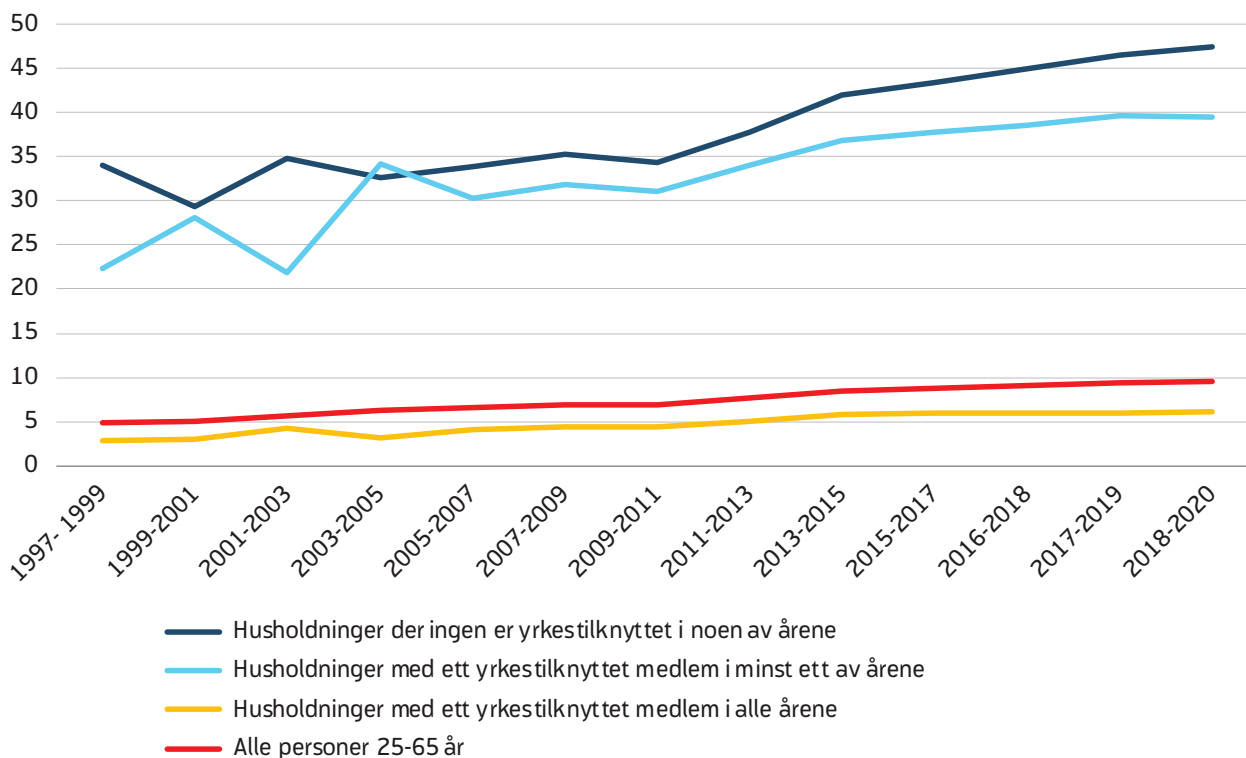
Kilde: SSB

4.8 Arbeid og lavinntekt

I internasjonal sammenheng har Norge relativt små inntektsforskjeller og de fleste grupper har opplevd vekst i realinntekten de siste årene, selv om ulikhetene i Norge også har økt over tid, jamfør kapittel 3. Norge har høy sysselsetting og lav arbeidsledighet sammenlignet med mange andre land, selv om sysselsettingen har falt noe etter årtusenskiftet (NOU 2019:7). Høy sysselsetting er et sentralt mål i norsk politikk. Arbeid er viktig for den enkeltes velstand samtidig som arbeid skaper verdier som gir grunnlag for finansiering av velferdsordningene. Arbeid gir inntekt og gjør den sysselsatte uavhengighet og selvstendighet og er viktig for å unngå fattigdom, men det er først og fremst en stabil tilknytning til arbeidslivet som forhindrer

lavinntekt. Blant alle personer i alderen 25 – 65 år som tilhørte en husholdning uten yrkestilknytning i løpet av treårsperioden 2018 – 2020 hadde 47,5 prosent lavinntekt (figur 4.13). Blant husholdninger med ett medlem yrkestilknyttet i minst ett av de tre foregående årene var andelen med lavinntekt også høy, 39,6 prosent. I husholdninger med ett yrkestilknyttet medlem i alle tre årene var andelen med vedvarende lavinntekt 6,1 prosent. Dette indikerer at det først og fremst er varig arbeid som forhindrer vedvarende lavinntekt. Det er blitt en sterkere sammenheng mellom lavinntekt og manglende yrkestilknytning fra 2011. For personer i husholdninger med stabil yrkestilknytning er det små endringer i andelen med lavinntekt i denne perioden.

Figur 4.13. Andel personer (25-65 år) med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter tallet på yrkestilknyttede husholdningsmedlemmer. Prosent



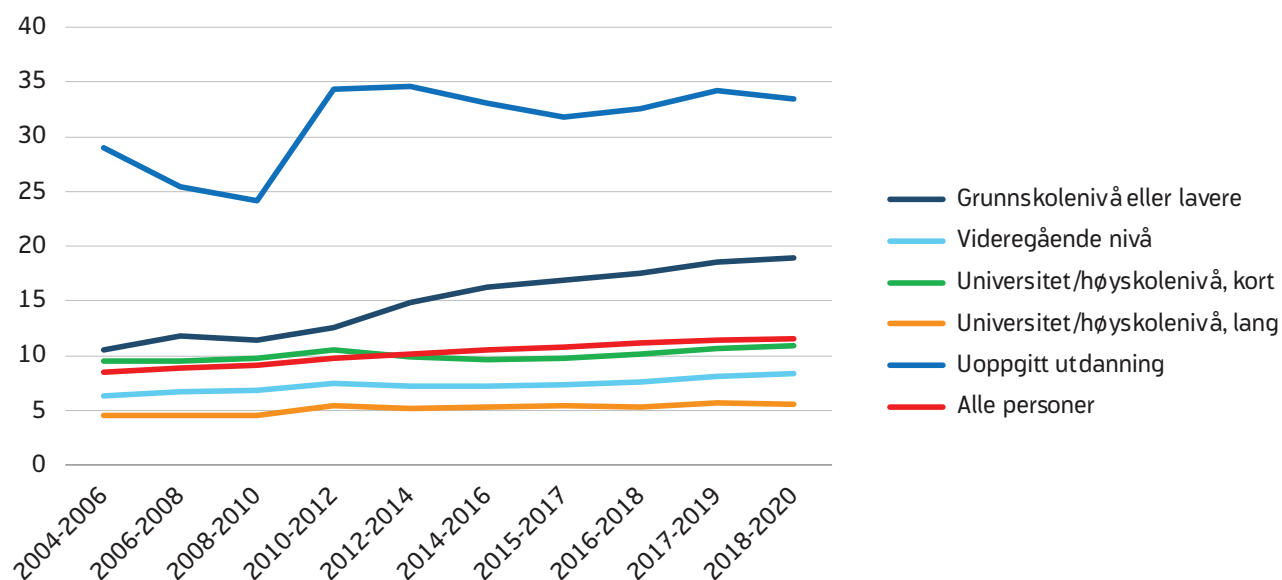
Kilde: SSB

4.9 Utdanning og lavinntekt

De som har utdanning utover grunnskolen hører sjeldnere til en husholdning med lavinntekt (fig. 4.14). Andelen med lavinntekt er høyest blant de som har ukjent/uoppgitt utdanning, denne gruppen består først og fremst av personer med innvandrerbakgrunn. Blant befolkningen med registrerte opplysninger om utdanningsnivå, er andelen med vedvarende lavinntekt høyest for de med utdanning på grunnskolenivå eller lavere, med 18,9 prosent i 2020. De med lang høyere utdanning har lavest andel med vedvarende lavinntekt, med 5,6 prosent.

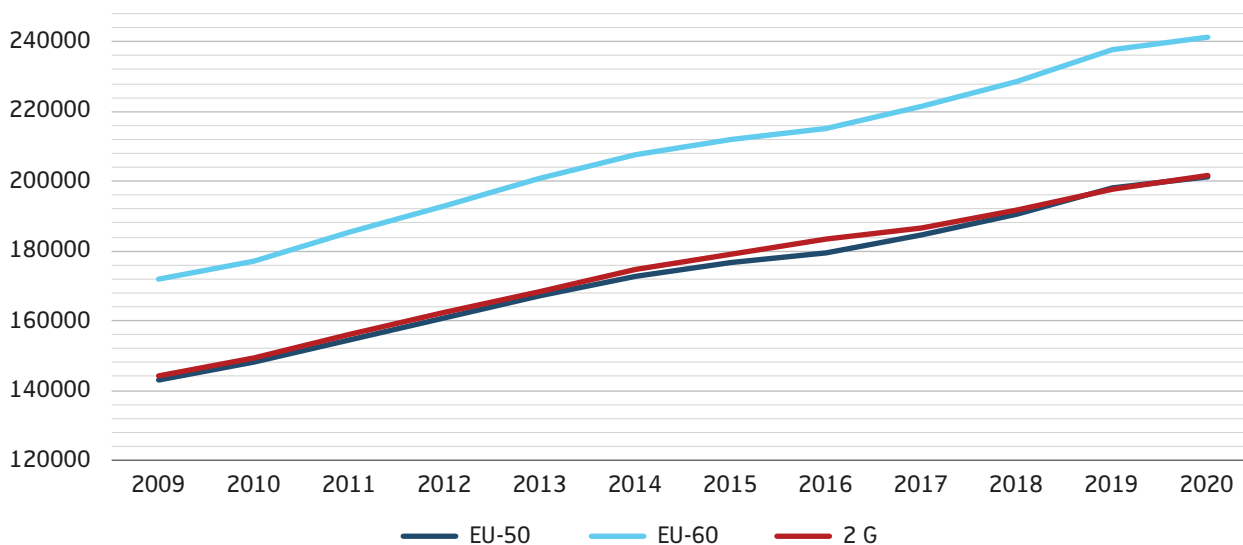
Det er også verdt å merke seg at det er færre personer med utdanning på videregående nivå som tilhører en husholdning med lavinntekt sammenlignet med de med kort høyere utdanning. Andelen med vedvarende lavinntekt har de siste 10 årene økt kraftig blant personer med utdanning på grunnskolenivå eller lavere, fra 11,4 prosent i 2010 til i underkant av 18,9 prosent i 2020. Denne utviklingen gjenspeiler at det har blitt større sosiale forskjeller mellom utdanningsgruppene over tid (Revold 2016). For de andre utdanningsgruppene er det bare mindre endringer i perioden.

Figur 4.14. Andel med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter utdanningsnivå. Treårsperioder, prosent



Kilde: SSB

Figur 4.15. Lavinntektsgrense etter EU-60, EU 50 og 2G (2 ganger grunnbeløpet i folketrygden)



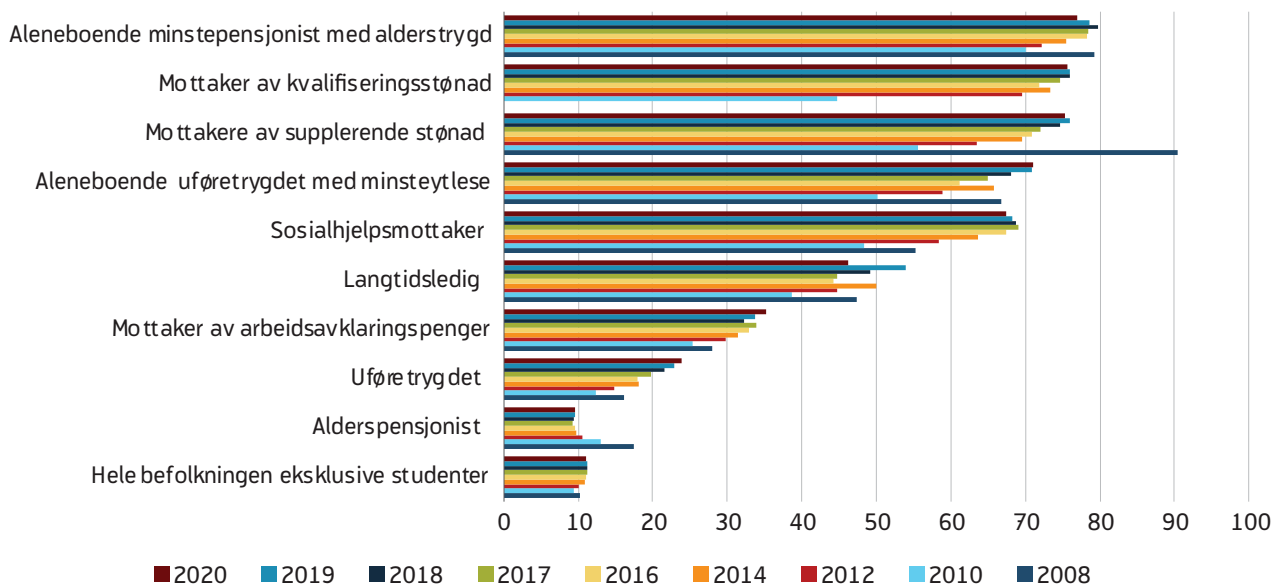
Kilde: SSB og NAV

4.10 Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV

Folketrygdens ytelser skal sikre økonomisk trygghet i situasjoner der evnen til selvforsørging er bortfalt eller redusert. Andelen med lavinntekt blant mottakere av ytelser fra folketrygden er avhengig av hvor en setter lavinntektsgrensen. Statistikken viser imid-

lertid at mottakere av ulike stønader er blant gruppene som i størst grad opplever lavinntekt. Dette må sees i sammenheng med figur 4.14 som viser at husholdninger med svak yrkestilknytning er sterkt overrepresentert blant husholdninger med lavinntekt. For flere av NAVs ytelser, som arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad, er det en minsteytelse på

Fig. 4.16. Andel med årlig lavinntekt (EU-60) etter lavinntektsgruppe og år. Prosent



Kilde: SSB

rundt 2 G.⁹ 2 G utgjorde kr 201 706 i 2020, et beløp som er klart lavere enn 60 prosent av medianinntekten (figur 4.15). Fram til 2019 var 2G litt høyere enn 50 prosent av medianinntekten, deretter minket denne avstanden og i 2020 er 2G marginalt høyere enn EU-50.

Fra 2008 til 2010 sank andelen med årlig lavinntekt i alle gruppene som får en ytelse fra NAV (figur 4.16). En medvirkende årsak til dette var en svak inntektsutvikling som følge av finanskrisen, noe som i seg selv førte til en svak økning i medianinntekten. De siste årene har imidlertid andelen med lavinntekt økt i så å si alle grupper av stønadsmottakere. En gruppe blant NAVs brukere som opplevde nedgang i andelen med årlig lavinntekt i 2020 var de langtidsledige. Andelen falt fra 53,9 prosent i 2019 til 46,3 prosent i 2020. Dette skyldes trolig både at det var flere i gruppen som ble langtidsledige i 2020 som hadde et bedre inntektsgrunnlag enn året før, samtidig som satsene for dagpenger ble hevet og kravet til tidligere arbeidsinntekt senket.

Alderspensionister har opplevd en betydelig nedgang i andelen med lavinntekt de siste 20 årene. Nedgangen fortsatte fram til 2017 da 9,3 prosent av alderspensionistene var i lavinntektsgruppen. Denne utviklingen skyldes at nye pensionister de senere årene har et høyere pensjonsgrunnlag enn tidligere årskull. En del av nedgangen etter 2011 kan trolig også forklares med at pensjonsreformen gjør det mulig for flere å kombinere arbeid og alderspensjon. De siste årene har andelen med årlig lavinntekt blant alderspensionistene økt marginalt, og var 9,5 prosent i 2020. Andelen er likevel 1,5 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet i befolkningen på 11,0 prosent.

Blant uføretrygdete har andelen med årlig lavinntekt økt hvert år fra 2010 til 2020, fra 12,3 prosent i 2010 til 23,9 prosent i 2020. Dette svarer til at hver fjerde uførepensionist var i gruppen med årlig lavinntekt i 2020. I husstander der hovedforsørger er mottakere av AAP har andelen med lavinntekt økt fra 34 prosent i 2019 til 35 prosent i 2020. Ser vi på utviklingen de ti

siste årene har andelen med lavinntekt blant AAP-mottakerne økt med 10 prosentpoeng.

Sosialhjelpsmottakere er en gruppe som har en høy andel med lavinntekt. I perioden 2009 til 2017 økte andelen med lavinntekt i denne gruppe, men de siste årene har det vært en liten nedgang. I 2020 var andelen med lavinntekt blant sosialhjelpsmottakere 67,4 prosent, noe som er 1,7 prosentpoeng lavere enn i 2017. I husholdninger der hovedforsørger er mottaker av kvalifiseringsstønad hadde 75,7 prosent lavinntekt i 2020, denne andelen har vært stabil de siste fire årene. En årsak til dette er at kvalifiseringsstønad utgjør 2 G for alle over 25 år, uavhengig av tidligere inntekt. Hvor stor andel i de ulike gruppene som er under lavinnteksgrensen i et gitt år avhenger blant annet av sammensetningen av gruppen, om de har annen inntekt ved siden av (f.eks. lønn fra arbeid) og hvor stor del av året de har mottatt ytelsen. Mottakere av supplerende stønad¹⁰ hadde en kraftig nedgang i andelen med lavinntekt fra 2008 til 2009, dette skyldes trolig at minstepensjonen ble hevet i løpet av 2008. Fra 2009 har andelen med lavinntekt blant mottakerne av supplerende stønad igjen økt, og lå i 2020 på 75,3 prosent.

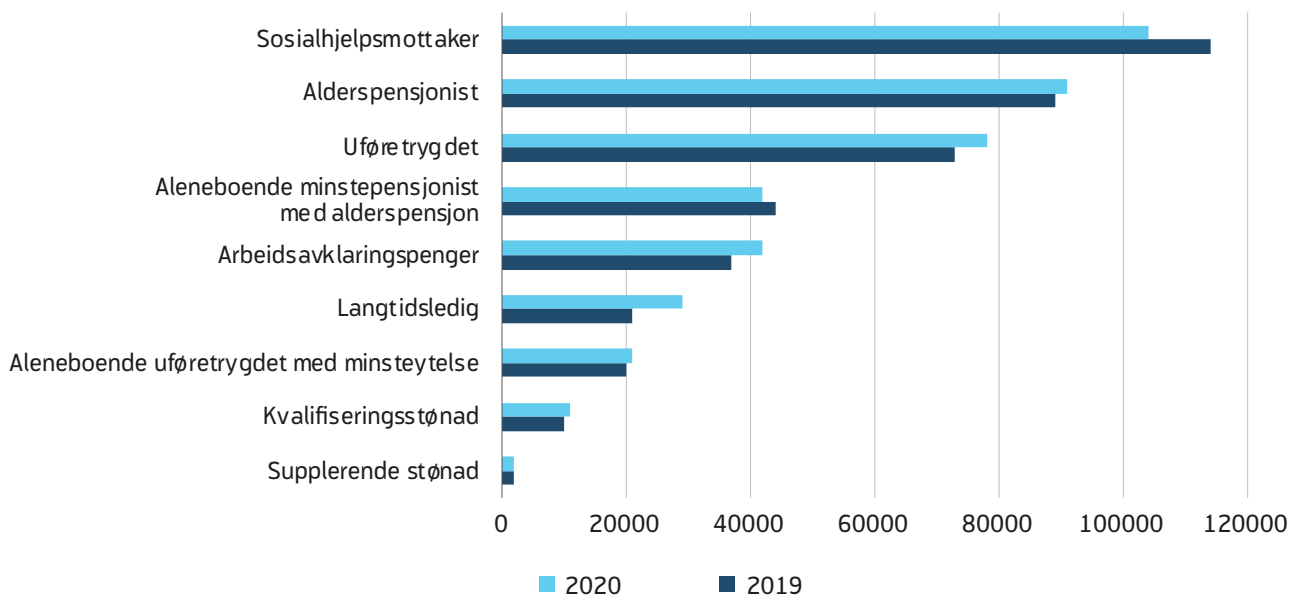
Minstepensjon blir hvert år regulert med forventet lønnsvekst.¹¹ Aleneboende minstepensjonister, både uføretrygde og minstepensjonister med alderspensjon, hadde i årene frem til 2011 en betydelig inntektsvekst som følge av at minste pensjonsnivå økte til 2 G. Blant aleneboende minstepensjonister med uføretrygd økte andelen med lavinntekt igjen fra 48 prosent i 2011 til 71 prosent i 2020, og for aleneboende minstepensjonister med alderspensjon økte andelen fra 65,4 prosent i 2011 til 79,7 i 2018. De siste to årene har andelen med lavinntekt i denne gruppen gått marginalt ned til 77 prosent, men aleneboende alderspensionister med minste pensjonsnivå er likevel den gruppen blant NAVs brukere hvor det var høyest andel med lavinntekt i 2020.

⁹ G = grunnbeløpet i folketrygden som justeres årlig, og var per 1. mai 2022 111 500 kroner regnet som årsgjennomsnitt.

¹⁰ Supplerende stønad er en ordning for personer over 67 år med kort botid i Norge. Stønad skal sikre en samlet inntekt tilsvarende minstepensjon.

¹¹ For alderspensjon fratrukket effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

Figur 4.17. Antall personer med årlig lavinntekt i 2019 og 2020 (EU-60) etter mottak av stønad



Kilde: SSB

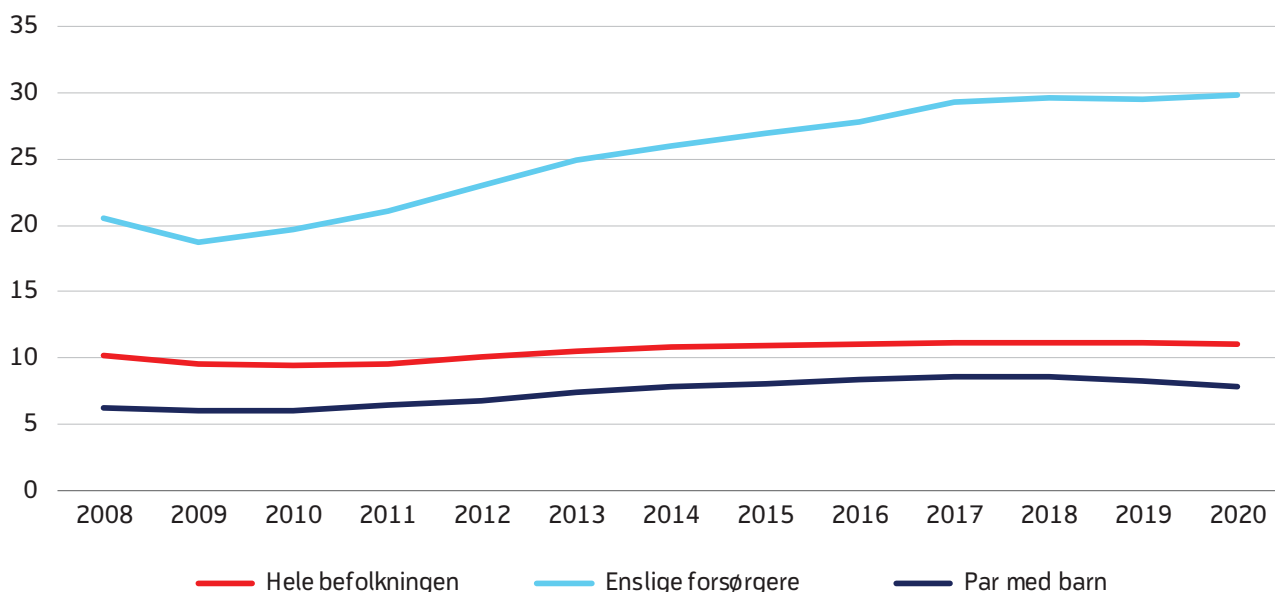
Når vi ser på andeler med lavinntekt i ulike grupper som i figur 4.16, får vi et bilde av hvordan lavinntekt er fordelt, men det sier ikke noe om omfanget av personer med lavinntekt i hver gruppe. Figur 4.17 viser antallet med årlig lavinntekt i de samme gruppene. Flest personer med lavinntekt finner vi i husholdninger der hovedinntektstaker er mottaker av sosialhjelp, med omtrent 104 000 personer, dette er 10 000 færre enn i 2019. I 2020 var andelen med lavinntekt blant alle alderspensjonister lavere enn i befolkningen sett under ett, men siden alderspensjonister utgjør en stor gruppe i befolkningen så var det likevel 91 000 personer med lavinntekt i husholdninger der hovedinntektstaker var alderspensjonist i 2020, to tusen flere enn året før. Mange av alderspensjonistene med lavinntekt er aleneboende minstepensjonister, og i 2020 utgjorde disse 42 000 av de 91 000 som bodde i husholdninger med lavinntekt der hovedinntektstaker var alderspensjonist. De aleneboende alderspensjonistene med lavinntekt er likevel 2000 færre enn året før. De senere årene har det vært en økning både i antall uførepensjonister og i andelen med lavinntekt i denne gruppen. I 2020 levde 78 000 personer i husholdninger med lavinntekt der hovedinntektstaker var uføretrygdet, 5000 færre enn året før.

Det har vært en økning i antall med lavinntekt i alle grupper i figur 4.17, bortsett på der hovedinntektstaker er mottaker av sosialhjelp, aleneboende alderspensjonist eller mottaker av kvalifiseringsstønad. I husholdninger der hovedinntektstaker mottar supplerende stønad er det en høy andel med lavinntekt (figur.4.16), men fordi det er relativt sett få personer som mottar supplerende stønad er dette en mindre gruppe med 2000 personer, uendret fra 2019.

4.11 Enslige forsørgere

Antallet personer som bor i husholdninger der hovedinntektstaker er enslig forsørger har variert noe fra år til år, men viste en økende trend i perioden fra 2008 til 2014, da gruppa utgjorde i overkant av 304 000 personer. De siste årene har det blitt litt færre i denne husholdningsgruppa, og i 2020 bodde i underkant av 284 000 personer i husholdninger med enslig forsørger. Andelen med årlig lavinntekt i husholdninger med enslige forsørgere har økt langt mer enn for par med barn og for befolkningen ellers (figur 4.18). I 2020 var 29,8 prosent av husholdningene med enslig forsørger i lavinntektsgruppen, sammenlignet med 7,8 prosent

4.18 Andel enslige forsørgere med årlig lavinntekt (EU-60. Eksklusive studenter. Prosent)



Kilde: SSB

av husholdningen bestående av par med barn og 11,0 prosent av alle husholdninger¹².

Mens andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere var 10,3 prosentpoeng høyere enn i befolkningen totalt i 2008 hadde denne avstanden økt til 18,8 prosentpoeng i 2020. Andelen med årlig lavinntekt blant eneforsørgere økte særlig i perioden fram til 2017, de siste tre årene har økningen avtatt noe. Blant par med barn har andelen med årlig lavinntekt blitt litt redusert de siste årene, og andelen med lavinntekt i denne gruppen er lavere enn gjennomsnittet i befolkningen.

Personer som tilhører familietyper enslig med barn har over tre ganger så stor risiko for å ha varig lavinntekt sammenliknet med personer i en parhusholdning med barn under 18 år.

En studie av andelen av husholdninger som i hovedsak lever av yrkesinntekt i 2017 viste at 11 prosent av enslige forsørgere som i hovedsak levde av yrkesinn-

tekt hadde lavinntekt, mot 4,5 prosent av alle husholdninger som i hovedsak levde av yrkesinntekt (Omholdt 2019). Dette betyr at mer enn hver tiende husholdning med enslige forsørgere i jobb likevel var i lavinntektsgruppen.

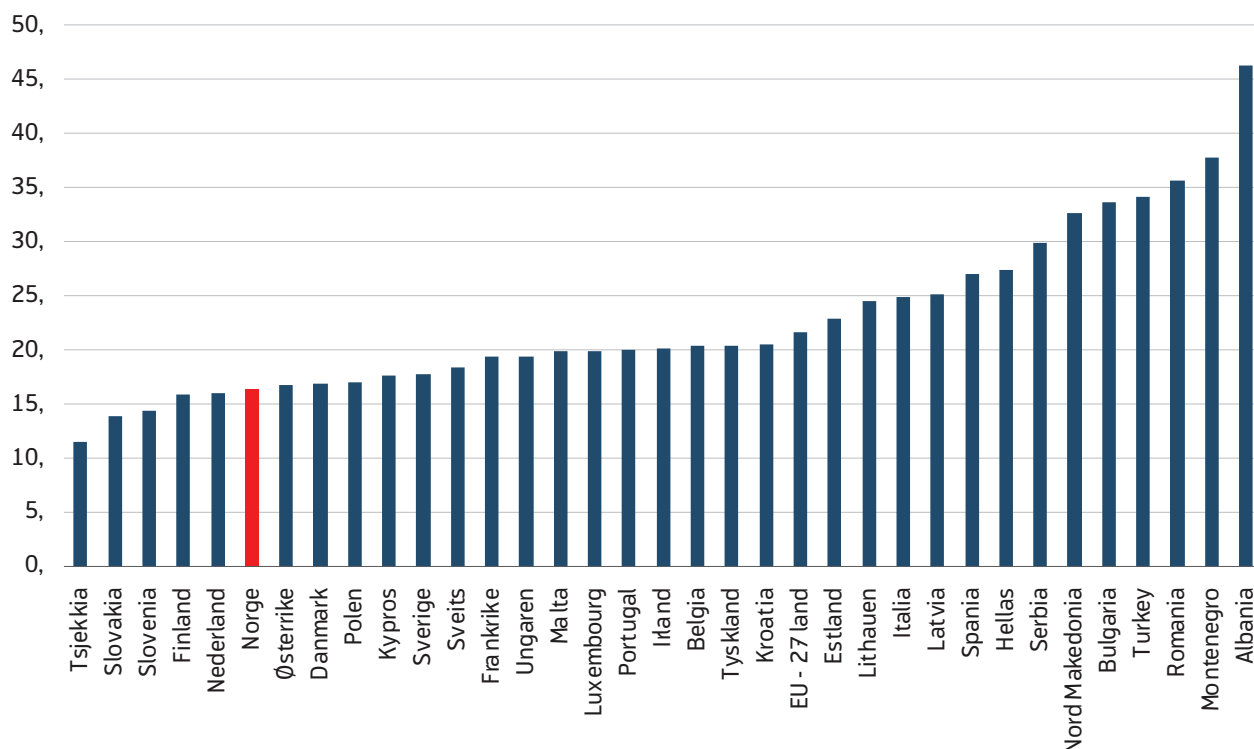
4.12 Risikoen for fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge

Inntekt er en viktig indikator på fattigdom, men det er også viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet alene. Eurostat har utviklet en indikator som fanger opp flere levekårsfaktorer enn inntekt. Indikatoren kalles AROPE¹³ og måler risiko for fattigdom og sosial ekskludering ved å se på tre ulike faktorer: Personer som er i risiko for fattigdom målt ved EU-60, har store materielle mangler, eller lever i en husholdning med lav arbeidsintensitet (voksne i husholdningen har arbeidet mindre enn 20 prosent av sitt totale arbeidspotensial i løpet av det siste året). AROPE ser på summen av personer som er i en eller flere av disse kategoriene som andel av befolkningen.

¹² SSB mangler opplysninger om privat avtalt barnebidrag i sin statistikk over lavinntekt, slik at andelen med lavinntekt kan være noe lavere enn tallene viser.

¹³ «At risk of poverty or social exclusion»

Figur 4.19 Risiko for fattigdom og sosial ekskludering i 2019. Prosent



Kilde: Eurostat (2022)

Sammenliknet med resten av Europa har den norske befolkningen mindre økonomiske utfordringer. Dette gjør at risikoen for fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge sammenliknet med andre land i Europa (figur 4.19). Lavest risiko for fattigdom og ekskludering er der det i Tsjekkia, Slovakia og Slovenia, i disse landene er færre enn 15 prosent av befolkningen i risiko for fattigdom og ekskludering. I Norge har 16,3 prosent av befolkningen slik risiko. Målt ved denne indikatoren kommer Albania, Montenegro og Romania dårligst ut. I Albania er nesten halvparten av befolkningen i risiko for fattigdom og ekskludering og Montenegro og Romania gjelder dette over en tredel av befolkningen.

4.13 Referanser

Arntzen, Jørgen Knutsønn og Aurora Hattrem. Offentlige stønader kompenserte for inntektsbortfall i 2020. Nettartikkel publisert 1. mars 2022, oppdatert 2. september 2022. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Aamodt, Ingebjørg (2022). Norge blant landene med lavest NEET-andel i Europa. Nettartikkel publisert 4. april 2022. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Brovold, Christian Hrafn (2020). Økonomisk integrering for innvandrere over tid. En analyse av innvandreres inntektsutvikling basert på ankomstkohortene 1993, 2000 og 2005 (ssb.no) Rapporter 2020/20. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Dahl, Espen Halland (2008). Økning i minstepensjonen – hva er konsekvensene for alderspensjonistene? Arbeid og velferd 4 /2008. 57 -68.

Ekrem, Rachel og Ola Nestvold Grendal (2021). Barn i vedvarende lavinntekt klarer seg litt dårligere i utdanning og arbeid. Nettartikkel publisert 7. desember 2021. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

- EUROSTAT (2022) Tabell Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex Tabell lastet ned 14.09.2022 fra Statistics | Eurostat (europa.eu)
- Fløtten, Tone og Roy A. Nielsen (2020). Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering. Vedlegg til Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023).
- Grini, Knut Håkon og Malin Pettersen (2021) Få voksne i jobb i lavinntektsushold med barn (ssb.no) Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Kirkeberg, Mads Ivar, Minja Tea Dzamarija, Nadine Viktoria Lunde Bratholmen og Frøydis Strøm (2019). Norskfødte med innvanderforeldre – hvordan går det med dem? Rapporten 2019/21. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Normann, Tor Morten og Jon Epland (2022). Fremdeles 115 000 barn i familier med lavinntekt. Nettartikkel publisert 31. mars 2022. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Normann, Tor Morten og Arve Hetland (2021) Unge som faller utenfor og deres inntektsutvikling. Nettartikkel publisert 29. november 2021. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting. Oslo: Departementets Servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- OECD (2018). Investing in Youth: Norway
- Omholt, Elisabeth Løyland (2019). 11 prosent av enslige forsørgere i jobb har lavinntekt. Nettartikkel publisert 17. oktober 2019. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Omholt, Elisabeth Løyland red. (2019) Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2019. Rapporten 2019/33. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, s9.
- Revol, Mathias Killengreen (2016). Økende sosiale forskjeller mellom utdanningsgrupper. Nettartikkel publisert 2. februar 2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2022a) Statistikkbanken tabell 12079: Andel personer 16 år og over (prosent), etter inntektsgruppe, statistikkvariabel, år og materielle goder. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- SSB (2022b) Statistikkbanken tabell 12423: Arbeidsstyrkestatus for personer 15 år og eldre 2008 – 2020. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

5. LEVEKÅR OG LEVESTANDARD

Av Ivar Andreas Åsland Lima

Levekår skal her defineres som vilkår som råder i et samfunn eller en samfunnsgruppe, og særlig økonomiske og materielle vilkår¹⁴. Levekår er et mer generelt begrep enn inntekt. Inntekt eller lavinntekt inngår i levekår, men levekårsbegrepet inkluderer også flere andre dimensjoner som materiell levestandard, fysisk miljø og helse. Levestandard er et sentralt aspekt ved levekårene, og levestandard handler om tilgang på varer og tjenester i bred forstand. Folks disponible inntekt vil være viktig for tilgangen til noen typer varer og tjenester, men i den norske velferdsstaten er det også flere viktige varer og tjenester som helt eller delvis betales av det offentlige, og som finansieres over skatteseddelen. Det gjelder for eksempel offentlige helsetjenester og utdanning. Ofte gis levekår en vid definisjon, som her i Regjeringen Stoltenberg II stortingsmelding fra 2006: «Levekår handler om de ressurser den enkelte disponerer og hvilke muligheter folk har til å dra nytte av ressursene og til å skape gode liv for seg og sine. Levekår handler også om hvordan folk opplever at de har det, hvilken livskvalitet de har og hvor tilfreds og lykkelig de er.»¹⁵

I dette kapittelet skal vi konsentrere oss om å beskrive ressurser den enkelte disponerer. Vi skal beskrive noen sentrale dimensjoner ved folks levekår: privatøkonomi, materielle og sosiale mangler, bolig og boforhold og helse. Vi skal beskrive utviklingen over tid, og for aldersgrupper, og mellom befolkningen generelt og grupper med lav inntekt. Enkelte steder skal vi også sammenligne levekårene i Norge med andre europeiske land. Vi skal også bruke tidligere forskning til å beskrive årsakssammenhenger mellom materielle levekår og folks helse eller barnas utvikling.

5.1 Levekår og inntektssikring over livsløpet

Livet kan inndeles i livsfaser: barndom, ungdom, voksenalivet og alderdom (Nestaas og Grønmo 2020). Disse livsfasene er knyttet til viktige og vanlige livshendelser. Eksempler på slike hendelser er overgang fra skole til arbeidsliv, karriereutvikling, pardannelse, stifte familie, kjøp av første bolig, når barna flytter ut, å få barnebarn og å bli pensjonist. Hva som er typiske livshendelser og når de inntreffer, kan variere mellom ulike land. I Norge er det for eksempel en sterk forventning om å flytte hjemmefra i ung alder og at en skal kjøpe egen bolig, mens flere andre land er det mer vanlig å bo hjemme lengre og å leie bolig. Levestandarden til den enkelte kan også beskrives i et livsfaseperspektiv. Mange har for eksempel en periode med trang økonomi i etableringsfasen, da lønnen kan være ganske lav, og boutgifter er høye på grunn av høyt boliglån, ofte med studielån i tillegg. Familiens utgifter øker når de får barn. Et typisk forløp vil være trang økonomi i en etableringsfase, bedre økonomi på grunn av mindre utgifter og høyere lønn etter hvert, og en ytterligere forbedring i økonomien når barna flytter ut og mens begge fortsatt er yrkesaktive. Flere vil oppleve en svekkelse av privatøkonomien når man blir pensjonist. Sett fra et livsløpsperspektiv vil det å ha lav inntekt eller en trang økonomi være en vanlig erfaring i en etableringsfase eller knyttet til spesielle livshendelser, og det utgjør ikke nødvendigvis en varig levekårsutfordring. I dette kapittelet skal vi blant annet undersøke om det er slik at økonomien bedrer seg over livsløpet.

Mange av velferdsstatens ytelser er utformet for å lage et sikkerhetsnett ved livshendelser som medfører at borgere ikke kan forsørge seg selv. I Folketrygdlovens kapittel 1 om lovens formål står det at den skal «gi økonomisk trygghet og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, alneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall». Loven skal videre «bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer». Utjevning av inntekt over livsløpet handler nok særlig om alderspensjon

¹⁴ Definisjon er hentet fra Det Norske Akademi's ordbok: <https://naob.no/ordbok/lev%C3%A5r>

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-31-2006-2007/id469140/?ch=3>

som skal sikre «inntekt for personer i alderdommen», og som blir finansiert av innbetalinger over skatteseddelen av yrkesaktive. Men også uføretrygd bidrar for eksempel til utjevning av inntekt over livsløpet, ved at ytelsen kompenserer for inntekt blant de mange over 50 år som varig faller ut av arbeidslivet på grunn av sykdom eller skade. I 2022 mottok for eksempel 1 av 4 personer i alderen 60-64 år uføretrygd.

5.2 Sammenhenger mellom helse og materielle levekår

Selv om velferdsstatens ordninger beskytter mot særlige utgifter ved sykdom eller arbeidsløshet, og ordningene kompenserer for inntektstap, kompenserer de ikke 100 prosent. Dagpenger kompenserer bare for 62,4 prosent av inntektsgrunnlaget, og det å bli arbeidsledig medfører dermed et stort inntektstap. Mange arbeidstakere vil på et tidspunkt få langvarige helseproblemer, og NAVs statistikk viser at psykiske lidelser eller muskel- og skjelettlidelser er de klart mest utbredte diagnosekapitlene blant sykepengemottakere. Sykepenger kompenserer for 100 prosent av inntektsgrunnlaget, men blir sykdommen eller skaden langvarig på over ett år tar sykepengene slutt, og for mange kan det da være aktuelt å søke om arbeidsavklaringspenger. En overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger vil innebære et betydelig inntektsfall til 66 prosent av tidligere inntekt. Det er godt dokumentert at mange friskmelder seg og går tilbake på jobb rett før sykepengeperioden går ut, antakelig for å unngå et slikt tap av inntekt (Nossen og Brage 2016).

I tillegg til å gi inntektstap, er langvarige eller kroniske lidelser også forbundet med økte utgifter, på tross av flere ordninger som kompenserer for helseutgifter (Barstad 2020). Ifølge Barstad (2020) er det betydelig empirisk støtte for at dårlig helse er årsak til redusert inntekt og formue også i nordiske velferdsstater. Den sentrale mekanismen er kronisk sykdom og langvarige skader fører til at ikke lengre kan delta i arbeidslivet, noe som for de fleste medfører en dårligere inntektsutvikling sammenlignet med de som er i jobb. O'Donnell mfl. (2015: 70) påpeker at kroniske lidelser eller skader som er medfødt eller oppstår i barndommen har særlig negative konsekvenser for levekårene fordi det gir ringvirkninger gjennom hele livsløpet. Det kan påvirke skolegangen og hele yrkeskarrieren. Generelt vil frafall

fra arbeidslivet i ung alder på grunn av helseproblemer ha større negative effekter på levekår over livsløpet enn frafall i eldre alder.

I noen tilfeller kan det også være lav inntekt er årsak til helseproblemer, for eksempel fordi økonomiske vansker og bekymringer har negativ effekt på den mentale helsen. Det er imidlertid komplisert å studere slike årsakssammenhenger. Det er publisert noen studier som er egnet til å beskrive kausale sammenhenger, og de benytter ofte ulike (eksogene) eksterne inntektssjokk for å studere effektene av inntekt på helse. En systematisk oversikt over forskningen basert på slike effektstudier konkluderer med at funnene er sprikende og at det er usikkert om inntekt eller formue er årsak til helse i velstående land (O'Donnell mfl. 2015). Dette gjelder for velstående land med godt utbygd velferdsstat. I mindre velstående land med betydelig absolutt fattigdom, svak velferdsstat og lite utbygd offentlig helsevesen er det dokumentert at det å bli løftet ut av absolutt fattigdom gir bedre fysisk og mental helse (se Ridley mfl. 2020).

Etter at litteraturoversikten til O'Donnell mfl. (2015) ble publisert, har det kommet nye og metodisk solide studier fra Sverige om effekten av økt inntekt og formue på helse. Det er grunn til å tro at studier fra Sverige er overførbare til en norsk kontekst, og vi skal gå nærmere inn på hva disse viser. Alle disse studiene er basert på registerinformasjon om lottovinnere i Sverige. Siden det er tilfeldig hvem som vinner i lotto, er det å regne som et naturlig eksperiment i å gi en tilfeldig trukket gruppe en betydelig økning i inntekt eller formue. Cesarini mfl. (2016) undersøker om bedre økonomi som følge av lottogevinst påvirker helsen til voksne, og videre om det påvirker helsen og skoleresultatene til barna i husholdningen. Helse er operasjonalisert som dødelighet, å bli innlagt på sykehuset samt kjøp av medisin på resept. En stor styrke med denne studien er at den er basert på registerdata, og at de følger prisvinnerne i opp mot 10 år. Hovedfunnet er at bedre økonomi har liten eller ingen betydning for helsen til voksne og barn i en tiårsperiode, og det er heller ingen indikasjoner på at det bidrar til bedre skolerelat for barna. De gjør flere tester av om effektene varierer mellom ulike grupper, og finner blant annet en indikasjon på at økt formue bidrar til økt dødelighet blant de som hadde inntekt under medianen da de vant i lotto.

I en annen studie av lottovinnere finner de en antydning til positive effekt på selvrapportert mental helse, men effekten er ikke statistisk signifikant. De finner derimot sterke positive effekter på følelse av tilfredshet med livet, og særlig på tilfredshet med egen økonomi (Lindqvist, Östling & Cesarini, 2018). Effektene er langvarige, i opp mot 22 år etter at personene vant i lotto. Men i motsetning til hva en skulle forvente er effektene på tilfredshet like sterke for de med inntekt over medianen som de med inntekt under medianen. Samlet sett gir disse studiene støtte til at mye av samvariasjonen mellom inntekt og helse i velferdsstater skyldes at årsakspilen går fra helse til inntekt, og ikke motsatt. En innvending mot disse studiene er at de undersøker effektene av lottopremier for alle husholdninger, og ikke bare de med lav inntekt. En annen innvending er at de kun undersøker effekter av økt formue eller inntekt. Det er mye som tyder på at negative inntektssjokk har større betydning for helsen enn positive inntektssjokk, og særlig for mentale helseproblemer (O'Donnell mfl. 2015: 93).

Selv om forskningen så langt ikke har klart å påvise klare effekter av inntekt på helse i land som Norge og Sverige, betyr ikke det at det ikke finnes slike effekter. O'Donnell mfl. (2015) påpeker at mange av studiene kun ser på effekter av kortvarige eksterne inntektssjokk, og at det er få studier som undersøker helseeffekten av å ha dårlige materielle levekår eller store økonomiske vansker over lang tid. Det er flere effektstudier fra Norge som viser at arbeidsledighet medfører en sterkt økt overgang til helseytelser. Bratsberg mfl. (2013) finner at arbeidsledighet medfører at risikoen for overgang til uføretrygd dobler seg for menn, og øker med 50 prosent for kvinner. Studiene finner også at arbeidsledighet har betydelige negative konsekvenser for både fysisk og mental helse (Rege mfl. 2009, Bratsberg mfl. 2013). Bratsberg mfl. (2013) finner for eksempel at arbeidsledighet øker dødeligheten med opp mot 34 prosent for menn i påfølgende seks år. For mange gir arbeid mening og sosial status, det er en viktig sosial arena, og viktig for mestring og selvbildet. Arbeidsledighet gir et betydelig negativt inntektssjokk, men kan også medføre tap av mening, mestring og status. De ovennevnte effektstudiene kan ikke gi oss informasjon om hvilke mekanismer som gir negative helseeffekter av ledighet, men det er rimelig å anta at nedgang i inntekt også bidrar til de negative effektene.

Surveyundersøkelser

Registerdata gir pålitelige og nøyaktige data om befolkningens inntekt. Hvordan inntekt omsettes til velferd og levestandard vil avhenge av gjeld og rentenivå, av prisenivå, og av hvordan den enkelte disponerer inntekten. Offisielle inntektsdata gir derfor et mangelfullt bilde av økonomien og levestandarden til den enkelte. Spørreundersøkelser kan utfylle inntektsdata når det gjelder opplysninger om levekår i befolkningen generelt og for enkeltgrupper. Her skal vi bruke spørsmål fra to store surveyundersøkelser for å supplere registerinformasjon. Surveyundersøkelser har noen svakheter når det gjelder pålitelighet, den største svakheten er at det kan være systematiske skjevheter i hvem som svarer. Desto lavere svarprosenten er, desto større grunn er det til å frykte slike skjevheter. Dersom personer med dårlig økonomi sjeldnere svarer på undersøkelsen enn de med god økonomi, vil svarene gi et for positivt bilde av økonomien til husholdningene.

Statistisk sentralbyrå har siden 70-tallet foretatt levekårsundersøkelser med vekt på ulike levekårsområder. Fra 2011 ble levekårsundersøkelsen til SSB samordnet med Levekårsundersøkelsen EU-SILC¹⁶ som gjennomføres årlig. Undersøkelsen består av faste spørsmål med mer utdypende spørsmål innenfor temabølker som gjennomføres i en syklus hvert 3. år. Levekårsundersøkelsen kartlegger befolkningens opplevelse av sin egen situasjon. Dette gjøres ved hjelp av spørsmål om i hvilken grad man opplever å ikke ha råd til bestemte materielle goder, til å delta på sosiale arenaer og om man opplever å ha økonomiske vansker. De faste spørsmålene er knyttet til boforhold, organisasjonsdeltakelse, oppfatninger om husholdningens økonomi, helse og tilknytning til arbeidslivet. I 2021 ble datafangsten gjennomført i første halvår, fra 11. januar til og med 26. juni. Levekårsundersøkelsen foretas også for utvalgte grupper, som personer med lavinntekt, innvandrere, eneforsørgere etc. Dette gir oss muligheten for å se i hvilken grad grupper som er mest utsatt for lavinntekt sammenfaller med grupper med levekårsutfordringer.

European Social Survey (ESS) er en forskerdrivet tverrsjøsjonale spørreundersøkelse (survey) som siden 2002 har blitt gjennomført annethvert år i en lang rekke europeiske land¹⁷. ESS måler befolkningens holdninger, oppfatninger og atferdsmønstre, og har også noen spørsmål om husholdningens økonomi. Norge har deltatt i samtlige runder av ESS. Dataene er lastet ned fra <https://ess-search.nsd.no/>, og de er tilrettelagt og tilgjengeliggjort av NSD – Norsk senter for forskningsdata. Hverken ESS eller NSD har noe ansvar for analysene som blir presentert i dette kapitlet¹⁸.

¹⁶ EU-SILC står for «Survey on Income and Living Conditions» og er en europeisk utvalgsundersøkelse om inntekt, sosial inkludering og levekår som er samordnet via EUs statistikkorgan Eurostat og forankret i det europeiske statistiske system (ESS).

¹⁷ <https://www.europeansocialsurvey.org/about/country/norway/index.html>

¹⁸ Vi har fulgt anbefalingene om vektning av data. I alle analyser har vi brukt «anweight», som er laget ved å multiplisere pspwght*pweight. Anweight er ennå ikke tilgjengelig for runde 10, og da har vi vektet med dweight.

5.3 Sammenligning med andre land

Vi har tatt med ulike land som er interessante å sammenligne med Norge (NO). Vi har tatt med et søreuropeisk land som ble hardt rammet av finanskrisen (Italia - IT), vi har tatt med tre tidligere østblokkland som alle gått gjennom en vanskelig periode med overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi etter at muren falt. Det gjelder Polen (PL), Ungarn (HU) og Tsjekia (CZ). Polen er dessuten av ekstra interesse for Norge siden det over lang tid har kommet mange polske arbeidsinnvandrere hit. Vi har tatt med to av de store og toneavgivende vest-europeiske landene, Frankrike (FR) og England (GB). Danmark (DK) er tatt med fordi det er interessant å sammenligne Norge med en skandinavisk velferdsstat med om lag samme velstandsnivå som i Norge.

5.4 Utviklingen i privatøkonomi og levestandard

I Norge lå andelen som synes det er vanskelig å klare seg på nåværende inntekt på rundt 10 prosent fra 2002

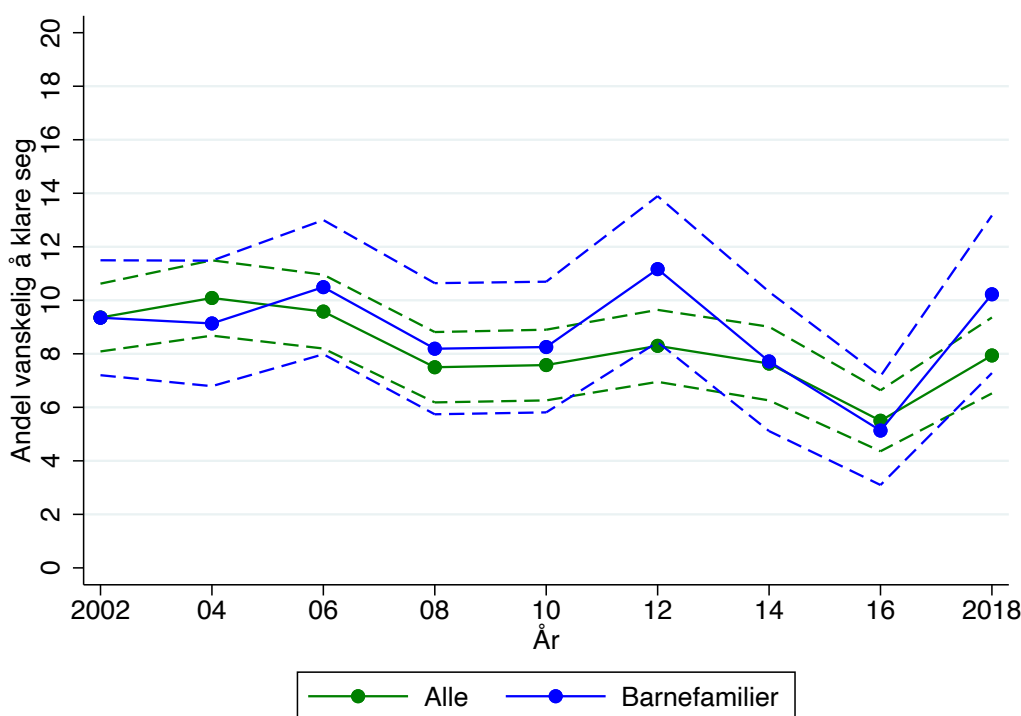
til 2006 (figur 1). Fra og med 2008 faller andelen med dårlig økonomi og ligger deretter på rundt åtte prosent, noe andelen også ligger på ved siste måling i 2018. Det er dermed et nokså lite mindretall som har dårlig råd, men siden det er over fire millioner nordmenn i alderen 18 år og eldre i Norge, utgjør det over 300 000 personer.

Andelen barnefamilier¹⁹ med dårlig råd ligger stort sett på samme nivå som befolkningen generelt, men estimatene har større usikkerhetsmargin siden det er en undergruppe av totalutvalget. Den stiplede linjen er et 95 % konfidensintervall, og det betyr at vi med 95 % sikkerhet kan si at den reelle andelen med dårlig råd i befolkningen er innenfor dette intervallet.

Finanskrisen, som hadde svært negative konsekvenser i flere europeiske land, har ingen merkbart negative konsekvenser for privatøkonomien i Norge, verken

.....
¹⁹ Inkluderer både enslige forsørgere og par med barn.

Figur 5.1. Andelen som svarer at det er vanskelig eller svært vanskelig å klare seg med husholdningens inntekt. Etter år. Barnefamilier og hele befolkningen. Vektet. Stiplede linjer er 95 % konfidensintervall. Prosent.



Kilde: ESS

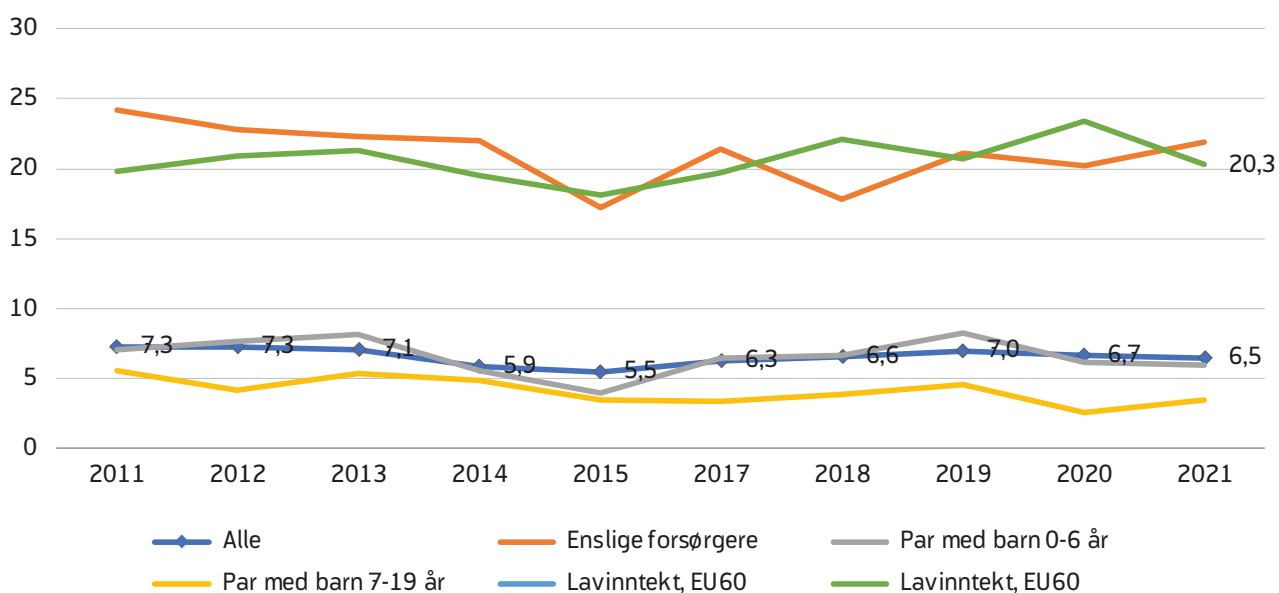
for befolkningen generelt eller for barnefamilier. Det kan se ut som andelen barnefamilier med trang økonomi øker i 2012, men endringen er innenfor feilmarginen og kan skyldes tilfeldigheter.

I EU-SILC stilles det et lignende spørsmål om husholdningens inntekt, der spørsmålet er om det er lett eller vanskelig å få endene til å møtes. På dette spørsmålet har vi tall til og med 2021, og kan dermed også beskrive utviklingen under koronapandemien. Andelen som har svart at det er vanskelig å få endene til å møtes i EU-SILC er tilnærmet på samme nivå, om en litt lavere, enn andelen som svarer at det er vanskelig å klare seg økonomisk i ESS-undersøkelsen (figur 5.2). At en får omtrent samme resultat med litt ulike spørsmål om det samme i to forskjellige surveyundersøkelser er betryggende, og øker troen på at tallene er pålitelige. Vi har en kortere tidsserie med EU-SILC data, med første måling i 2011, men utviklingen fra 2012 er ganske lik som i ESS. Hovedbildet er en stabil andel med dårlig råd på 6 til 7 prosent fra 2011. Lavest andel med trang økonomi er det fra 2014 til 2016, da andelen lå på rundt 6 prosent av befolkningen. Deretter øker andelen noe. Koronaårene 2020 og 2021 skiller seg ikke noe spesielt ut på tross av den historisk høye arbeidsledigheten.

Blant par med barn med barn 7-19 år er det en lavere andel som har det vanskelig økonomisk enn i befolkningen generelt (figur 5.2). I 2021 var det for eksempel 4 prosent blant par med barn som hadde vansker med å få endene til å møtes, mot 7 prosent i hele befolkningen og blant par med småbarn. At par med eldre barn har bedre råd enn par med småbarn, skyldes antakelig en livsløpseffekt i form av bedre økonomi med økende alder. Blant par med barn over 7 år kan det også se ut til at det er blitt litt færre med trang økonomi i perioden, og i 2020 og 2021 var det kun rundt 3 prosent i denne gruppen som rapporterte om vanskelig økonomi. Det er langt flere med trang økonomi blant enslige forsørgere enn blant par med barn, men for enslige forsørgere er det en tendens til en positiv utvikling i perioden. Det er videre ikke uventet langt flere som rapporterer om dårlig økonomi blant de som har lavinntekt etter EU60, og for denne gruppen er utviklingen tilnærmet stabil i perioden.

I 2021 var det 20 prosent av de med relativ lavinntekt som rapporterte at det er vanskelig å få endene til å møtes, noe som er omtrent tre ganger flere enn i befolkningen generelt. Det betyr samtidig at et flertall på 80 prosent av de med lavinntekt ikke rapporterer om dårlig økonomi, noe som indikerer at mange husholdninger med relativ lavinntekt klarer å oppnå grei

Figur 5.2. Andelen som svarer at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes. Etter år. Prosent.



Kilde: SSB EU-SILC

økonomi med den inntekten de har. I gruppen som ligger betydelig høyere i inntektsfordelingen, i andre inntektskvartil, er det omtrent 4 prosent som sier de har trang økonomi (ikke vist).

Dobling i andelen med økonomiske problemer i 2022

I 2022 har det vært en historisk høy prisvekst på 6,9 prosent fra september 2021 til september 2022²⁰. Det er den høyeste veksten siden 1988. Dette kombinert med renteøkning er en sterk økning i strømpris og i drivstoffutgifter, vil medføre økte utgifter for norske husholdninger og en realinntektsnedgang for flere av dem. Vi kan forvente en økning i andelen som rapporterer om trang økonomi i 2022, og at flere av husholdningene som allerede hadde vanskelig økonomi vil få det enda trangere økonomisk i 2022. SIFO har gjennomført en surveyundersøkelse om økonomisk trygghet i husholdninger siden 2017, og med siste intervju-runde i juni og august 2022, og vi skal gjengi noen hovedfunn fra denne (Poppe og Kempson 2022).

SIFO vektlegger to aspekt ved økonomisk trygghet, økonomisk evne i dag og økonomisk bæreevne i fremtiden. Dette blir målt med bruk av syv indikatorer, og ut fra disse deler de alle husholdninger inn i fire trygghetsnivåer. De to nederste trygghetsnivåene er «ille ute» og «sliterne». Fra 2017 til juni 2021 var det en ganske stabil²¹ andel på mellom 7 til 9 prosent av husholdningene som var «ille ute» eller «sliterne». I 2022 hadde andelen derimot økt til 16 prosent av husholdningene, noe som utgjør et klart brudd i tidsserien og en betydelig økning sammenlignet med de foregående årene.

De rapporterer også om endringer i svar på enkeltindikatorerne på økonomisk trygghet. Et av spørsmålene er ganske likelydende som det som stilles i ESS, og lyder som følger: «Hvordan vil du beskrive husholdningens nåværende økonomiske situasjon», med en fempunktsskala fra «svært dårlig» til «svært bra». I juni

Mål på trang økonomi

ESS. Spm F42. Hvilken av beskrivelsene på dette kortet passer best med hvordan du opplever husholdningens inntekt for tiden?

1. Har det bra med nåværende inntekt
2. Klarer [meg/oss] med nåværende inntekt
3. Det er vanskelig å klare seg på nåværende inntekt
4. Det er svært vanskelig å klare seg på nåværende inntekt

Vi har kombinert svaralternativene 3 og 4, og beskriver utviklingen i andelen som samlet sett svarer at det er vanskelig å klare seg på nåværende inntekt.

SSB EU-SILC. Tenk på den samlede inntekten til alle i husholdningen. Hvor lett eller vanskelig er det for [deg/dere] 'å få endene til å møtes' med denne inntekten?

Er det ... 1. ... svært vanskelig 2. ... vanskelig 3. ... forholdsvis vanskelig 4. ... forholdsvis lett 5. ... lett, eller 6. ... svært lett

2021 var det 6 prosent som svarte at den økonomiske situasjonen er dårlig eller svært dårlig. Dette er samme andel som svarte at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes i EU-SILC. I år har andelen som svarer at den økonomiske situasjonen er dårlig økt til hele 13 prosent, omtrent dobbelt så mange som i 2021. Ifølge Poppe og Kempson (2022) er det særlig husholdninger med lavinntekt, eller husholdninger som mottar trygdeytelser som dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, som er økonomisk utrygge. Husholdninger med høye inntekter og husholdninger uten boliglån er langt tryggere. Noe mer uventet er det kanskje at også pensjonister i snitt er mer økonomisk trygge enn andre grupper, og også foreløpig og i liten grad har merket negative konsekvenser av prisveksten.

Få med dårlig økonomi blant folk i pensjonsalder

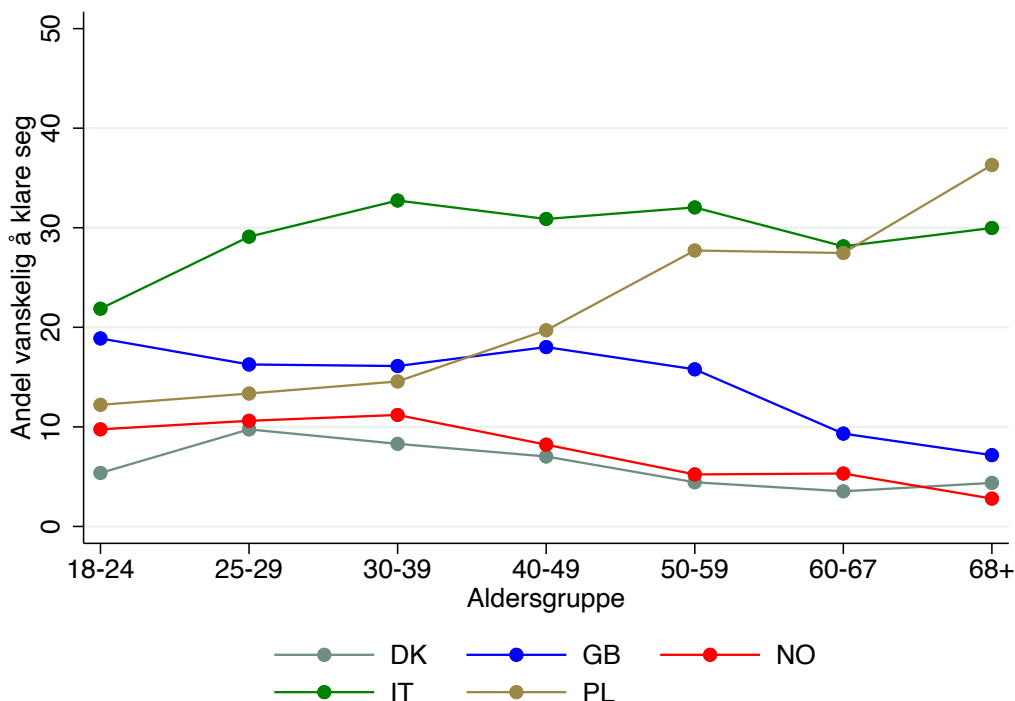
Andelen med dårlig økonomi varierer med alder (figur 5.3). Vi har undersøkt disse sammenhengene mer i detalj i norske data, og finner grunnlag for å konkludere at det handler om endringer over livsløpet²². Vi

²⁰ <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen/artikler/kpi-opp-6-9-prosent-siste-tolvmaneder>

²¹ Utvalgsundersøkelser har betydelige feilmarginer – og endringer på 1 til 2 prosentpoeng over ett år er gjerne innenfor den statistiske feilmarginen

²² Jeg har gjort egne analyser av sammenhengen mellom alder og dårlig råd for hvert år fra 2002 til 2018, og disse viser omtrent det samme mønsteret for hvert år. Det er derfor rimelig å tolke sammenhengen med alder som en livsløpseffekt, og ikke som en kohorteffekt. Analysene viser imidlertid også en signifikant kohorteffekt i perioden, og det er en nedgang i andelen med dårlig råd blant folk i pensjonsalder fra og med 2008.

Figur 5.3 Andelen med trang økonomi etter aldersgrupper. Norge og noen utvalgte land. Data fra 2014, 2016 og 2018. Prosent.



Kilde: ESS

har ikke forsøkt å skille mellom alder og kohort i andre land. I Norge er andelen som synes det er vanskelig å klare seg med husholdningsinntekten høyest i aldersgruppene 18 til 39 år. Ved 40-årsalderen begynner andelen som rapporterer om dårlig økonomi å avta, og nedgangen fortsetter med økende alder. Blant befolkningen i pensjonsalder finner vi den laveste andelen på 3 prosent som svarer at det er vanskelig å klare seg med inntekten. Dette viser at det å ha trang økonomi i noen grad er et livsfaseproblem knyttet til etableringsfasen og til studietiden. Mange av de som har en trang økonomi i etableringsfasen, kan forvente en mindre vanskelig økonomi når de har fått etablert seg med bolig og yrkeskarriere. Dette gjenspeiles også i den offisielle inntektsstatistikken fra 2020 som viser at medianinntekten øker med økende alder, og den største økningen er når vi går fra aldersgruppen 25-34 år og til aldersgruppen 35-44 år. Det innebærer også at noen barn vil leve i familier med en trang økonomi når de er små, men at flere av dem vil oppleve at familien får mindre trang økonomi når de blir eldre (jf. figur 5.2). Dette er hovedbildet, og så vil det også

være en del husholdninger som opplever å få dårligere økonomi i senere livsfaser, for eksempel knyttet til negative livshendelser som arbeidsledighet, samlivsbrudd eller frafall fra arbeidslivet på grunn av sykdom eller skade.

En slik bedring av økonomien over livsløpet finner en også igjen i Danmark. En interessant forskjell er at andelen som rapporterer om dårlig råd er noe lavere blant de yngste i Danmark sammenlignet med Norge, og det kan kanskje forklares med at Danmark har en mer romslig studiestøtte. Sammenhengen mellom alder og trang økonomi ser annerledes for noen land i Europa. Italia er for eksempel andelen som synes det er vanskelig å klare seg økonomisk tilnærmet konstant på nesten 30 prosent fra 25-årsalderen og til og med pensjonister som er 68 år og eldre. Det er dermed omtrent syv ganger så mange i pensjonsalder i Italia som har en trang økonomi sammenlignet med folk i pensjonsalder i Norge. Også i andre land er sammenhengen mellom alder og trang økonomi forskjellig fra Norge. I Polen er det aldersgruppene under 40 år som har lavest andel

med dårlig råd, mens vi finner den klart høyeste andelen med dårlig råd blant folk i pensjonsalder.

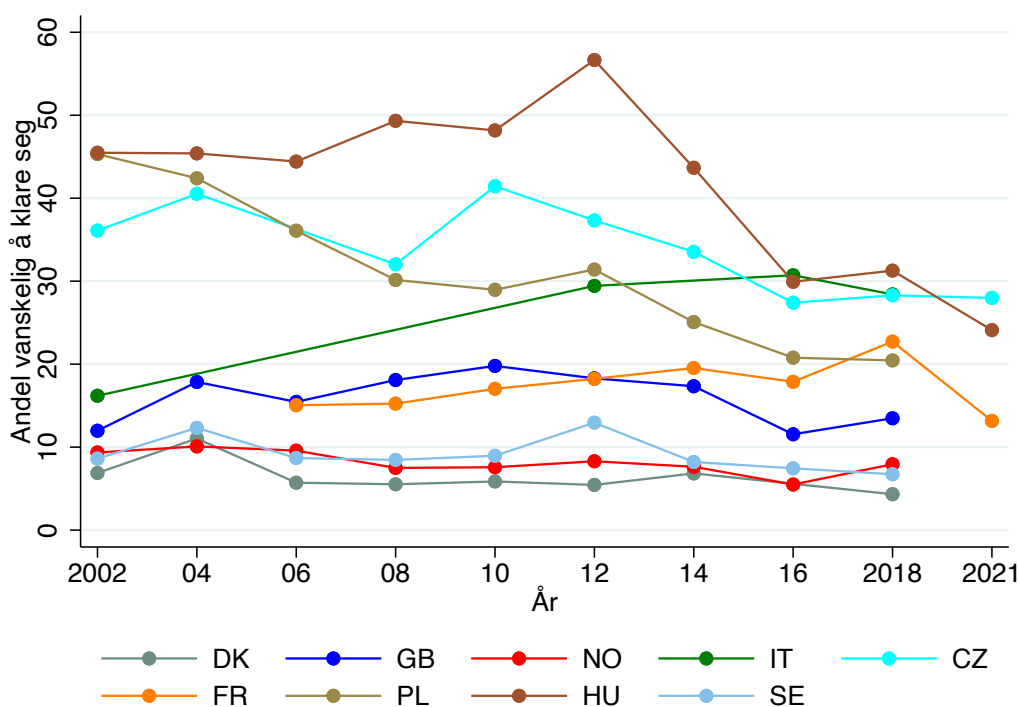
I figur 5.4 sammenligner vi utviklingen i Norge med et knippe andre europeiske land. Figuren avdekker flere interessante utviklingstrekk. I starten av perioden kan landene sies å utgjøre tre grupper. En gruppe består av tidligere østblokkland med en svært høy andel husholdninger med trang økonomi, en annen gruppe består av vesteuropeiske land og Italia med en langt lavere andel. Den siste gruppen er de tre nordiske velferdsstatene Norge, Danmark og Sverige, der klart færrest husholdninger rapporterer om dårlig økonomi. De tidligere østblokklandene har vært gjennom en positiv utvikling, og alle har nå en betydelig lavere andel med trang økonomi enn i starten av perioden. Det gjelder særlig Polen, der det har vært en nedgang i andelen med dårlig råd fra 45 prosent i 2002 til 20 prosent i 2018. Det er nå færre husholdninger i Polen som rapporterer om dårlig økonomi enn i Italia og Frankrike. Italia skiller seg ut med negativ utvikling etter finanskrisen. Andelen med

dårlig økonomi har økt fra under 20 prosent til omtrent 30 prosent i løpet av disse 16 årene.

I land som Ungarn, Italia, Tsjekkia og Polen ser vi klare negative effekter av finanskrisen i 2010 til 2012, men for et land som Polen er det bare noen år med stabil utvikling, og nedgangen i trang økonomi fortsetter fra 2014. I Italia derimot er andelen husholdninger med dårlig råd fortsatt like høy som rett etter finanskrisen i 2012. For tre av landene har vi også tall fra 2021, året etter koronapandemien startet. Det er ingen tegn til at koronakrisen har medført flere husholdninger med trang økonomi i de tre landene. Tvert imot ser vi en overraskende stor nedgang i andelen med trang økonomi i Frankrike.²³

²³ En så stor endring på en indikator er gir grunnlag for å spørre endringen er reell. Det er ikke laget vektorer for siste runde av undersøkelsen, og det kan ha noe si for resultatet. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke om det er forhold i Frankrike som kan forklare at husholdningene fikk bedre økonomi i 2021.

Figur 5.4 Andelen som svarer at det er vanskelig eller svært vanskelig å klare seg med husholdningens inntekt. Utvalgte land i Europa. Etter år. Vektet. Prosent.



Kilde: ESS

I både Norge, Sverige og Danmark har andelen med trang økonomi vært ganske stabil i hele denne perioden, og klart lavest sammenlignet med de andre landene. Norge og Sverige ligger på omtrent samme nivå, mens det er en tendens til at det er noen færre som rapporterer om trang økonomi i Danmark. I Storbritannia ble det flere med dårlig privatøkonomi i perioden fra 2008 til 2014. I denne perioden var andelen på nesten 20 prosent, nesten tre ganger så mange som i Norge og Danmark.

Utviklingen i mangel på goder

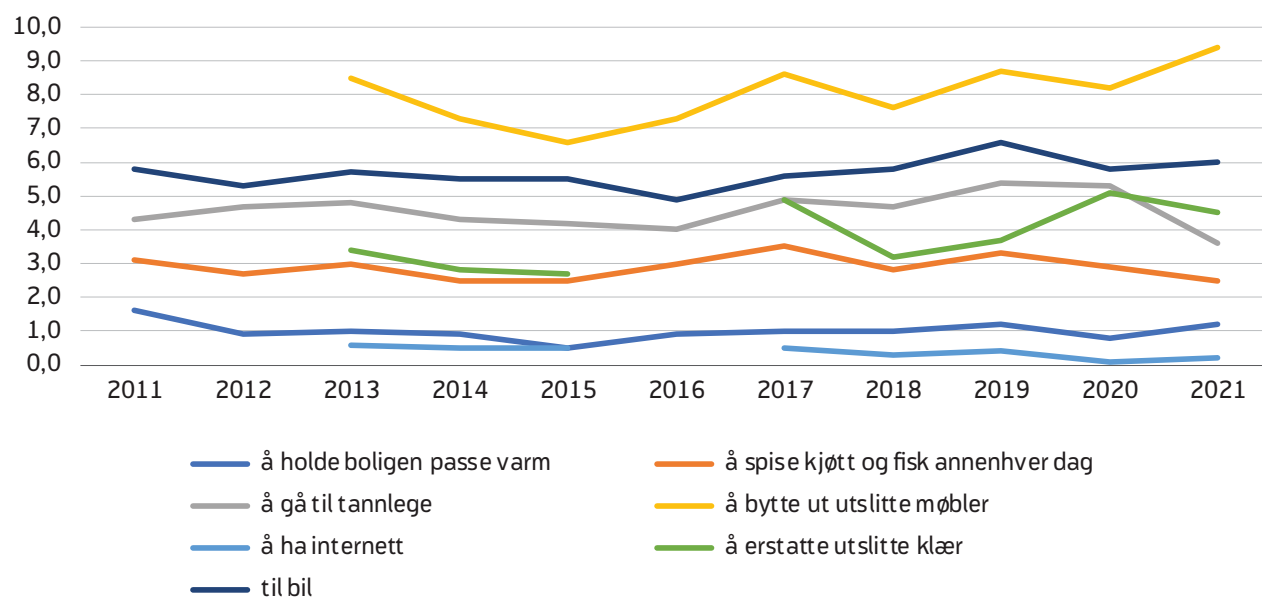
I levekårsundersøkelsen blir det også stilt flere spørsmål om mangler på materielle og sosiale goder. With og Thorsen (2018: 13-14) definerer fire av spørsmålene som grunnleggende forutsetninger for «god helse og velferd». Det gjelder å kunne spise kjøtt eller fisk annenhver dag, å kunne holde boligen passe varm, å kunne gå til tannlege når det er behov for det, og å erstatte utslitte klær. De andre godene er definert som forbruksgoder, det vil si goder som det er vanlig å disponere, men som ikke er grunnleggende for helse og velferd. Vi vil argumentere for at også internett må regnes som et grunnleggende gode eller som en nødvendighet i dag. Tilgang til internett er for eksempel en forutsetning for å kunne betjene nettbank og for barn

når de skal gjøre lekser. Når det gjelder spørsmålet om en har råd til å erstatte utslitte klær i levekårsundersøkelsen er det presisert at en ikke skal ta med muligheten til å kjøpe brukte klær. De som har svart at de ikke har råd til å kjøpe nye klær kan dermed ha råd til å kjøpe brukte klær som ikke er utslitt, og det kan diskuteres om dette spørsmålet er en indikator på grunnleggende gode. Hvor negativt det er å ikke ha råd til bil vil blant annet avhenge av hvor sentralt en bor og i hvilken grad kollektivtilbudet kan dekke husholdningens transportbehov. Hvis en husholdning som har sterkt behov for bil ikke har råd til å disponere det, kan også det anses som en mangel på et grunnleggende gode.

Et annet poeng er at svarene på disse spørsmålene også i noen grad gjenspeiler husholdningenes prioriteringer. I 2021 svarer for eksempel alle at de har råd til å ha internett. Dette på tross av at internettabonnementet er ganske dyrt²⁴. Vi tolker det som at tilgang til internett er blitt en nødvendighet – noe alle må ha for å kunne delta i samfunnet, og som må prioriteres.

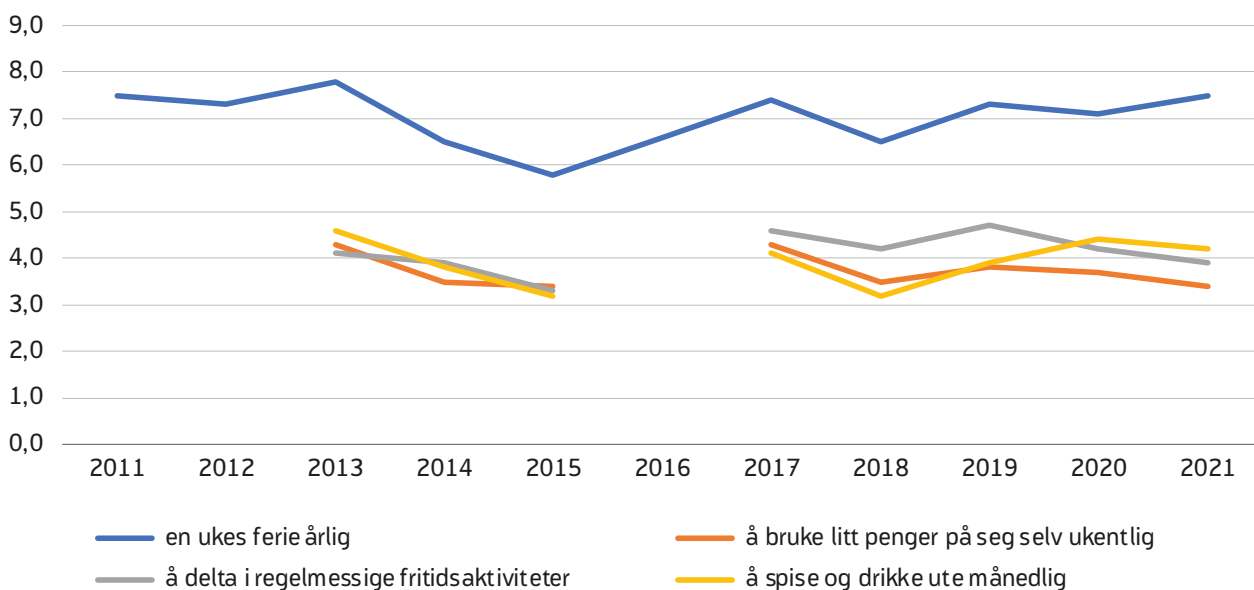
²⁴ Det billigste abonnementet til en av de største internettleverandørene i Norge koster for eksempel 750 kr per måned i september 2022.

Figur 5.5 Andelen av befolkningen 16 år og eldre som har svart at de ikke har råd til forskjellige goder eller tjenester. Prosent.



Kilde: SSB EU-SILC

Figur 5.6 Andelen av befolkningen 16 år og eldre som ikke har råd til forskjellige sosiale aktiviteter. Prosent.



Kilde: SSB EU-SILC

Det er mellom 0 og 9 prosent av befolkningen som svarer de mangler noen av de gitte materielle eller sosiale godene (figur 5.5). Den mest utbredte mangelen er å ikke ha råd til er å erstatte utslitte møbler. Videre er det rundt 6 prosent som svarer at de ikke har råd til å disponere privatbil eller å reise bort på en ukes ferie i løpet av året.

Andelene er i hovedsak stabile i denne perioden fra 2011 til 2021. Andelen som ikke har råd til fisk eller kjøtt annenhver dag har holdt seg stabil på rundt 3 prosent siden 2011. Andelen som ikke har råd til å dra bort på ferie har også ligget ganske stabil på rundt 7 prosent i perioden. Når det gjelder de andre sosiale manglene har disse vært tilnærmet stabile på fire prosent i perioden de er målt fra 2011 til 2021.

Å bruke det offentlige helsevesenet i Norge er tilnærmet gratis, kun med betaling av mindre egenandeler. For alle voksne over 22 år må derimot hele tannbehandlingen betales selv (med noen unntak). Tannlegeutgifter inngår i livsoppholdet for sosialhjelpsmottakere, og sosialhjelpsmottakere kan ha rett til å få dekket slike utgifter. I 2022 innførte regjeringen en ordning med halverte tannlegeutgifter for voksne i alderen 21 til 22 år. Det pågår en politisk diskusjon om hvorvidt staten i større grad skal

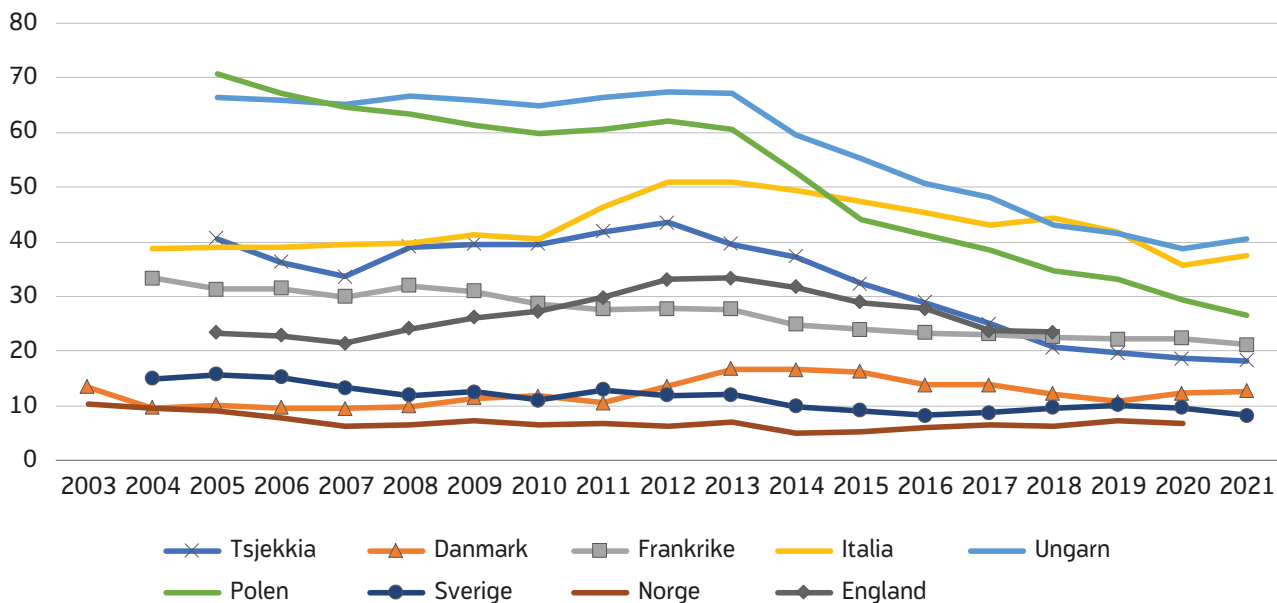
dekke tannlegeutgifter for alle voksne. I figur 5.6 rapporteres det om de som har svart at de i løpet av siste 12 måneder unnlot å gå til tannlege på grunn av dårlig råd og selv om det *var behov for tannlegebehandling*. Mellom 4 og 5 prosent av befolkningen har svart at de ikke hadde råd til å gå til tannlege. Det kan se ut som andelen ble redusert i 2021, men det kan skyldes tilfeldigheter.

Ikke råd til ferie: få i Norge sammenlignet med andre europeisk land

Norge har den laveste andelen som ikke har råd til ferie av åtte utvalgte europeiske land, inkludert Sverige og Danmark (figur 5.7). Dette på tross av at det er omtrent like mange i de tre skandinaviske landene som rapporterer om at det er vanskelig å klare seg med husholdningsinntekten.

I denne figuren går vi tilbake til 2003, og da ser vi også at det etter 2006 er det blitt litt færre som ikke har råd til å reise bort på ferie i Norge. Fra omtrent 10 prosent i starten av perioden til 7 prosent i årene fra 2007 og frem til 2021. Figuren gir støtte til at det har vært en stor bedring i husholdningenes økonomi i land som Polen og Ungarn, og særlig i Polen. Her ser vi også en stor bedring i økonomien til tsjekkiske husholdninger fra 2012 til 2021. Det er samtidig interes-

Figur 5.7 Andelen av befolkningen i ulike land som ikke har råd til å reise bort på en ukes ferie i året. Etter år.



Kilde: EU-SILC

sant å merke seg at Tsjekia som har en lavere andel med lavinntekt etter EU60, hadde nesten tre ganger så mange som ikke hadde råd til å reise bort på en ukes ferie i 2020 som i Norge (se Fløtten mfl. 2011 for en diskusjon om samsvaret mellom relativ lavinntekt og mål på levekår).

Sosiale forskjeller i mangler på goder

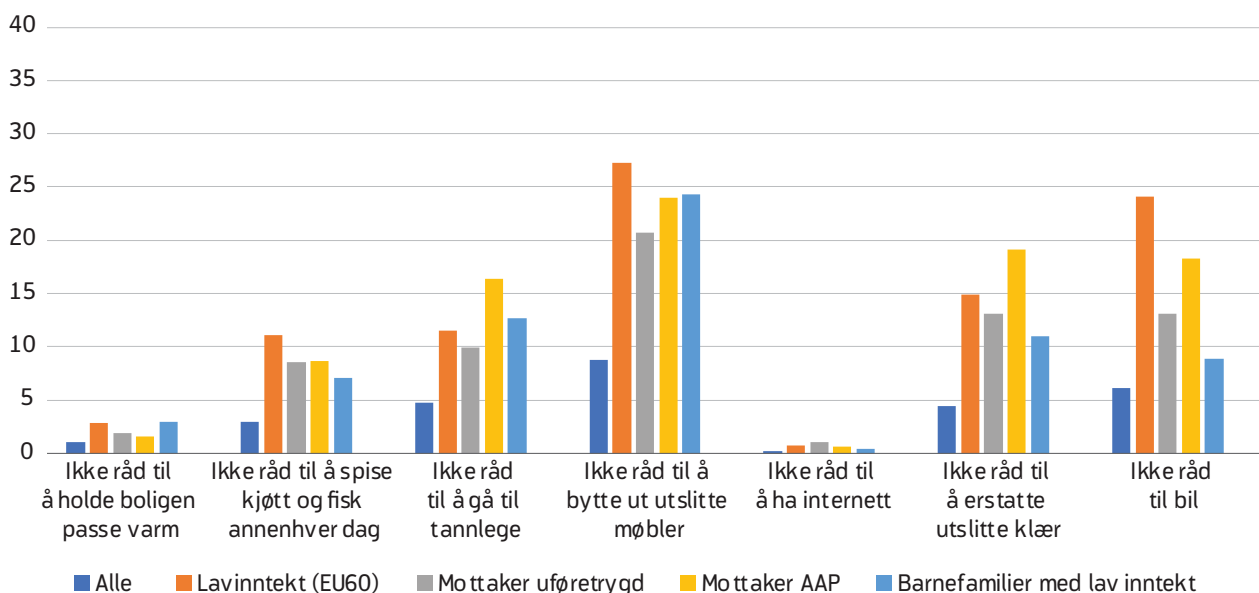
Figur 5.8 viser andelen med ulike mangler blant grupper som mottar ytelser fra NAV eller har lav inntekt²⁵, sammenlignet med et gjennomsnitt av befolkningen. Et av målene med folketrygden er å bidra til utjevning av levekår mellom grupper, og det er derfor viktig å undersøke om grupper som mottar ytelser fra NAV har råd til viktige forbruksgoder og sosiale goder. Generelt sett er det betydelig flere som rapporterer om mangler i de fire utvalgte gruppene, og på noen av spørsmålene er det langt flere. Men blant alle de økonomisk utsatte gruppene er det et mindretall som sier at de ikke har råd til et gitt gode. På to av spørsmålene er det nesten ikke forskjell mellom befolkningen generelt og de fire gruppene. Det gjelder det å ha råd

til å holde boligen varm, og å ha råd til internett. På disse spørsmålene er det svært få som svarer at de ikke har råd, uavhengig av hvilken gruppe de tilhører. De med dårlig råd må prioritere hva de skal ta seg råd til, hva som er absolutt nødvendig, og hva en kan kutte ned på i en periode. Mens de med god økonomi slipper å prioritere mellom disse godene og har råd til alle.

Det er dyrt å eie og bruke egen bil. Likevel er det bare 9 prosent av barnefamilier med lav inntekt som svarer at de ikke har råd til bil, mot 6 prosent i befolkningen generelt. Det kan forklares med at barnefamilier i større grad ser på det å ha bil som en nødvendighet, mens andre grupper som for eksempel enslige i byer, kan spare penger på å klare seg uten bil. Også blant uføretrygdde er det relativt få som ikke har råd til bil, mens det er en noe høyere andel blant AAP-mottakere. Generelt kommer AAP-mottakere litt dårligere ut enn mottakere av uføretrygd noe som kan forklares med at en høyere andel AAP-mottakere har lavinntekt (jf. figur 4.16 i kapittel 4). Blant husholdninger med lavinntekt er det hele 24 prosent som svarer at de ikke har råd til bil, og vi kan anta at det særlig er lavinntektshusholdninger uten barn som trekker opp denne andelen. Når det gjelder å ha råd til å spise kjøtt og fisk annenhver

²⁵ Lavinntekt og mottak av ytelser er overlappende kategorier. Det er for eksempel en betydelig andel mottakere av arbeidsavklaringspenger som også vil være i lavinntektsgruppen.

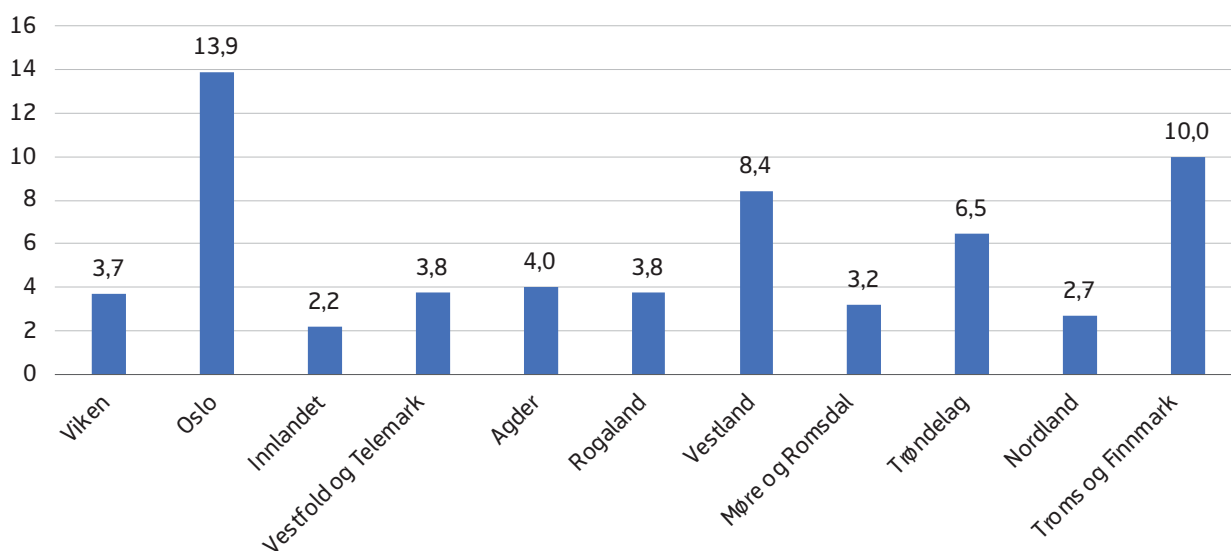
Figur 5.8 Andelen som ikke har råd til forskjellige materielle goder. Gjennomsnitt for årene 2019 til 2021. Prosent



dag, er det små forskjeller mellom barnefamilier med lav inntekt og befolkningen generelt (7 prosent mot 3 prosent). Også det er kanskje et uttrykk for en prioritering – at barnefamilier med lav inntekt prioriterer matbudsjettet høyt av hensyn til barna. En utbredt mangel blant alle de fire økonomisk utsatte gruppene er at de ikke har råd til å erstatte utslitte møbler. Hele 27 prosent av de med lavinntekt etter EU60 svarer for eksempel at de ikke har råd til det.

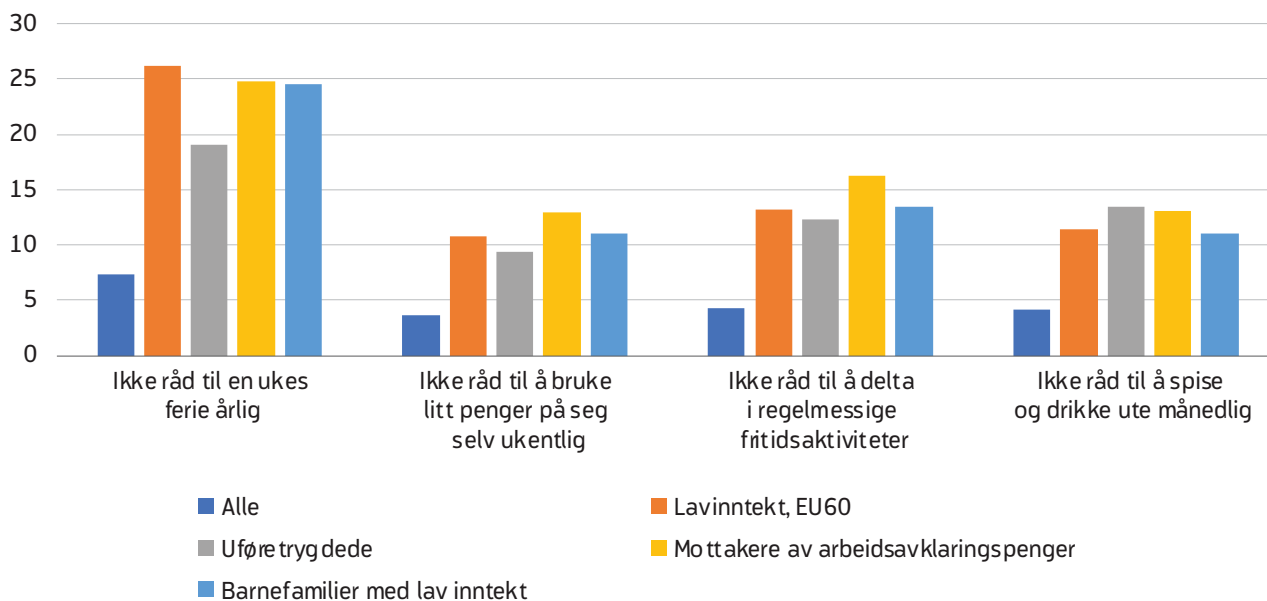
Innlandet og Agder har flest husholdninger med relativ lavinntekt (EU60) nest etter Oslo. Likevel er det få som ikke har råd til bil i disse to fylkene, og andelen er langt lavere enn i Oslo (figur 5.9). I Innlandet, som består av de to tidligere fylkene Hedmark og Oppland, er det bare 2 prosent som har svart at de ikke har råd til å eie egen bil. I Oslo er det derimot hele 14 prosent som sier at de ikke har råd til bil. Oslo er den byen i Norge som har klart best kollek-

Figur 5.9. Andelen som ikke har råd til bil etter fylke. 2021. Prosent



Kilde: SSB EU-SILC

Figur 5.10. Andelen som ikke har råd til forskjellige aktiviteter. Gjennomsnitt for årene 2019 til 2021. Prosent



Kilde: SSB og EU-SILC

tivtilbud²⁶, og disse tallene er en god indikasjon på at det å «ikke ha råd til bil» ikke bare handler om økonomi, men også indikerer hvor stort behov husholdningen har for bil.

De økonomisk utsatte gruppene rapporterer betydelig oftere om at de ikke har råd til disse sosiale godene (figur 5.10). Alle de økonomisk utsatte gruppene skårer ganske likt på disse spørsmålene, og her er det få tegn til gruppene prioriterer ulikt. Omtrent 25 prosent av de utsatte gruppene svarer at de ikke har råd til å *dra bort* på en ukes ferie - langt flere enn i befolkningen generelt (7 prosent). Unntaket er for uføretrygdede der 19 prosent svarer at de ikke har råd til ferie, og også her kommer de som mottar uføretrygd litt bedre ut enn mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det er færre av de økonomisk utsatte gruppene som ikke har råd til de mer regelmessige godene, som å delta i regelmessige fritidsaktiviteter (13 prosent av de med lavinntekt), eller å spise eller drikke ute månedlig (11 prosent av de med lavinntekt). Eller hvis vi snur på det er det 89 prosent av personer med lavinntekt som har råd til å spise og drikke ut måned-

lig eller som har råd til å bruke litt penger på seg selv. Det store flertallet av de økonomisk utsatte gruppene i Norge har råd til i de mer regelmessige sosiale godene, mens det er betydelig flere i disse gruppene som må kutte ned på utgifter til ferie.

5.5 Boforhold og boligmiljø

Bolig og boforhold er sentralt for personers og familiers velferd. I et land som Norge med kalde vintre og der vi oppholder oss mye innendørs i eget hjem, er det særlig viktig med en funksjonell og godt isolert bolig. Bolig er et viktig velferdsgode i seg selv, og i Norge er det et uttalt politisk mål at alle skal kunne bo godt (von Simpson og Umblis 2019). Boligen og nabolaget er også viktige faktorer i barns oppvekstmiljø. Her skal vi beskrive utviklingen i boligstandard, beskrive forskjeller mellom grupper og å beskrive utviklingen i bruk av enkelte velferdstjenester for bolig.

Eierform, bomiljø og trangboddhet

Sammenliknet med andre land eier flere boligen sin i Norge, langt flere i befolkningen har eneboliger, og i gjennomsnitt har vi større boareal. Over 80 prosent av personer i Norge bor i bolig som er eid av noen i husholdningen, denne andelen har holdt seg relativt stabil siden 1980-tallet. (Revolv mfl. 2018). Blant voksne

²⁶ Se <https://www.aftenposten.no/oslo/i/bjbb/oslo-har-best-tilbud-flest-fornoeyde-brukere-og-faerrest-med-bil>

øker sannsynligheten for å bo i eid bolig med alderen og er høyest for de som er rundt 70 år. Deretter faller sannsynligheten med økende alder blant de eldste. Blant par, både med og uten barn, er det en høyere andel som eier sin bolig sammenliknet med aleneboende og enslige forsørgere.

I en undersøkelse fra 2015 svarer nesten alle, hele 98 prosent, at de er fornøyd med boligen (Revold mfl. 2018: 83). Revold mfl. (2018) viser også befolkningen har fått et bedre bomiljø over tid. Andelen som er plaget av fukt og råte i boligen har falt fra 9 prosent i 2003 til omtrent 6 prosent i 2017 (Revold mfl. 2018: 55). Siste tall er fra 2020 og da er det fortsatt 6 prosent som er plaget av fukt og råte. 96 prosent av alle husholdningene hadde tilgang til hage, tomt eller balkong/terrasse tilknyttet boligen i 2015. Mens 77 prosent av befolkningen hadde hage eller privat tomt i 1997, er tilsvarende andel 85 prosent i 2015. Den teknologiske utviklingen og nye standarder og forskrifter bidrar til å stadig heve den norske boligstandard. For eksempel har dagens forskrifter (TEK 2017) langt strengere krav til isolasjon og til luftlekkasje enn tilsvarende forskrifter på åttitallet.

Selv om boforholdene generelt bedres, er det ikke alle som bor like bra. Boligstandard og bomiljø varierer

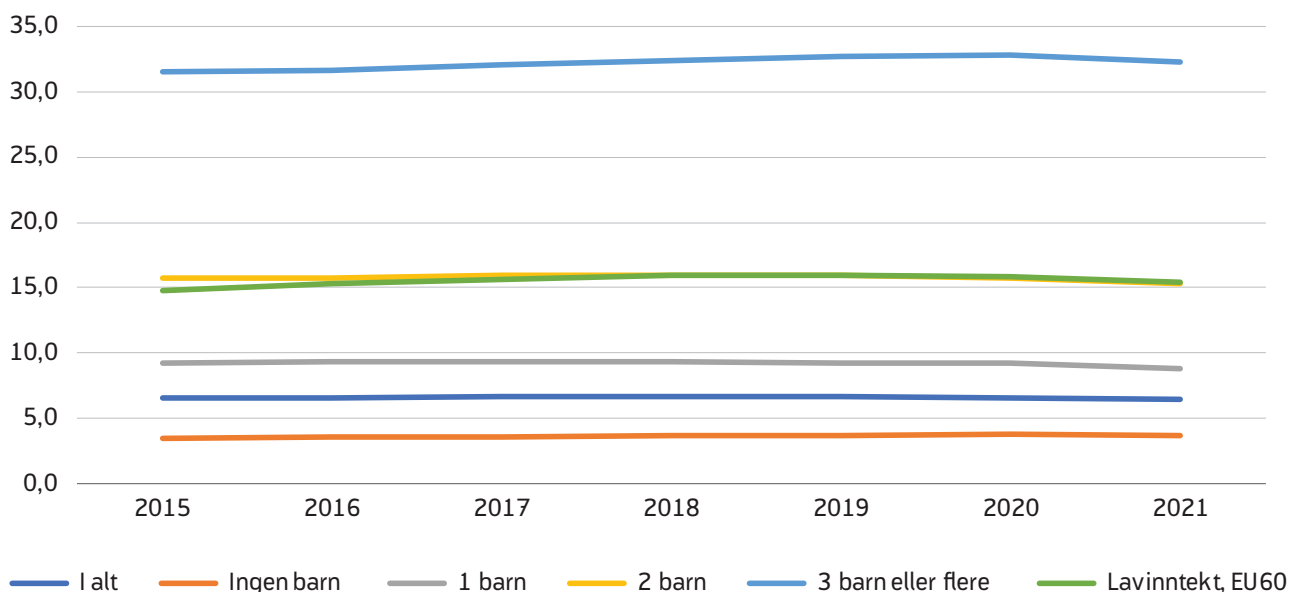
langs flere dimensjoner: med alder, inntekt, med antall barn og etter hvor en bor. Å bo trangt er en sentral indikator på kvaliteten på boligen, og det å bo trangt kan ha negative konsekvenser for muligheten for ro og hvile, for livsutfoldelse og for familiestress. Å bo sentralt er samtidig også en viktig faktor for mange. For de med lav til middels inntekt står valget mellom å bo sentralt og trangt, eller mindre sentralt, men med romsligere bolig.

I 2021 var det 9,8 prosent av befolkningen som bodde trangt når dette måles med registerdata²⁷. Denne andelen har holdt seg nokså stabil siden 2015, men med en merkbar nedgang på 0,4 prosentpoeng fra 2020 til 2021. Denne nedgangen kan sees i sammenheng med at befolkningen var isolert i hjemmene sine i koronapandemien, noe som nok har ført til at flere har skaffet seg større bolig.

I figur 5.11 viser vi utviklingen i trangboddhet for ulike grupper, men her som prosent av husholdninger, og derfor er tallene noe annerledes enn i teksten over. Husholdninger med 3 barn eller flere er klart oftest

²⁷ SSB.no, Tabell 11046 Personer, etter region, trangboddhet, statistikkvariabel og år

Figur 5.11. Trangboddhet registerdata. Prosent av husholdninger.



Kilde: SSB

trangbodd, og langt mer enn husholdninger med lavinntekt. Det kan også se ut som det har vært en svak økning i andelen trangbodde familier med 3 barn eller flere i perioden frem til 2020, men med en nedgang i 2021. Blant husholdninger med lavinntekt er det omtrent 15 prosent som er trangbodde. Andelen økte litt til 16 prosent i 2018, for å se bli redusert til 15 prosent igjen i 2021.

Registertall fra 2021 viser videre at andelen som bor trangt er klart størst i de store byene. Blant husholdninger med 3 barn som bor i Oslo er det hele 59 prosent som bor trangt.

Som vi tidligere har sett kommer par med barn godt ut når vi ser på andelen med trang økonomi. Når par med barn likevel kommer noe dårligere ut på andelen som bor trangt, må det sees i sammenheng med definisjonen på trangboddhet som at p-arealet er under 25 kvadratmeter per person. En familie på fem må ha minst fire soverom eller et p-areal på minst 125 kvadratmeter for å ikke regnes som trangbodd. En familie på tre klarer seg med et p-areal på 75 kvadratmeter eller mer for å ikke regnes som trangbodd. Et lite barn teller her like mye som et stort barn. I noen grad handler det om livsfase, at det tar tid fra familieforøkelsen til familien skaffer seg et større hus. Registerdata fra 2021 viser at blant par med

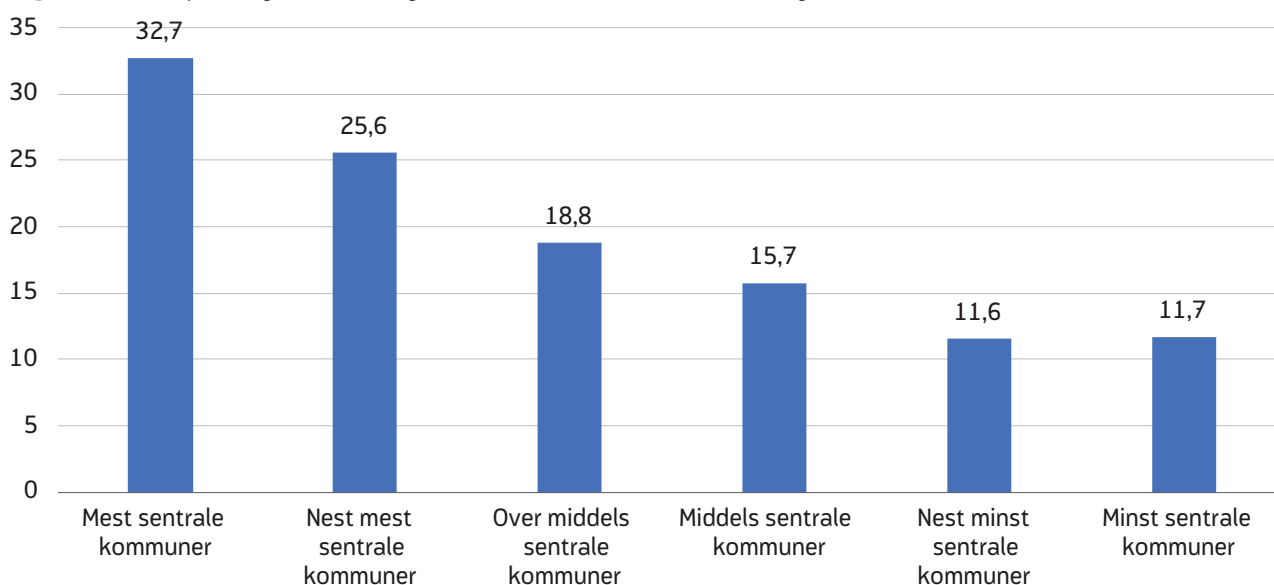
ynge barn i alderen 0-5 år er andelen trangbodde på 20 prosent, mens blant de med yngste barn 6 år og eldre er andelen trangbodde på 11 prosent. Denne forskjellen er det rimelig å anta at er en livsløpsendring, der flere familier skaffer seg større boliger etter hvert som barna vokser til og behovet for større plass øker, og etter hvert som husholdningens økonomi blir bedre.

Boutgifter

Her skal vi beskrive andelen med høy boutgiftsandel, definert som andelen med boutgifter på mer enn 25 prosent av husholdningens inntekt. Hvis bokostnadene blir for høye, kan flere grupper bli presset til å bo i boliger som ikke er egnet for husholdningen. Boutgiftsbelastninger varierer i stor grad over livsløpet ved at andelen med høy boutgiftsandel synker med økende alder (Revold mfl. 2018: 33-38). Det er klart flest med høye boutgiftsandeler blant yngre og de som har små barn, og lavest andel blant eldre uten barn. Lavest andel med høy boutgiftsandel finner en blant par i pensjonsalderen. Høyest andel med høy boutgiftsandel har aleneboende under 45 år (62 %) og enslige forsørgere (44 %) ²⁸.

²⁸ SSB.no, tabell 09776: Husholdninger, etter boligøkonomi, husholdningstype, statistikkvariabel og år. Høy boutgiftsandel.

Figur 5.12. Høy boutgiftsandel registerdata. Prosent av husholdninger.



Kilde: SSB

Andelen med høy boutgiftsandel har også en svært sterk sammenheng hvor sentralt enn bor. I de mest sentrale kommunene er det omtrent tre ganger så mange med høy boutgiftsbelastning som i de mindre sentrale, 12 prosent mot 33 prosent (figur 5.12). Forklaringen på det er velkjent og skyldes at prisnivået på boliger er langt høyere i de større byene enn i mindre sentrale og spredtbygde områder.

Styringsrenten ble satt ned til 0 i starten av koronapandemien, men fra og med september 2021 har renten gradvis blitt økt. I skrivende stund er den på 2,5 prosent, noe som er den høyeste styringsrenten siden 2008²⁹. Norges bank antar i sin rentebane at rentene skal øke ytterligere til 3,1 prosent i 2023 (Norges Bank 2022). Ut fra dette forventer vi en økning i andelen med høy boutgiftsbelastning i 2022 og 2023.

Utviklingen i gjeld, boutgifter og bostøtte

I tiårsperioden 2011–2021 økte husholdningenes disponible realinntekt i snitt med 2,6 prosent årlig, men med noe variasjon fra år til år (SSB 2022). Husholdningenes gjeld har økt mer enn inntekten, og samme periode økte husholdningens gjeldsrate fra 200 til 234. Gjeldsraten er gjeld i prosent av disponibel inntekt³⁰. Høy gjeld gjør husholdningene sårbare både for inntektsreduksjon, renteøkning og prisstigning. Husholdninger med lavest inntekt har dårligere låneevne og derfor lavere andel av husholdningenes samlede gjeld. Den yngre delen av befolkningen har høyest gjeld i forhold til inntekt. Andelen husholdninger med gjeld større enn tre ganger inntekten har økt mest for yngre par, par med små barn og aleneforeldre.

Bostøtten er det viktigste boligsosiale virkemiddelet for å sikre at husstanden skal få beholde boligen og i 2017 ble bostøtten endret (Husbanken 2018). Husbanken beregnet fra 2017 bostøtten automatisk på grunnlag av forrige måneds inntekt, i stedet for med bakgrunn i fjorårets ligning. Bostøtten fungerer som et sikkerhetsnett

for husstander som av ulike årsaker opplever en nedgang i inntekt enten den er kort og langvarig. Dette gjør at de får bedre mulighet for å beholde en egnet bolig, noe som er særlig viktig for lavinntektsfamilier. I 2021 var det 114 000 husholdninger som i snitt mottok 2 900 kr i bostøtte i måneden (totalt 2,7 milliarder kr). Det er en nedgang i antall husholdninger fra 2017 da var i underkant av 141 000 husstander som fikk bostøtte. Så langt i 2022 (til og med august) har omtrent 122 000 husstander mottatt 2 900 kr i bostøtte i måneden, og allerede nå i august er det dermed flere husholdninger som har mottatt bostøtte enn i hele 2021. Innføring av inntektsdata fra a-ordningen førte til et mer presist tallgrunnlag for beregning av bostøtte for personer med introduksjonsstønad og kvalifiseringsstønad. Dette har ført til en økning i antall mottakere med en midlertidig stønad, og nedgang i antall mottakere uten ytelse fra januar 2017.

Fra 2017 er det innført en ny prisjusteringsmodell som tar sikte på at bostøtten skal videreføres med uendret realverdi fra år til år.

Midlertidig botilbud

Midlertidig botilbud er en kommunal tjeneste for husholdninger som er i en akutt mangel på et sted å bo. Tall for 2021 (SSB, KOSTRA) viser at 4 415 husstander var innom midlertidig botilbud og 81 % av disse var der under 3 måneder. Det har fra 2015 til 2021 vært en nedgang på 560 husstander i midlertidig botilbud og det har vært en nedgang på 33 % i antall husstander med opphold i midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder. Det var en liten økning i antall barnefamilier i midlertidig botilbud, fra 324 barnefamilier i 2015 til 343 barnefamilier i 2021. For 82 % av disse familiene var oppholdet på under tre måneder. For antall husstander med unge i midlertidig botilbud er det knyttet en viss usikkerhet ved tallmaterialet. Antall husstander med unge i midlertidig botilbud har variert noe og det ble i 2021 rapportert om 410 husstander med unge i midlertidig botilbud.

Nærmere om bostedsløse

På tross av velferdsstatens omfattende sikkerhetsnett, finnes det fortsatt noen bostedsløse i Norge. En bostedsløs er en person som ikke disponerer egen eid eller leid bolig. Selv om en bostedsløs mangler egen

²⁹ <https://www.norges-bank.no/tema/pengepolitikk/Styringsrenten/Styringsrenten-Oversikt-over-rentemoter-og-endringer-i-styringsrenten/>

³⁰ Tabell 09477 ssb.no. Gjeldsraten er gjeld i prosent av disponibel inntekt og korrigert for sparing i pensjonsfond. Gjennomsnittlig gjeld i 2021 utgjorde altså 234 prosent av inntekten.

bolig, betyr det ikke at de bor på gata. De vanligste oppholdsstedene er i midlertidig botilbud (31 prosent) og midlertidig hos venner, kjente eller slektninger (30 prosent) (Dyb og Lid 2021). Den typiske bostedsløse i Norge er en rusavhengig og enslig mann i 30-årene (Dyb og Lid 2021). 1 av 3 har psykiske problemer. Flertallet er født i Norge, men over tid er det blitt en økende andel utenlandsfødte blant de bostedsløse. En kartlegging gjennomført av NIBR høsten 2020 viser at antallet bostedsløse nesten er halvert i perioden fra 2012 til 2020 (Dyb og Lid 2021). I 2012 ble det rapportert om 6 259 bostedsløse, i 2016 var antallet 3 909, og i 2020 var det 3 325 bostedsløse. Nedgangen har kommet i alle typer kommuner; i storbyene, mellomstore byer, mindre kommuner og små kommuner.

Hvor mye har bolig og nabolaget å si for inntekt og helse?

Å ha en romslig og funksjonell bolig med god beliggenhet er et velferdsgode i seg selv, og det er rimelig å anta at det påvirker livskvaliteten. Men har boligen og nabolaget en bor i noe å si for helsen eller inntekten til voksne, og har det noe å si for skoleresultatene eller helsen til barna i husholdningen? Umblijs, Simson og Mohn (2019) diskuterer de metodiske utfordringene med å avdekke den kausale effekten av bolig og nabolag på individens velferdsutfall. I sin gjennomgang av litteraturen på området finner de at mye av forskningen er rene korrelasjonsstudier, som ikke er egnet til å avdekke kausale effekter. Flere av de beste effektstudiene er gjennomført i USA, og det er usikkert om resultatene fra disse er overførbare til Norge. Et overbevisende funn fra litteraturen er at renovering av boligen som forbedrer boligens fysiske kvalitet fører til bedre helse for personer som har luftveisproblemer. Utover det etterlyser forfatterne flere studier fra en norsk kontekst som er egnet til å avdekke kausale sammenhenger.

Det ble nylig publisert en effektstudie fra Norge om betydningen av nabolag og skole i barndommen for utdanningsnivå og inntekt i voksen alder (Hermansen mfl. 2020). Studien viser at nabolaget har en svak men statistisk signifikant påvirkning på utdanningsnivået til den enkelte, mens det ikke har en betydning for inntekten. Skolen har litt mer å si, men

også betydningen av skolen er begrenset, og nesten all variasjon i inntekt og utdanning skyldes forhold på individnivå. Dette betyr at hvilken skole en går på, eller hvilket nabolag en vokser opp i, i det store og hele har lite å si for inntekt og utdanning når en blir voksen i Norge. De svake sammenhengene er stabile på tvers av ulike kohorter (født fra 1959 til 1982), og det er ingen tegn til at nabolaget har fått noe mer å si over tid. Disse funnene står i kontrast til tilsvarende studier fra USA, der det er flere studier som viser at både skole og nabolag har relativt stor betydning for utfall i voksen alder og langt mer enn i Norge. Om dette resultatet også vil gjelde for de som er født i Norge på 2000-tallet, vil vi først vite om flere år når disse er blitt voksne.

5.6 Helse og sysselsetting

Flere friske levekår

Sett i et historisk perspektiv er befolkningens helse god. I 2020 var forventet levealder 84,9 år for kvinner og 81,5 år for menn. Forventet levealder har økt mer eller mindre kontinuerlig de siste 170 årene, bare avbrutt av verdenskriger og spanskesyken i 1918³¹. Også den senere tid, i perioden fra 2001/09 til perioden 2010/19, har det vært nedgang i dødeligheten for nesten alle aldersgrupper. Fra 1961 og frem til i dag har nedgangen i dødelighet vært særlig stor for spedbarn og barn, og særlig for guttebarn. Dødelighet er en viktig indikator på levekårene i et samfunn, og alt i alt indikerer denne utviklingen en forbedring av levekårene. Velstandsøkningen og teknologisk utvikling har gitt forbedringer på mange områder som har betydning for helsen som blant annet bedre medisinsk behandling og bedre helsetjenester, økt boligkvalitet, større sikkerhet for ulykker i trafikken og på jobben og forbedret privatøkonomi. Denne utviklingen overstiger enhver forventning et par generasjoner tilbake.

Beregninger viser videre at antall funksjonsfriske leveår har økt mer enn levealderen, slik at antall år

.....
³¹ <https://www.fhi.no/nettpub/hin/samfunn/levealder/?term=&h=1>

med funksjonsbegrensninger er redusert³². En beregning viser at antallet funksjonsfriske leveår økte med rett over 4 år for både menn og kvinner i perioden fra 1995 til 2018. Funksjonsnivå handler om evnen til å utføre grunnleggende og mer avanserte praktiske dagligdagse gjøremål uten behov for assistanse fra andre.

Høy sysselsetting og mange på helseytelser

Selv om nordmenn har en høy levealder sammenlignet med befolkningen i mange andre land, er vi også kjennetegnet ved at en høy andel mottar helserelaterte ytelser i form av sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd i forhold til andre land (OECD 2010). At vi har en høy andel med slike ytelser har først og fremst en sammenheng med regelverket for ordningene i form av at flere i Norge som står utenfor arbeidslivet har rett på helseytelser. Norge har samtidig færre arbeidsledige, færre mottakere av sosialhjelp og færre som forsørges av familien enn mange andre land. Norge har videre en høy sysselsettingsandel i befolkningen mellom 20-64 år (NOU 2021:2 s. 44). Imidlertid har det vært en negativ utvikling i sysselsettingen blant menn i alderen 25-54 år i perioden fra 2006-2019, og i 2019 hadde Norge en lavere andel sysselsatte for denne gruppen enn gjennomsnittet for EU. Hovedforklaringen på denne utviklingen er at flere unge tar utdanning, og at de sjeldnere enn før kombinerer jobb og utdanning (NOU 2021:2 s. 78). I aldersgruppen 55-64 år har derimot sysselsettingsandelen økt i samme periode, og andelen er høy i en internasjonal målestokk (NOU 2021:2 s. 51-52).

Utviklingen i dødelighet og funksjonsfriske leveår indikerer stadig bedre folkehelse, men vi kan også observere mindre positive utviklingstrekk med andre indikatorer på helse. I perioden fra 1996 til 2022 har andelen mottakere av uføretrygd i befolkningen økt fra rett over 8 prosent til rett over 10 prosent. Andelen unge uføretrygdede i alderen 18-29 år økt fra 0,8 prosent i 1992 til 2,6 prosent i 2022. I samme periode har andelen nye mottakere blant middelaldrende vært

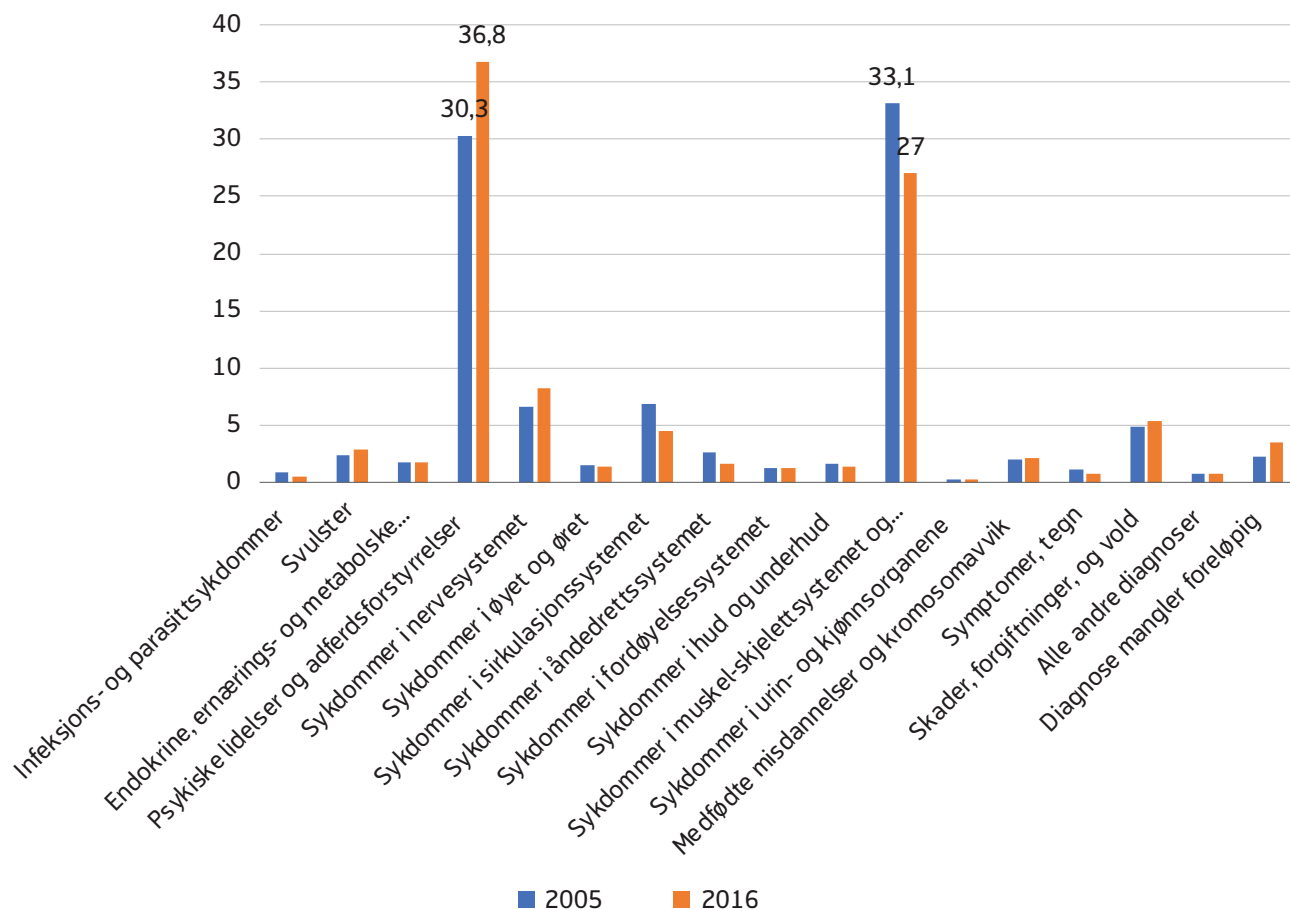
nokså stabil, mens det har vært en nedgang uføreandelen og andelen nye mottakere blant de som er 55 år og eldre. En oversikt over tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne viser langt på vei samme utvikling for perioden 2005 til 2018. Redusert arbeidsevne inkluderer både mottakere av sykepenger, alle med nedsatt arbeidsevne, samt mottakere av uføretrygd, og gir dermed et mer helhetlig bilde av tapte årsverk på grunn av helseproblemer. Fra 2005 til 2018 har det vært en betydelig økning i tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne blant alle norskfødte under 37 år. Men blant de over 55 år har utviklingen vært motsatt, med en betydelig nedgang i redusert arbeidsevne. Den positive utviklingen i denne gruppen blir forklart med bedre helse, økt utdanningsnivå og færre arbeidsplasser med fysisk krevende arbeid (Furuberg 2019). Dette kan sees i sammenheng med den positive utviklingen sysselsettingen i de eldre aldersgruppene. I tillegg har pensjonsreformen gitt flere muligheter til å motta alderspensjon fra 62-årsalder, noe som har medført at flere med dårlig helse mottar alderspensjon i stedet for uføretrygd.

I løpet av de siste 20 årene har andelen uføretrygdede med diagnoser innen psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser økt betydelig, mens andelen med muskel- og skjelettlidelser er redusert. I 2016 hadde 37 prosent av mottakerne av uføretrygd psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser, mens 27 prosent hadde muskel- og skjelettlidelser (figur 5.13). Blant folk som blir uføretrygd i ung alder er psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser, inkludert utviklingshemming, den klart største diagnosegruppen. Også i aldersgruppen 18-39 år har andelen uføretrygdede innen diagnosegruppen psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser økt betydelig i løpet av en kort periode, fra 56 prosent i 2005 til 62 prosent i 2016³³ (figur 5.14). Veksten i uføretrygd blant unge kan med andre ord i stor grad knyttes til at flere kommer inn på ytelsen med diagnoser innen psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser.

³² <https://www.fhi.no/nyheter/2021/seniorene-holder-seg-sterke-og-selvhjulpne-lenger/>

³³ Det mangler foreløpig diagnosestatistikk for tiden etter 2016.

Figur 5.13. Uføretrygdede i desember 2005 og desember 2016 etter diagnosegruppe. 18 til 66 år. Prosent.

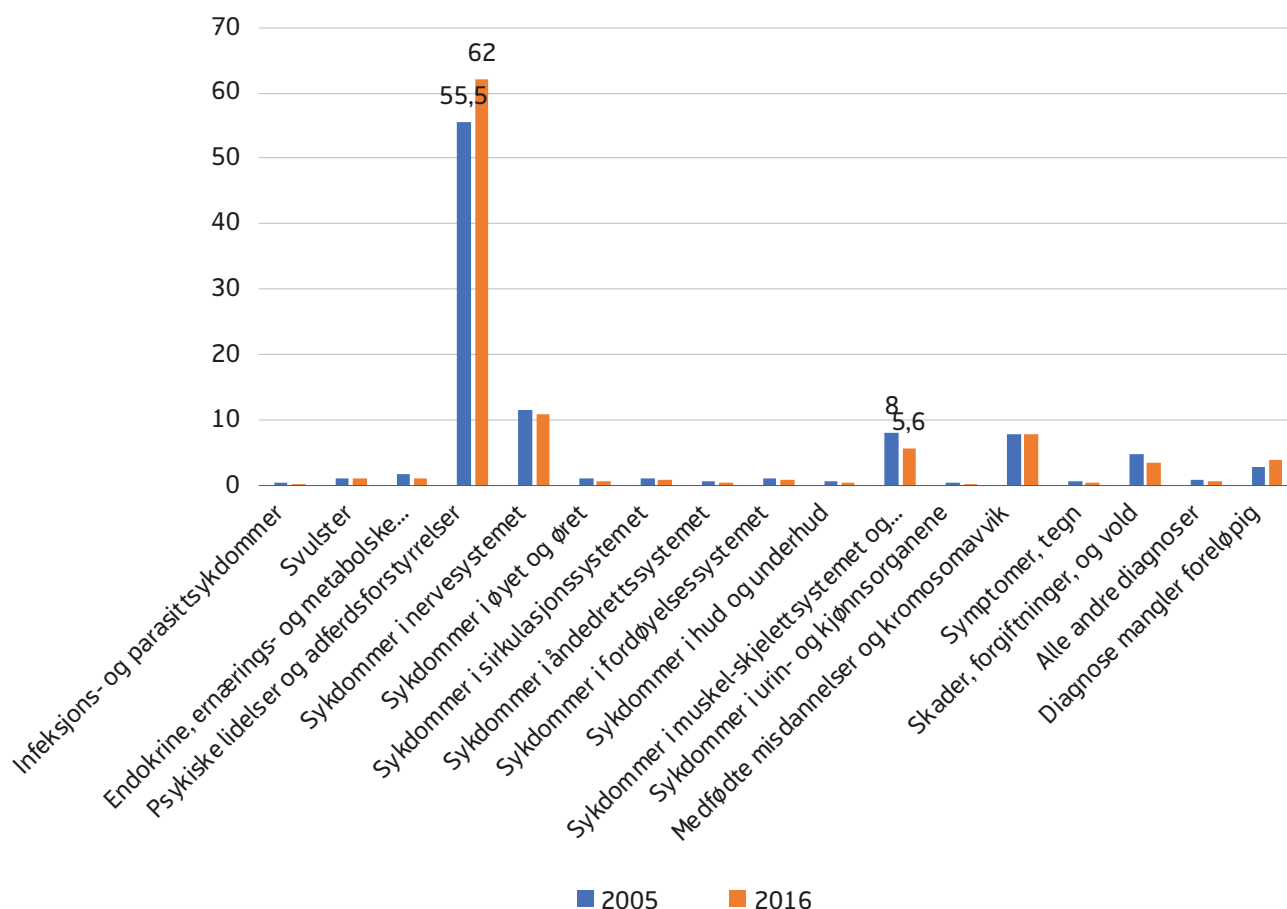


Kilde: NAV

Men hva forklarer økningen i andelen unge mottakere av uføretrygd? Skyldes det at det har blitt flere unge med dårlig helse, skyldes det det bedre diagnostisering slik at flere unge med alvorlige helseproblemer raskere får tilgang til uføretrygd, eller skyldes det andre forhold, som at det er blitt vanskeligere å få innpass i arbeidslivet eller endringer i praktisering av regelverket for trygdeytelser? En studie viser til spedbarnsdødelighet blant barn med alvorlige medfødte lidelser, og økt overlevelse blant for tidlig fødte, som to av faktorene som har bidratt til en betydelig økning i uføretrygd blant de yngste (Brage og Thune 2015). Bråten og Sten-Gahmberg (2022) finner at unge som innvilges uføretrygd sjeldnere enn før har fullført videregående, og at det er blitt færre av dem som har

hatt vesentlig arbeidsdeltakelse før uføretrygden innvilges. Ut fra det konkluderer forfatterne med at utviklingen kan «tyde på at andelen unge med alvorlige helseproblemer har økt» (Bråten og Sten-Gahmberg 2022). Også Bragstad (2018) peker på flere med alvorlige helseproblem som årsak til økende andel unge med uføretrygd. Men det er antakelig er det også forhold ved arbeidsmarkedet har bidratt til økningen i andelen unge som mottar langvarige helseytelser, for eksempel ved at det er blitt vanskeligere å få jobb for de som ikke har fullført videregående utdanning (NOU 2021:2 s. 78). Blant annet vet vi at det i perioder med høy arbeidsledighet og lav etterspørsel etter arbeidskraft er økt overgang til arbeidsavklaringspenger også blant unge (Lima 2016).

Figur 5.14. Uføretrygdede i alderen 18 til 39 år i desember 2005 og desember 2016 etter diagnosegruppe. Prosent



Kilde: NAV

5.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi beskrevet utviklingen i privatøkonomi og levekår i perioden fra starten av 2000-tallet og frem til 2018 eller 2021. Når vi spør et representativt utvalg av befolkning om de har dårlig råd, finner litt færre med dårlig råd i perioden fra 2002 til 2010, og deretter er utviklingen tilnærmet stabil. Vi ser også en nedgang i andelen som ikke har råd til ferie i denne perioden, noe som indikerer en positiv utvikling i husholdningenes økonomi.

Ved siste måling i 2018 var det omtrent 8 prosent av befolkningen som svarte at de har dårlig råd. Selv om det utgjør et lite mindretall av befolkningen, er det et stort antall personer som har dårlig råd, og denne gruppen vil også være ekstra sårbar ved høy prisvekst. På grunn av renteøkninger og den ekstraordinære

prisveksten i 2022 forventer vi en betydelig økning i andelen med dårlig råd i 2022. En utvalgsundersøkelse som SIFO har gjennomført i perioden 2017 til 2022, viser en stabil andel med økonomisk vanskeligstilte husholdninger frem til 2021 (ca 7 prosent), og så en kraftig økning til 16 prosent ved siste måling i august 2022. I 2022 var det videre 13 prosent som svarte at den økonomiske situasjonen til husholdningen er dårlig eller svært dårlig, mens andelen bare var på 6 prosent året før. Det ser dermed ut til at prisveksten har gitt en dobling i antall husholdninger med en vanskelig økonomisk situasjon. Dette er klart brudd med den stabile til dels nedadgående trenden fra 2002 til 2021. Ut fra denne indikatoren kan det altså se ut til at prisveksten allerede har slått ganske sterkt negativt ut for økonomien til en gruppe økonomisk utsatte husholdninger, særlig husholdninger med

lavinntekt. Det har også vært en økning i gjeldsraten til husholdningene siden 2010, noe som gjør dem mer sårbare for renteøkninger og økte utgifter, selv om de ikke har dårlig økonomi nå.

I Norge er det en klar tendens til at det er flest med dårlig økonomi i alderen 18-39 år blant personer i etableringsfasen, og at andelen deretter avtar med økende alder. Lavest andel med trang økonomi finner vi i Norge blant folk i pensjonsalder. Vi finner grunnlag for å tolke dette som en livsløpseffekt, der økonomien bedres med økende alder, og der to viktige forklaringsfaktorer er økt lønn fra inntektsgivende arbeid og reduserte boutgifter over livsløpet. Det er med andre ord ikke de samme husholdningene som har dårlig råd over tid, mange unge i etableringsfasen har trang økonomi en periode, men denne bedres etter hvert. Dette gjenspeiles også i SIFOs tall om økonomisk trygghet, der pensjonister generelt er trygge økonomisk og liten grad så langt har blitt rammet av prisveksten i 2022.

Økonomisk utsatte grupper rapporterer oftere om at de ikke har råd til enkelte materielle eller sosiale goder. Forskjellen mellom befolkningen generelt og de med lavinntekt er størst når det gjelder det å ha råd til bil, å ha råd til å bytte ut utslitte møbler, eller å ha råd til å reise bort på en uke ferie. Også blant de økonomisk utsatte gruppene har et flertall råd til de ulike godene som det spørres om her – og kanskje særlig de materielt og sosialt mest nødvendige – som å kunne bruke litt penger på seg selv, eller å gå til tannlege dersom det er behov for det. I perioden fra 2019 til 2021 hadde ‘alle’ i Norge råd til to av de nødvendige godene det blir spurt om – å holde boligen tilstrekkelig varm og å ha tilgang til internett.

På levekårsområdene helse og bolig er utviklingen for befolkningen positiv på mange områder. Over tid har det blitt færre som rapporterer om fukt og råteskader i boligen, og det er blitt flere som har tilgang til privat hage eller tomt. Eierandelen i Norge er høy, og har vært tilnærmet på samme nivå siden åttitallet. Levealderen til befolkningen har økt tilnærmet kontinuerlig siden tidlig 1800-tallet, og også i den siste perioden fra 2001/09-2010/19 har dødeligheten falt betydelig i alle aldre. Nye beregninger viser at antallet funksjonsfriske leveår har økt omtrent like mye som levealde-

ren. Dette bekreftes av tall fra NAV som viser en betydelig nedgang i redusert arbeidsevne blant personer som er eldre enn 55 år. Den positive utviklingen i andelen med redusert arbeidsevne blir forklart med bedre helse, men også med økt utdanningsnivå og færre arbeidsplasser med fysisk krevende arbeid (Furuberg 2019).

Nedgangen i dødelighet og økningen i funksjonsfriske leveår indikerer stadig bedre folkehelse, men vi kan også observere mindre positive utviklingstrekk med andre indikatorer på helse. Fra 2005 til 2018 har det vært en betydelig økning i tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne blant alle norskfødte under 37 år. Lavere spedbarnsdødelighet blant barn med alvorlige medfødte lidelser, og økt overlevelse blant for tidlig fødte, er trolig to av faktorene som har bidratt til en betydelig økning i uføretrygd blant de yngste (Brage og Thune 2015). Antakelig har også forhold ved arbeidsmarkedet bidratt til økningen i andelen som er 25 år og eldre når de begynner å motta langvarige helseytelser. En forklaring er at det har blitt vanskeligere å få jobb for unge som ikke har fullført videregående utdanning. Blant folk som blir uføretrygdet i ung alder er psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser, inkludert utviklingshemming, den klart største diagnosegruppen. I aldersgruppen 18-39 år har andelen uføretrygdede innen diagnosegruppen psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser økt betydelig over tid, fra 56 prosent i 2006 til 62 prosent i 2016³⁴.

Det er en sterk sammenheng mellom helse og inntekt i Norge i form av at de med lav inntekt oftere har helseproblemer og kortere levealder enn de med middels eller høy inntekt. Skyldes denne forskjellen at lav inntekt gir dårligere helse, eller er det dårlig helse som gir lav inntekt? En oversikt over forskningen på området konkluderer med at det er god dokumentasjon på at dårlig helse i betydelig grad gir lavere inntekt. Det er også noen åpenbare mekanismer som kan forklare en slik sammenheng, og en faktor er at folketrygdens langvarige helseytelser bare kompenserer for en viss andel av tapt arbeidsinntekt. De som blir syke eller skadet før de er etablert på arbeidsmarkedet, vil kun

.....
³⁴ Det mangler foreløpig diagnosestatistikk for tiden etter 2016.

motta minsteytelsen på 2 G ved mottak av AAP, og som vist i kapittel 4 er det en høy andel AAP-mottakere som har lavinntekt etter EU60. Det er særlig negativt med alvorlige lidelser eller skader som er medfødt eller som oppstår i barndommen eller ungdomstiden, siden det vil kunne ha negativ betydning for skolegang og deretter for hele yrkeskarrieren.

Ut fra tidligere effektstudier er det mer usikkert om lav inntekt har en vesentlig effekt på helsen i skandinaviske velferdsstater. Selv om resultatene fra forskning så langt er usikre, betyr ikke det at det ikke finnes slike effekter. Mange av effektstudiene ser kun på effekter av kortvarige eksterne inntektssjokk, og det er få studier som undersøker helseeffekten av å ha dårlige materielle levekår eller store økonomiske vansker over lang tid. Det er flere effektstudier fra Norge som viser at arbeidsledighet medfører en sterkt økt overgang til helseytelser. Bratsberg mfl. (2013) finner at arbeidsledighet medfører at risikoen for overgang til uføretrygd dobler seg for menn, og øker med 50 prosent for kvinner, og de finner også betydelig økt dødelighet for menn. Det er rimelig å anta at det negative inntektssjokket som arbeidsledighet medfører bidrar til den negative helseeffekten.

5.8 Referanser

Barstad, Anders (2020). Økonomi, helse og livskvalitet. En analyse av Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2017. (Rapporter 2020/29). Oslo: Statistisk sentralbyrå

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

Bragstad, Torunn (2018). «Vekst i uføretrygding blant unge». *Arbeid og velferd*, 2/2018, 69-87.

Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance». *Labour Economics* 24: 137–150.

Bråten, Ragnhild Haugli og Sten-Gahmberg, Susanna (2022). «Unge uføre og veien til uføretrygd». *Søkelys på arbeidslivet*. 39(1), 1-19.

Cesarini, David, Erik Lindqvist, Robert Östling og Björn Wallace (2016). «Wealth, Health, and Child Development: Evidence from Administrative Data on Swedish Lottery Players». *The Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 687-738.

Dyb, Evelyn og Stian Lid; (2021) *Bostedsløse i Norge 2020 – En kartlegging*, NIBR-rapport 2021:10

Fløtten, Tone, Inger Lise Skog Hansen, Arne Backer Grønningsæter og Roy A. Nielsen (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge. En oppsummering*. Fafo-rapport 2011:21.

Furuberg, Jorunn (2019). «674 000 tapte årsverk i 2018». *Arbeid og velferd*, 3/2019.

Hermansen, Are Skeie, Nicolai T Borgen og Arne Mastekaasa (2020). «Long-Term Trends in Adult Socio-Economic Resemblance between Former Schoolmates and Neighbouring Children» *European Sociological Review*, 36(3), 366–380, <https://doi.org/10.1093/esr/jcz066>

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

Lima, Ivar Andreas Åsland (2016). «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?». *Arbeid og velferd* 3/2016, 131-150.

Lindqvist, Erik, Robert Östling og David Cesarini (2018). «Long-Run Effects of Lottery Wealth on Psychological Well-Being». *The Review of Economic Studies*, 87(6), 2703-2726

Nestaas, Ivar og Grønmo, Sigmund (2020). Livsløpsanalyse. I *Store Norske Leksikon*.

Nossen, Jon Petter og Brage, Søren (2016). «Forløpsanalyse av sykefravær – når blir folk friskmeldt? ». *Arbeid og velferd* nr. 3/2016, 75-99

Norges Bank (2022). *Pengepolitisk rapport. Med vurdering av finansiell stabilitet*. Nr. 3/22, September.

NOU 2021: 2 (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet

O'Donnell, Owen, Eddy Van Doorslaer og Tom Van Ourti Van Ourti (2015). *Health and inequality. Tinbergen Institute Discussion Paper No. 13-170/V*, Tinbergen Institute, Amsterdam and Rotterdam

Poppe, Christian og Kempson, Elaine (2022). *Dyretid under oppseiling II. Husholdenes økonomiske trygghet i 2022*. Sifo-rapport nr. 8/2022. Oslo: Oslomet

Rege, Mari, Kjetil Telle og Votruba, M., 2009. «*The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization*». *Journal of the European Economic Association* 7 (5), 754–785.

Revoll, Mathias Killengren, Sandvik, Lene og With, Mari Lande (2018) *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper. Rapporter 2018/13*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Ridley, Matthew, Gautam Rao, Frank Schilbach og Vikram Patel (2020). «*Poverty, depression, and anxiety: Causal evidence and mechanisms*». *Science*, 370(6522).

SSB (2020) *Helseforhold, levekårsundersøkelsen*. Nettartikkel publisert 25. juni 2020. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/helse/statistikker/helseforhold>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

SSB (2022). *Økonomiske analyser. Økonomisk utsyn over året 2021*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Umbljys, Janis, Kristine von Simpson og Ferdinand Mohn (2019) *Boligens betydning for annen velferd. En gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning*. ISF-rapport 2019:1. Institutt for samfunnsforskning.

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

6. SOSIALE TJENESTER

Av Jorunn Furuberg

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) inngår i kommunenes samlede velferdsansvar. Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og skal videre bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer. Loven regulerer fem individuelle tjenester; opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og Kvalifiseringsprogrammet.

Økonomisk sosialhjelp reguleres gjennom sosialtjenesteloven § 18 Stønad til livsopphold og § 19 Stønad i særlige tilfeller. Stønaden etter § 18 er en subsidiær ytelse, noe som innebærer at den enkelte må ha utnyttet alle reelle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre krav på gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter for å ha rett til stønad. NAV-kontoret skal fastsette nivået på stønaden gjennom en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre mottakeren et forsvarlig livsopphold. Stønaden kan både være eneste inntektskilde til mottakeren, eller den kan være tildelt som tillegg til ytelser fra folketrygden eller arbeidsinntekt. Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig ytelse som bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent. Det er derfor viktig å kombinere økonomisk sosialhjelp med andre tjenester på NAV-kontoret, som for eksempel opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning. For personer under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Før det innvilges økonomisk stønad med vilkår skal NAV-kontoret vurdere om brukere under 30 år fyller vilkårene for å delta i Kvalifiseringsprogrammet.

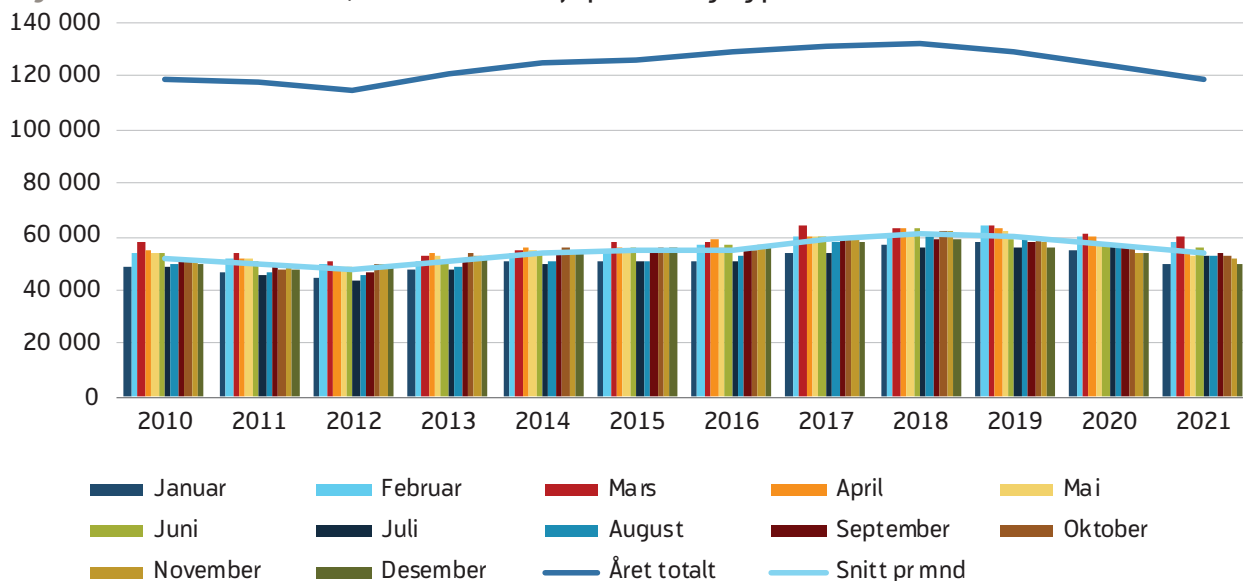
Dette kapitlet er en deskriptiv analyse av økonomisk sosialhjelp og Kvalifiseringsprogrammet, med søkelys på situasjonen i 2021 og utviklingen de siste årene.

For en mer helhetlig gjennomgang av NAV sitt ansvar og arbeid etter sosialtjenesteloven vises det til kapittel 7. Kapitlet bygger på SSBs publiserte statistikk om økonomisk sosialhjelp samt data fra KOSTRA, i tillegg bygger kapitlet på NAVs bearbeiding av sosialhjelpsdata mottatt fra SSB. Avsnittet om utviklingen i deltakere i Kvalifiseringsprogrammet bygger på innrapporterte data fra NAV-kontorene til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

6.1 Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp

Antall sosialhjelpsmottakere økte hvert år fra 2012 til 2018, men de siste fire årene har det vært en nedgang i antallet som mottar sosialhjelp. Selv om arbeidsledigheten økte i 2020 som følge av koronapandemien, gikk antallet sosialhjelpsmottakere ned. En forklaring på dette er at Stortinget innførte regler som senket kravet til størrelsen på tidligere arbeidsinntekt for å ha rett til dagpenger, samtidig som ytelsen økte fra 62,4 prosent av tidligere inntekt til 80 prosent (Dahl mfl. 2021). Antallet sosialhjelpsmottakere fortsatte å falle i 2021, og i gjennomsnitt var det hver måned 53 700 personer som mottok sosialhjelp, en nedgang på i overkant av 3 200 personer sammenlignet med 2020 (figur 6.1). Vi må tilbake til 2014 for å finne et lavere antall. Det er ikke de samme personene som mottar sosialhjelp hele året, det er stor utskifting av mottakere fra måned til måned. Det blir tydelig dersom vi ser på hvor mange som mottar sosialhjelp i løpet av året. Antallet mottakere i løpet av et år er betraktelig høyere enn gjennomsnittet per måned. I løpet av 2021 mottok 118 900 personer økonomisk sosialhjelp i minst en måned, noe som er 4 900 færre enn i 2020. Gjennomsnittlig stønadstid, det vil si hvor mange måneder i løpet av et år en mottaker i gjennomsnitt mottar sosialhjelp, har variert mellom 5 og 5,5 måneder i den perioden vi har data for. I 2021 var gjennomsnittlig stønadstid 5,4 måneder. Selv om gjennomsnittlig stønadstid har økt noe, mottar de fleste sosialhjelp i en kort periode. Over halvparten som mottar sosialhjelp, mottar stønaden i 4 måneder

Fig. 6.1 Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp. Månedlig og per år



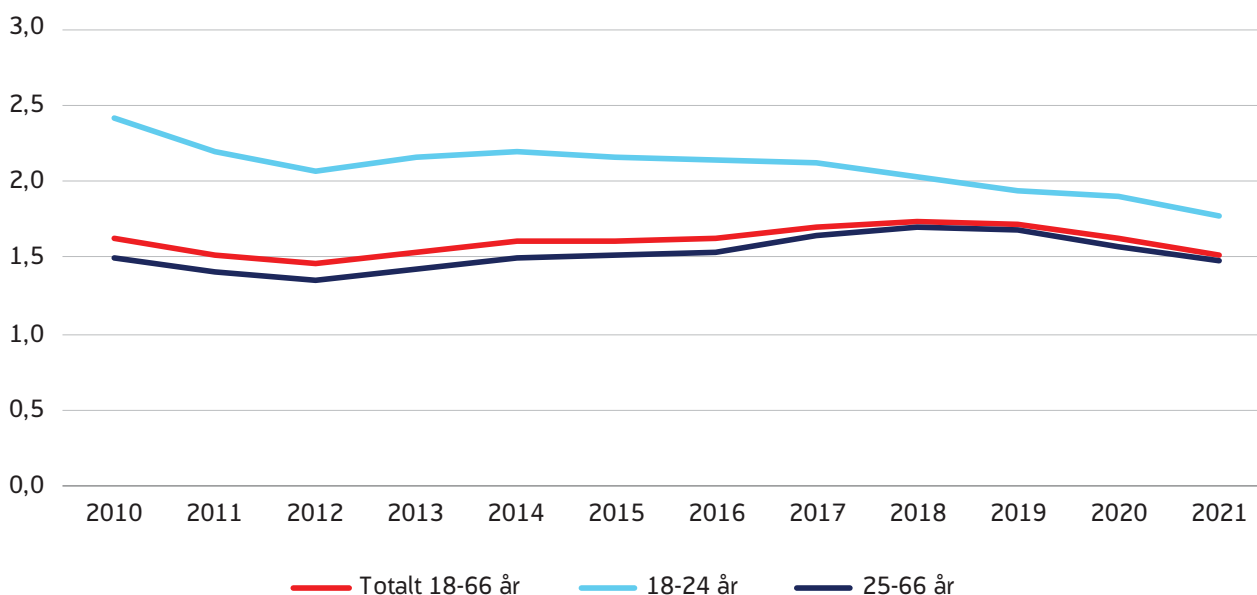
Kilde: SSB og NAV

eller kortere i løpet av et år, og det aller vanligste er å motta stønaden bare i 1 måned. Selv om sosialhjelp er ment å være en midlertidig stønad, er det noen som er avhengige av sosialhjelp hele året. Hvert år i perioden 2010-2021 gjaldt dette mellom 10 og 14 prosent av mottakerne. I 2021 gjaldt dette 17 800 personer eller 13,4 prosent av mottakerne, 1 prosentpoeng færre enn året før.

6.2 Utvikling i andelen mottakere – sosialhjelpsprosenten

For å se på hvor stor andel av befolkningen som mottar økonomisk sosialhjelp beregner vi sosialhjelpsprosenten for befolkningen i arbeidsfør alder (18–66 år). I 2021 var sosialhjelpsprosenten 1,5 i denne gruppen, 0,1 prosentpoeng færre enn i 2020 (figur 6.2). En sosialhjelpsprosent på 1,5 vil si at i gjennomsnitt hver måned mottok 1,5

Figur 6.2. Sosialhjelpsprosenten i ulike aldersgrupper



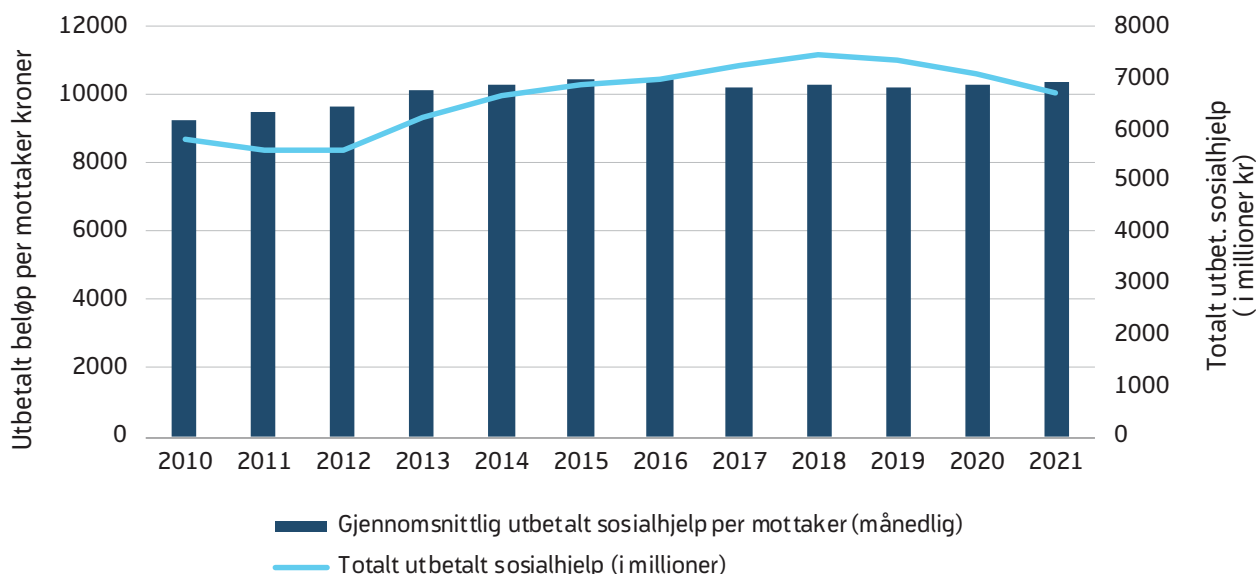
Kilde: NAV

prosent av befolkningen, eller 52 200 personer, i arbeidsfør alder, økonomisk sosialhjelp. Andelen av de unge som mottar økonomisk sosialhjelp varierer mer med forholdene på arbeidsmarkedet enn blant eldre. Dette skyldes at unge arbeidsledige ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger i samme grad som eldre ledige. I gjennomsnitt for 2021 mottok 1,8 prosent av alle i alderen 18-24 år økonomisk sosialhjelp. Dette er en nedgang på 0,1 prosentpoeng fra 2020, og er det laveste nivået i vår tidsserie fra 2010 til 2021. Nedgangen i andelen sosialhjelpsmottakere blant unge under 25 år startet i 2016 og har fortsatt i årene etter. Fra 2017 ble det innført vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Formålet med vilkåret er å styrke tjenestemottakers muligheter for å komme i arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad. En analyse finner ingen sammenheng mellom aktivitetsplikten og sosialhjelpsmottak, og heller ikke en sammenheng med sannsynligheten for å komme i arbeid eller utdanning (Dahl og Hernæs 2022). De siste årene har det vært en trend med fallende arbeidsledighet blant unge, samtidig som vi har sett en økning i andelen unge som mottar helse relaterte ytelser (Furuberg og Thune 2019). Dette kan isolert sett ha medført en nedgang i andelen unge som mottar økonomisk sosialhjelp.

Det ble utbetalt i overkant av 6,7 milliarder kroner i økonomisk sosialhjelp i løpet av 2021, en nedgang på

5,2 prosent sammenliknet med 2020 (figur 6.3). Det er tre faktorer som bestemmer størrelsen på de totale sosialhjelpsutbetalingene. Det er antall mottakere, antall måneder sosialhjelpen utbetales per mottaker og månedlig utbetalt beløp. Det var en nedgang i antallet som mottok økonomisk sosialhjelp i løpet av 2021, sammenliknet med året før, samtidig som gjennomsnittlig antall måneder med mottak gikk marginalt ned. Nedgangen i utbetalt beløp kan ikke forklares av endring i veiledende satser, da disse ble økt med forventet vekst i konsumprisindeksen (Arbeids- og sosialdepartementet 2021). Gjennomsnittlig utbetalt beløp per mottaker var 0,7 prosent lavere i 2021 enn året før. Nedgangen i sosialhjelpsutgiftene kan dermed først og fremst forklares med færre mottakere, men også et lavere gjennomsnittlig utbetalt beløp per måned har bidratt til lavere samlede utgifter til sosialhjelp i 2021. Faktorene som bestemmer størrelsen på de totale sosialhjelpsutbetalingene påvirkes av forhold som utviklingen på arbeidsmarkedet, endringer i andre stønader og demografiske forhold. Økningen i dagpengesatsene, og lavere krav til størrelsen på tidligere inntekt for å få rett til dagpenger, bidrog isolert sett til lavere sosialhjelpsutbetalinger under pandemien i 2020 og i 2021. Ser vi på demografiske forhold så økte nettoinnvandringen til Norge i 2021 i forhold til det lave nivået i 2020, men nettoinnvandringen var likevel lavere enn i 2019.

Figur 6.3. Utbetalt sosialhjelp i faste 2021-kroner. Månedlig per mottaker og totalt for Norge per år



Kilde: SSB

Andelen med innvandrerbakgrunn i befolkningen 18-66 år har økt hvert år i perioden 2010 til 2021, men økningen har avtatt de siste årene (fig.6.5). Sosialhjelpsprosenten er høyere blant innvandrere enn blant befolkningen uten innvandrerbakgrunn (figur 6.4). Innvandrere mottar økonomisk sosialhjelp i flere måneder per år sammenliknet med befolkningen generelt, og en høyere andel av innvandrer-mottakerne har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde (Dokken 2015, Dahl og Lima 2021). Innvandrere som mottar økonomisk sosialhjelp har også forsørgeransvar for flere barn, og antall barn har betydning for hvor mye økonomisk stønad som utbetales. Alle disse faktorene bidrar til at utbetalt beløp per måned er høyere blant innvandrerne enn andre.

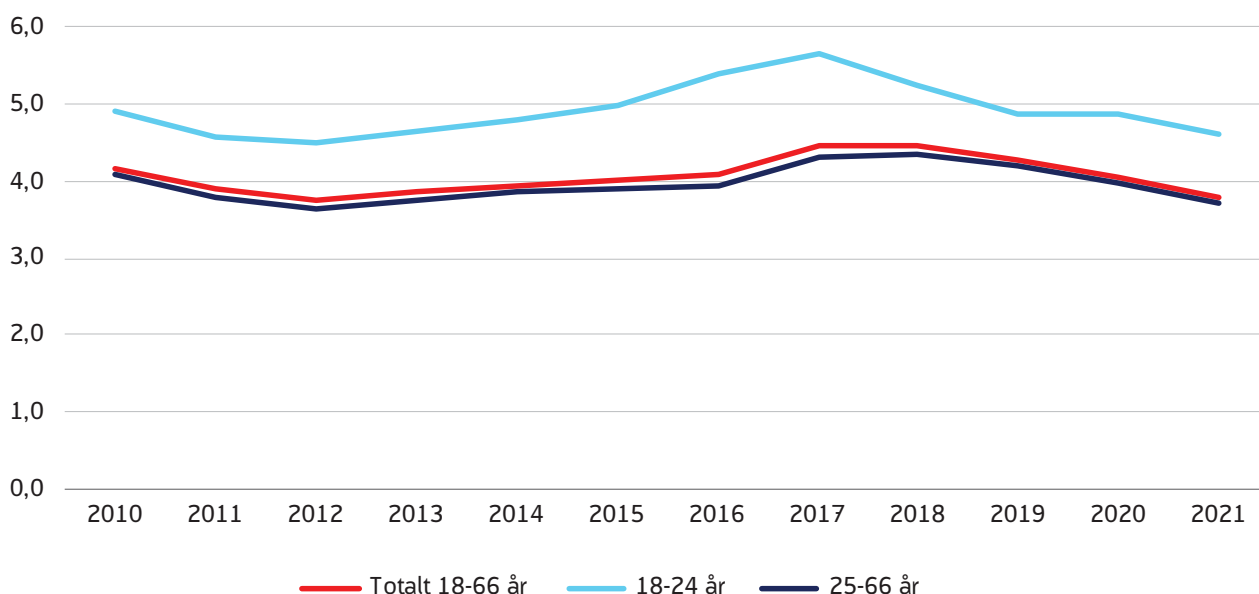
6.3 Lavere andel sosialhjelpsmottakere blant innvandrerne

Sammenlignet med den øvrige befolkningen er det en høyere andel sosialhjelpsmottakere blant innvandrerne. I 2021 mottok 3,8 prosent av innvandrerne i alderen 18-66 år økonomisk sosialhjelp, en nedgang på 0,2 prosentpoeng fra 2020 (fig.6.4). Dette er det laveste tallet siden 2012. Andelen mottakere har gått ned både blant de yngste og blant de over 25. I aldersgruppen 25 – 66 år er andelen mottakere 3,7 prosent,

den laveste andelen i de årene vi har tall for, fra 2010 til 2021. Nedgangen i mottaket av sosialhjelp blant innvandrere henger sammen med en betydelig nedgang i antall personer som mottar økonomisk sosialhjelp samtidig med at de mottar introduksjonsstønad (Souri og Grepstad 2022). Dette skyldes færre deltakere i introduksjonsprogrammet, i 2021 var antallet deltakere det laveste siden 2014 (Lund 2022). Dette skyldes igjen lavere innvandring av personer som er aktuelle for introduksjonsprogrammet de siste årene.

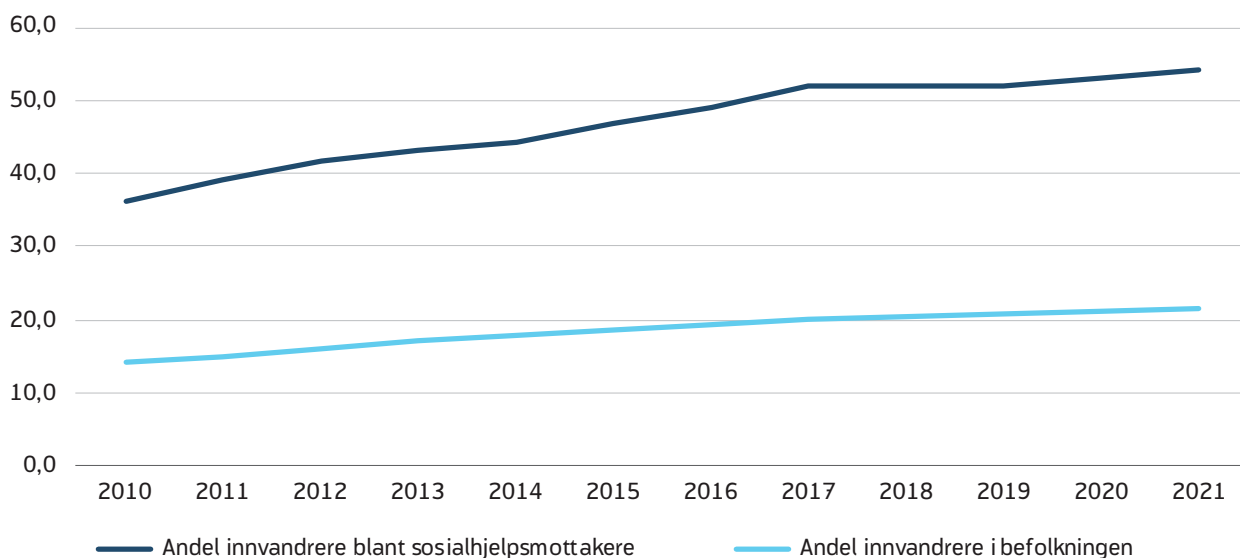
Innvandrere er en heterogen gruppe, bestående av arbeidsinnvandrere, flyktninger og familieinnvandrere. En analyse som deler innvandrere inn i to landgrupper, finner at innvandrere fra land der de i stor grad er arbeidsinnvandrere har lavere sosialhjelpsmottak enn norskfødte, mens innvandrere fra land som domineres av flyktninger og familieinnvandrere har betydelig høyere sosialhjelpsmottak (Dahl og Lima 2021). I 2016 var det 15 200 med statsborgerskap utenfor Norden som innvandret med flukt som innvandringsgrunn, i de påfølgende årene falt antall flyktninger som kom til Norge markant og i 2021 var denne gruppen redusert til 4 300 personer (Kirkeberg 2022). Færre nyankomne flyktninger kan være forklaringen på at andelen mottakere av sosialhjelp blant innvandrere har gått noe ned de siste årene.

Figur 6.4. Sosialhjelpsprosenten blant innvandrerbefolkningen i ulike aldersgrupper



Kilde: SSB og NAV

Figur 6.5. Andelen innvandrere i befolkningen og blant sosialhjelpsmottakere. Personer i alderen 18-66 år. Prosent



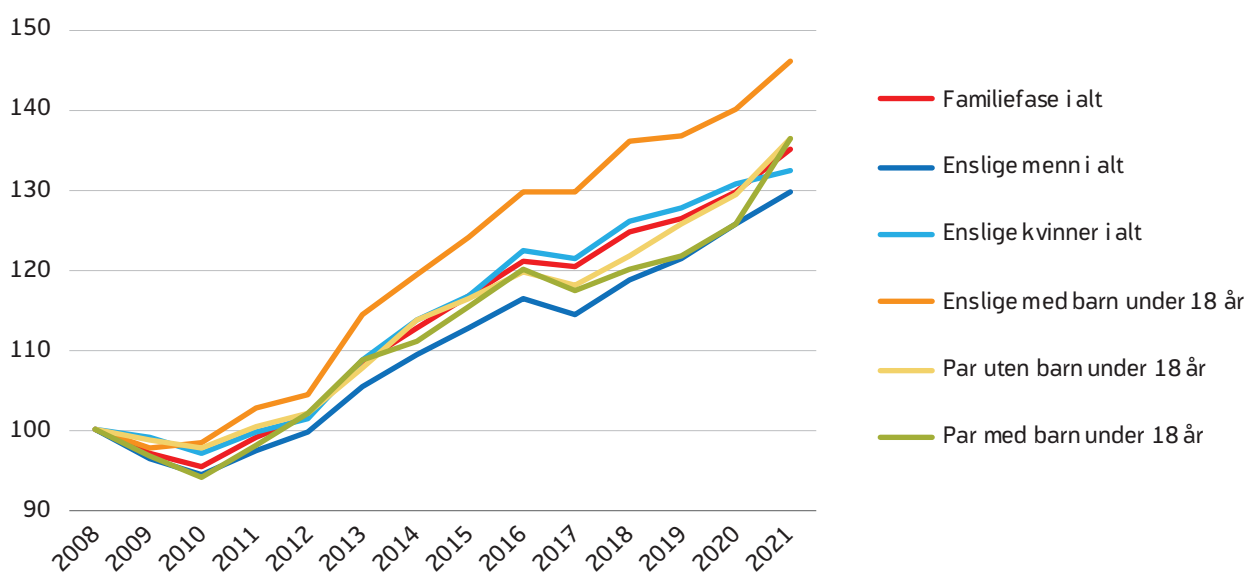
Kilde: SSB og NAV

I perioden 2010 til 2017 økte andelen innvandrere blant sosialhjelpsmottakerne i alderen 18 – 66 år fra 36 prosent til 52 prosent. I samme periode økte andelen innvandrere i befolkningen i denne aldersgruppen fra 14 til 21 prosent. Innvandrerdelen blant sosialhjelpsmottakerne holdt seg stabil de påfølgende årene for så å øke noe de siste to årene. I 2021 utgjorde innvandrerne 54 prosent av sosialhjelpsmottakerne i alderen 18-66 år, 1 prosentpoeng høyere enn i 2020

(figur 6.5)³⁵. Til sammenligning utgjorde innvandrerne 22 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen i

³⁵ Dette er en høyere enn del enn SSB beregner (46 %). Hovedforklaringen på forskjellen mellom våre tall og SSB er forskjeller i definisjonen av innvandrere. I våre analyser defineres innvandrere som en person som er født utenfor Norge. SSB bruker en strengere definisjon på innvandrere, noe som fører til at færre blir kategorisert som innvandrere i deres analyser.

Figur 6.6. Endring 2008 til 2021 i gjennomsnittlig beløp per måned etter familiefase. Indeksert. 2008 =100



Kilde: SSB

2021. Antallet sosialhjelpsmottakere har falt i perioden 2019 til 2021 både blant norskfødte og blant innvandrere, men nedgangen har vært størst blant norskfødte.

6.4 Høyere utbetalt beløp

Utbetalt månedsbeløp, målt i løpende priser, var høyere i 2021 enn i 2020 for alle grupper (figur 6.6). I gjennomsnitt var månedlig utbetalt beløp 5,5 prosentpoeng høyere i 2021 enn i 2020 for alle mottakere uansett familiefase. Gjennomsnittlig utbetalt beløp var kr 10 387 i 2021, men dette tallet varierer med familiefase og forsørgeransvar. Par med barn under 18 år hadde høyest utbetalt beløp med kr 14 819. Enslige kvinner hadde lavest utbetalt beløp med kr 8747. Par med barn under 18 år var den gruppen med størst økning i månedlig utbetalt beløp fra 2020 til 2021, med 7,8 prosent, minst økning finner vi blant enslige kvinner med 1,3 prosent. Ser vi på hele perioden 2008 til 2021 har økningen vært størst for gruppen enslige med barn under 18 år og minst blant enslige menn.

6.5 Langtidsmottakere og hovedinntektskilde

Sosialhjelp er for mange en kortvarig ytelse som en mottar i en midlertidig vanskelig situasjon der en er uten inntekt eller trygderettigheter. Andre mottakere har et mer langva-

rig mottak og få andre inntektskilder. Det er derfor en målsetting å få redusert antallet langtidsmottakere. Langtidsmottakere er her definert som de som mottar sosialhjelp i minimum seks måneder i løpet av et kalenderår³⁶. I perioden 2010 til 2016 varierte andelen langtidsmottakere mellom 37 og 39 prosent. De siste fem årene har vært noe flere langtidsmottakere enn tidligere år i den perioden vi har tall for, med en andel på over 40 prosent, høyest i 2019 med 42,9 prosent. I 2021 var 41,5 prosent av mottakerne langtidsmottakere, det er ett prosentpoeng færre enn året før.

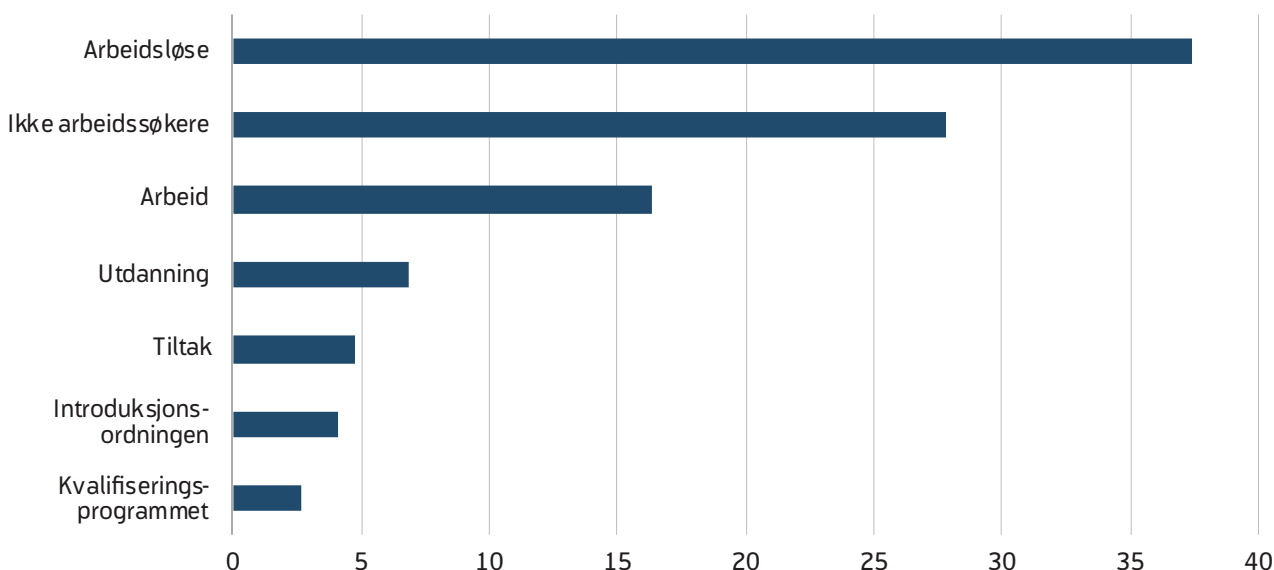
I 2021 hadde 37 prosent sosialhjelp som hovedinntektskilde³⁷, dette er tre prosentpoeng færre enn året før og den laveste andelen i perioden 2010 – 2021. Dette betyr at nesten to tredeler av sosialhjelpsmottakerne mottar økonomisk sosialhjelp som et supplement til andre inntektskilder.

6.6 Forhold til arbeidsmarkedet

Få mottakere av økonomisk sosialhjelp er i arbeid. I overkant av 16 prosent, arbeidet heltid eller deltid, ved siste kontakt med NAV i 2021 (figur 6.7). Dette er

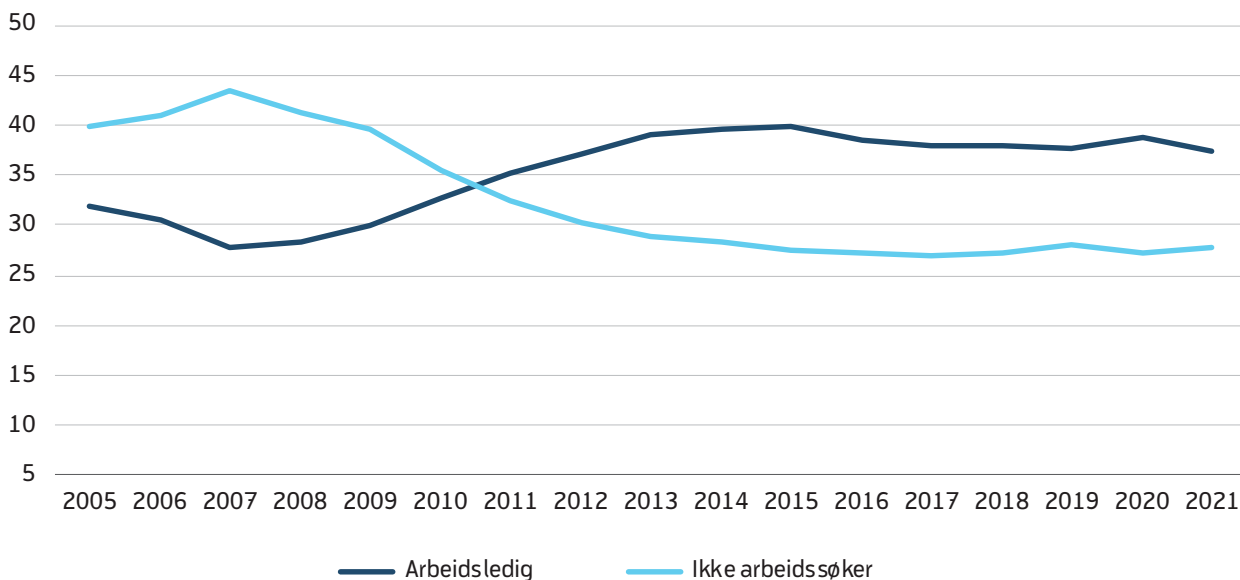
³⁶ Mottaket er ikke nødvendigvis sammenhengende.
³⁷ Registrert ved siste kontakt med NAV i kalenderåret.

Figur 6.7. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet (2021). Prosent



Kilde: SSB

Figur 6.8. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet, som andel av alle mottakere 2005–2021. Prosent



Kilde: SSB

1 prosentpoeng flere enn i 2020. Samtidig er i overkant av 18 prosent av mottakerne i ferd med å kvalifisere seg til arbeid, enten i form av utdanning, som deltakere i statlige eller kommunale tiltak, i introduksjonsordningen eller i Kvalifiseringsprogrammet, om lag uendret fra året før. 4,1 prosent er deltakere i introduksjonsordningen, dette er et halvt prosentpoeng færre enn i 2020. 37 prosent av mottakerne er arbeidsledige, det vil si at de er disponible for arbeid og ønsker arbeid, dette er 1 prosentpoeng færre enn året før. De som har trukket seg ut av arbeidsmarkedet, det vil si at de hverken er arbeidsledige, arbeidssøkende eller i arbeid, utgjør 28 prosent av mottakerne.

Ser vi på utviklingen over tid, avtok andelen som ikke var arbeidssøkere fra og med 2007 til 2017, for deretter å øke marginalt fram til 2019 (figur 6.8). I 2020 avtok denne andelen noe igjen, trolig som følge av den høye ledigheten i forbindelse med koronapandemien. I 2021 er andelen som ikke er arbeidssøkere på nivå med denne i 2019, året før pandemien.

6.7 Supplerende økonomisk sosialhjelp

Sosialhjelp kan gis alene dersom mottakeren ikke har noen andre muligheter til forsørgelse, men kan også gis som et supplement til andre inntekter. Hetland

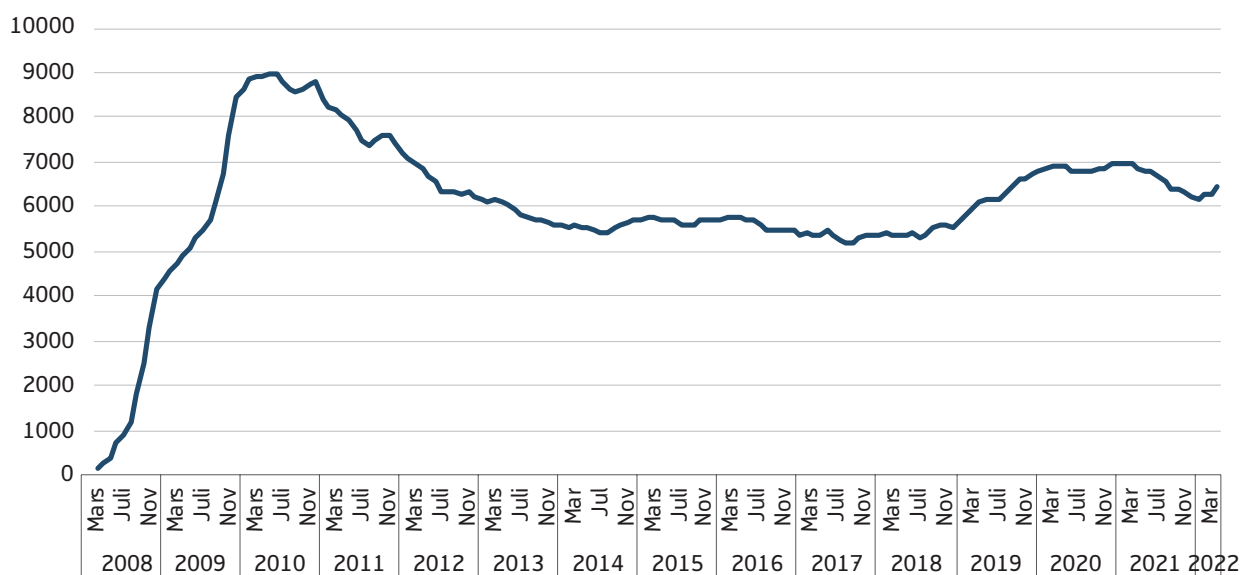
(2017) definerer sambruk av ytelser som at en person mottar to ytelser på samme tidspunkt, og operasjonaliserer dette som registrert mottak av ytelser i samme måned i minst en måned i løpet av referanseåret. Her kaller vi sambruk for supplerende sosialhjelp.

I 2015 hadde 43 prosent av mottakere av kvalifiseringsstønad supplerende sosialhjelp. Også blant personer med introduksjonsstønad var supplerende sosialhjelp svært vanlig (39%). Blant mottakere av overgangsstønad hadde 12 prosent supplerende sosialhjelp, tilsvarende tall blant mottakere av arbeidsavklaringspenger var 9 prosent. Få mottakere av dagpenger og uføretrygd hadde samtidig mottak av sosialhjelp, med henholdsvis 4 prosent og 3 prosent.

6.8 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er en lovpålagt oppgave for kommunene, og programmet er en rettighet for de som fyller inngangsvilkårene. Kvalifiseringsprogrammet gjelder for personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Rett til KVP forutsetter at søkeren har gjennomgått arbeidsevnevurdering. Innholdet i kvalifiseringspro-

Figur 6.9. Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet fra mars 2008 til april 2022



Kilde: NAV

grammet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Den vesentligste delen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid etter endt program. Deltakerne i programmet mottar kvalifiseringsstønad og eventuelt barnetillegg. Stønadene er pensjonsgivende inntekt og skattepliktig.

6.8.1 Utviklingen i antall deltakere

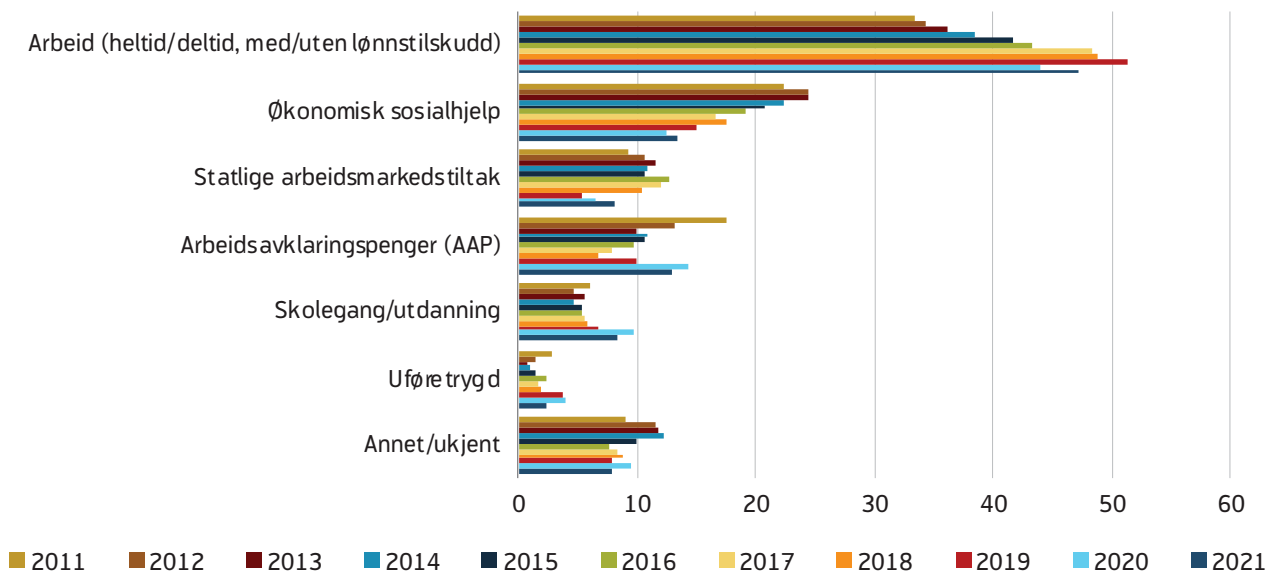
Fra Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble innført i 2008 og fram til andre halvår 2010 økte antallet deltakere sterkt, til i underkant av 9000 deltakere (figur 6.9). Etter dette falt antall deltakere i perioden fram til høsten 2014 til ca. 5 200, da antall deltakere stabiliserte seg rundt dette nivået. Fra 2019 økte antallet deltakere igjen fram til koronakrisa kom i mars 2020 med 6 900 deltakere. Da ble det igjen en liten nedgang i antall deltakere, men gjennom pandemien og i perioden etter har antallet deltakere likevel hele tiden vært over 6000 hver måned.

Det kan være flere forklaringer på variasjonen i antall deltakere. De første årene etter at Kvalifiseringsprogrammet ble innført fikk kommunene øremerket tilskudd i henhold til forventet antall deltakere. Fra 2011 ble programmet finansiert via ordinære rammebevill-

ninger til kommunene. Den nye finansieringsordningen kan ha ført til at kommunene ble mer restriktive på hvem som fikk innvilget programmet, samtidig som innføringen av arbeidsavklaringspenger fra mars 2010 også trolig førte til at flere som tidligere var i målgruppen for programmet fikk rett på arbeidsavklaringspenger. Fra 2019 ble det innført endringer i programmet for å gjøre det mer fleksibelt og anvendelig. Blant annet ble begrensninger i hvor mange ganger en deltaker kan få innvilget programmet fjernet, så lenge deltakeren oppfyller inngangsvilkårene. Den nedre aldersgrensen ble senket fra 19 til 18 år, og muligheten til å ta utdanning, opplæring og læretid bel styrket. Mulighetene til fravær fra programmet uten stønad uten samtidig å miste rett til programmet ble også utvidet.

I løpet av de første 10 årene ble andelen unge (under 25 år) som startet i programmet redusert fra 31 til 17 prosent, samtidig som andelen innvandrere økte. Andelen som kom i arbeid etter programmet økte over tid, noe som kan tyde på at arbeidsrettingen i programmet har økt (Furuberg og Lima 2018). Økningen i antall deltakere fra 2017 har vært størst blant personer mellom 30 og 49 år (Meltevik m.fl. 2022). I denne perioden har andelen innvandrere blant deltakerne vært tilnærmet konstant på litt over 60 prosent. Ved utgangen av 2020

Figur 6.10 Status for deltakere i Kvalifiseringsprogrammet etter gjennomført eller planmessig avvirket program, 2011 til 2021. Prosent



Kilde: NAV

utgjorde personer født i Somalia, Syria og Eritrea over 60 prosent av deltakerne født i utlandet.

6.8.2 Overgang til arbeid

Figur 6.10 viser status etter avsluttet KVP for årene 2011 til 2021³⁸. Arbeid er den viktigste statusen etter avsluttet program for alle årene vi har tall for. Andelen som var i jobb, økte hvert år til og med 2019. I koronaåret 2020 var det en liten nedgang i andelen i jobb. I 2021 var 47 prosent av de som avsluttet i arbeid, heltid eller deltid, med eller uten lønnstilskudd. Det er fire prosentpoeng flere enn i 2020, men ikke helt på nivå med 2018 og 2019. Trolig har koronarestriksjonene hatt innvirkning på muligheten for å komme i arbeid etter endt program. Ved utgangen av april 2022 var det om lag 6.400 deltakere i Kvalifiseringsprogram. Dette er rundt 400 færre enn på samme tidspunkt ett år tidligere. I perioden januar – april 2022 gjennomførte eller avsluttet 900 personer KVP. Av disse gikk 47 prosent til arbeid (heltid eller deltid, med eller uten lønnstilskudd), 7 prosent til statlige tiltak, 5 prosent til utdanning, 1 prosent til uføretrygd, 18 prosent til AAP og 13 prosent til sosialhjelp.

Figuren viser også en trend over årene med at færre har overgang til økonomisk sosialhjelp. Det er også vanlig å motta arbeidsavklaringspenger eller komme i utdanning etter avsluttet program.

6.9 Referanser

Arbeids- og sosialdepartementet (2021) Rundskriv A-1/2021 Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2021 - regjeringen.no

Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlmann (2021) «Ett år med Korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere» Arbeid og velferd, 1/2021, 1–23

Dahl, Espen Steinung og Ivar Lima (2021) «Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020. Noen færre mottakere, store endringer i hvem som får». Arbeid og Velferd 3/2021, 91 – 110.

Dahl, Espen Steinung og Øystein Hernæs (2022) «Making Activation for Young Welfare Recipients Mandatory», IZA Discussion Paper Series, mars 2022

³⁸ Tallene er framkommet ved direkte innrapportering fra NAV kontorene til Arbeids- og Velferdsdirektoratet, og er ikke offisiell statistikk.

Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp» *Arbeid og Velferd* 3/2015, 45-60.

Furuberg, Jorunn og Ivar Andreas Åsland Lima (2018) “Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid? - nav.no?”, *Arbeid og Velferd* 3/2018, 3 - 23

Furuberg, Jorunn og Ola Thune (2019) «674 000 tapte årsverk i 2018», *Arbeid og Velferd* 3/2019, 23-40,

Hetland, Aslak (2017) *Sambruk av velferdsytelser. Rapporter 2017/19*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå

Kirkeberg (2022) *Innvandringen tilbake på samme nivå som før pandemien* (ssb.no) Nettartikkel publisert 7. juli 2022. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå

Lund, Harald (2020). *Fortsatt nedgang i deltakerantallet* (ssb.no) Nettartikkel publisert 30. juni 2022. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå

Souri, Martha og Unni Beate Grebstad (2022) *Stadig færre mottar sosialhjelp* (ssb.no) Nettartikkel publisert 24. juni 2022. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå

KAP. 7 NAVS VIRKEMIDLER FOR Å BEDRE LEVEKÅR

Av Elisabeth Munch-Ellingsen og Cathrine Haugen

7.1 Innledning

De foregående kapitlene er basert på statistikk, forskning og analyse. I dette kapitlet beskriver fagmiljøet i Arbeids- og velferdsdirektoratet de ulike virkemidlene NAV rår over for å møte utfordringene knyttet til lavinntekt og levekår, og hvilke tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid og får en bedre livssituasjon. Personer med nedsatt arbeidsevne er en gruppe som ofte trenger ekstra støtte, individuelt tilpassede tiltak og oppfølging for å komme i arbeid.

Brukere som er i en vanskelig livssituasjon, kan ha behov for flere tjenester fra NAV og fra andre velferdsaktører. Samarbeid er derfor avgjørende for å bistå disse brukerne.

For mange er det å komme i arbeid vesentlig for å bli sosialt inkludert og få bedre levekår. Det er et overordnet sosialpolitisk mål å bedre levekårene til vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte skal få mulighet til å leve og bo selvstendig (Sosialtjenesteloven, §1)

Personer med ingen eller lav utdanning har økt risiko for å havne i en situasjon med vedvarende lavinntekt. Ettersom mulighetene på arbeidsmarkedet for personer med ingen eller lav utdanning er mer begrenset, blir det å heve kompetanse- og utdanningsnivået til disse personene et viktig virkemiddel for å forhindre utenforskap og lavinntekt (Cappelen m.fl.2020). I de senere årene har NAV hatt søkelys på å kvalifisere de som står utenfor arbeidslivet, og det er utviklet gode tiltak og et utstrakt samarbeid med utdanningssektoren og fylkeskommunen for å oppnå dette.

Enkelte grupper har levekårsutfordringer som gir økt risiko for vedvarende lavinntekt. Det dreier seg om ungdom og unge voksne som har falt ut av utdanning eller arbeidsliv, personer med innvandrerbakgrunn og enslige forsørgere eller barnefamilier med mange

barn. Barnefamilier med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i sistnevnte gruppe, og utgjør en stadig større andel av lavinntektsgruppen. I avsnittet om innvandrere vil vi redegjøre for mulige årsaker til at dette særlig gjelder for de som ikke har oppvekst og skolegang fra Norge og i tillegg kan ha andre migrasjonsrelaterte utfordringer. For å bistå denne gruppen trenger NAV god kompetanse og tilpassede tiltak. Forskning viser at innvandrere oftere faller ut av arbeidslivet enn den øvrige befolkningen (Berg 2020). De jobber oftere deltid og i ufaglærte yrker og forblir oftere i utkanten av arbeidsmarkedet. Pandemien og de tilhørende smitteverntiltakene rammet blant annet bransjer med et stort innslag av ufaglært arbeidskraft og relativt lave lønninger hardt. Personer med lite utdanning, lav tidligere inntekt, innvandrere og unge var mest berørt av permitteringer og ledigheten under pandemien. Dette er grupper som allerede før krisen hadde større problemer med å få eller beholde jobber enn andre grupper og som har behov for ulik hjelp og støtte fra NAV i korte eller lengre perioder.³⁹

NAV prioriterer arbeidet med unge mennesker. I ungdomsgruppen er det mange med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, særlig psykiske lidelser. Som en følge av pandemien er NAV bekymret for utviklingen av psykiske helseproblemer blant unge, og at det er for mange som mottar helserelaterte ytelser. Pandemien medførte mindre sosialisering og sosial eksponering enn vanlig for mange unge. Effektene av pandemien er foreløpig ikke kjente, men det antas å foreligge en risiko for at flere i barne- og ungdomsgenerasjon i fremtiden vil streve med utenforskap og psykiske helseplager (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2022, s.10). En økning i psykiske utfordringer følger en lengre trend: Fra 2006 til 2020 så

³⁹ Meld.St 32 (2020-2021), s.9. Melding trukket etter valget i 2021

man en økning i andelen unge som ble diagnostisert med psykiske lidelser (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2022). Evalueringen av NAVs ungdomsinnsats viser at unge som sliter med psykisk helse utgjør en betydelig andel av NAVs brukergrupper (Strand et al., 2020, s. 46). Nær 7 av 10 som mottar arbeidsavklaringspenger har en diagnose innen spekteret av psykiske lidelser (Oslo Economics & Frischsenteret, 2020). Andelen udiagnostiserte unge antas også å være betydelig.

Kvalifiseringsprogrammet er spesielt tilrettelagt for å møte utfordringene til en gruppe som trenger ekstra bistand for å komme i arbeid.

7.2 Grupper som er særlig utsatt for levekårsutfordringer

7.2.1 Barnefamilier og enslige forsørgere

NAV-kontorene er i kontakt med mange vanskeligstilte barnefamilier og forvalter tjenester som er av vesentlig betydning for denne gruppen. At forsørgere har svak økonomi, dårlige eller ustabile boforhold og/eller liten tilknytning til arbeidslivet berører også barna.

Andelen barn som vokser opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt har ikke økte fra 2019 til 2020, men 115 000 barn vokste opp i en lavinntektsfamilie i 2020. Å styrke barne- og familieperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen vil kunne bidra til å hjelpe utsatte barn og barnefamilier, forebygge at problemer får utvikle seg, hindre sosial arv, samtidig som det bidrar til at flere kommer i arbeid (St.mld.32- 2020-2021). Å ha et barneperspektiv handler om å ta særlige hensyn til barns behov i alle vurderinger som omfatter tjenestemottakere med barn, der det er relevant. FNs barnekonvensjon gir barn egne rettigheter på flere livsområder. Barn og unge skal ha en levestandard og livsvilkår som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige og sosiale utvikling. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter.

NAV bør kartlegge familiens levekår for å kunne gjøre riktige vurderinger om ytelser og tjenester med tanke på barna. Behov knyttet til bolig, skole, øko-

nomi og nettverk, samt ønske om å delta i skolefritidsordning eller fritidsaktiviteter, er eksempler på forhold som kan bli avdekket gjennom en kartlegging. Det å leve i en familie med vedvarende lavinntekt handler ikke bare om at man mangler materielle goder, men også om muligheten barna har til å delta sosialt på lik linje med andre barn og unge. Å ha oppmerksomhet på barnas behov for daglig hjelp, på mulighet for barnepass eller annen bistand, kan være avgjørende for forsørgers muligheter til å delta i arbeidsliv eller tiltak. Enkelte har krevende omsorgsoppgaver som kan gjøre det vanskelig å delta på slike arenaer, og NAV må derfor kartlegge om barna har omsorgsbehov som tilsier at forelder trenger tilpasninger for å kunne stå i en jobb.

NAV forvalter flere ytelser og tjenester til barn og foreldre som ikke er avhengige av om foreldrene er arbeidssøkere eller ikke. Eksempler på dette er barnetrygd, kontantstøtte, foreldrepenger, engangsstønad, overgangsstønad, pleiepenger, opplæringspenger, grunn- og hjelpestønad og ulike former for hjelpemidler og økonomisk sosialhjelp. Gjennom kartlegging og samtaler kan NAV avdekke om det er behov for andre tjenester knyttet til familiens situasjon, og gi nødvendig og tilpasset informasjon om hvordan personen kan få hjelp. Dersom det viser seg at barna har behov som foreldrene ikke har mulighet til å ivareta skal NAV-kontoret gjøre en helhetlig vurdering av behovet og hvilken hjelp foreldrene trenger for å møte disse. Hvis man opplever at foreldrene ikke ivaretar barnets beste må NAV-kontoret vurdere om man skal melde bekymring til barneverntjenesten. NAV-kontoret må da sørge for at personen får informasjon om, og tilgang på nødvendig bistand og tilrettelegging.

Barn av foreldre som mottar sosiale tjenester, som for eksempel er i ett Kvalifiseringsprogram, mottar økonomisk stønad og midlertidig bolig, er en særlig utsatt og sårbar gruppe barn. Det kan også gjelde for familier som bor trangt eller bor i utsatte områder. Ved bostedsløskartleggingen i 2020 ble det kartlagt 112 bostedsløse foreldre med 142 barn. For flere foreldre ble ikke antall barn oppgitt så det antar å være flere barn enn 142. Fire av fem av foreldrene er kvinner og den viktigste inntektskilden var sosialhjelp.

7.2.2 Arbeid med unge i NAV og ny ungdomsgaranti

Til tross for at arbeidsledigheten i dag er lav, er det et stort behov for å øke inkludering av unge i skole og arbeid. Unge arbeidssøkere har ofte lave kvalifikasjoner og kompetanse generelt, en stor andel har ikke fullført videregående opplæring og mange mangler arbeidserfaring. Mange har også begrenset systemforståelse og kunnskap om hvilke rettigheter de har. Mange unge som er under arbeidsavklaring har psykiske helseplager, og psykiske helseplager er et sentralt kjennetegn blant unge uføre.

En evaluering av ungdomsinnsatsen i NAV viser at 62 prosent av unge registrert som arbeidssøkere i perioden 2016-2018, ikke hadde fullført videregående opplæring (Strand mfl., 2020, s. 11). Tidligere forskning har pekt på at det kan være særegne utfordringer ved å yte arbeidsrettet bistand til unge brukere (Grødem mfl., 2014). Faktorer som tett og rask oppfølging, motivasjon og realitetsorientering om egne muligheter i arbeidslivet trekkes fram som viktige faktorer for å lykkes. En annen viktig faktor er samarbeidet NAV har med arbeidsgivere og andre etater (Strand mfl., 2020, s. 11).

Fra 2017 ble det innført en ny forsterket ungdomsinnsats i NAV (Prop. 1 S (2017–2018)), for å sikre at unge under 30 år får raskere oppfølging for å komme i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Denne forsterkede innsatsen ble evaluert i 2020 (Fafø, 2020). Evalueringens hovedfunn var at unge raskt får kontakt med NAV og kommer raskt i aktivitet. Ungdomsinnsatsen er organisert i tverrfaglige team, hvor over 80 % av NAV-kontorene har ungdomsteam på tvers av statlige og kommunale tjenester. Fafø mente dette var et organisatorisk godt grep i ungdomsinnsatsen (Strand mfl., 2020, s. 11). De mest sentrale anbefalingene for videreutvikling av ungdomsinnsatsen var knyttet til å fortsette å videreutvikle samarbeidet med helse, utdanning og øvrige kommunale tjenester. Videre ble det løftet frem et behov for lavterskeltiltak for de med sammensatt problematikk. En nordisk kunnskapssammenstilling på utsatte unge kan tyde på at det er grupper av unge som ikke kan nyttiggjøre seg av de generelle tiltakene, og at det er et behov for å se nærmere på arbeidsgivers forståelse i inkluderingsarbeidet (Frøyland mfl.2022).

Fra 2020 ble det innført en ekstrainsats for å gi unge som var under arbeidsavklaring en tettere oppfølging. Analyser (Strand mfl. 2020) viste at det er et behov for å jobbe mer målrettet og arbeidsrettet under arbeidsavklaringsperioden, og det ble raskt utviklet nye faglige føringer for å styrke dette arbeidet. Det har vært en positiv utvikling i andel unge i arbeidsrettet aktivitet og en tettere dialog mellom unge og NAV. Det å bruke arbeidsavklaringsperioden godt er en prioritet i NAVs ungdomsinnsats.

Fra Hurdalsplattformen 2021-2025, s 47: «Sikre at unge under 30 år som står utenfor arbeid, raskest mulig får tilbud om jobb, utdanning eller kompetansegivende opplæring, og gjennom flere ungdomsteam og ungdomsveiledere sikre tettere oppfølging av unge. Det skal utarbeides en ny og forbedret ungdomsgaranti».

I statsbudsjettet for 2023 vil regjeringen bruke 900 millioner kroner på en ny og forbedret ungdomsgaranti. Det innebærer tiltak som skal hjelpe flere inn i arbeid eller utdanning. Ny ungdomsgaranti i NAV, flere læreplasser og en opptrappingsplan for psykisk helse vil sammen gjøre at flere unge vil få den oppfølgingen de trenger, for å kunne få seg en jobb.

7.2.3 Innvandrere

Innvandrere utgjør 15,1 % av den norske befolkningen (SSB, 2022). De fleste er i arbeid, men personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant de som står utenfor arbeidslivet. Tall for 2022 viser at nesten halvparten av NAVs arbeidssøkere har innvandrerbakgrunn (NAV, 2022)⁴⁰ mens gruppen totalt sett kun utgjør 17 % av arbeidsstyrken. Høye krav til formell kompetanse og gode norskferdigheter i arbeidslivet gjør det utfordrende for mange innvandrere å komme i jobb. Dette gjelder spesielt for de som har kommet til Norge som flyktninger og familiegjenforente. Innvandrere fra land utenfor EØS er en av NAVs prioriterte målgrupper og gruppen skal prioriteres for oppfølging og arbeidsmarkedstiltak.

⁴⁰ https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/hovedtall-om-arbeidsmarkedet/arbeidsmarkedet-na_kap

Med den nye integreringsloven fra 2021 er kartlegging av kompetanse, karriereveiledning og å gi formell kvalifisering til varig arbeid styrket. Det innebærer et tettere samarbeid mellom flyktnings-tjenesten, voksenopplæring og NAV, både mens vedkommende er i introduksjonsprogrammet og i perioden etter avsluttet program.

Innvandrerbefolkningen ble hardere rammet av både smitte og alvorlig sykdom under pandemien, men også av arbeidsledighet og medfølgende levekårsutfordringer (FHI 2022).⁴¹ Til tross for et arbeidsmarked som etterspør arbeidskraft ser vi at innvandrere etter pandemien har hatt større utfordringer med å komme tilbake i arbeid enn den øvrige befolkningen. NAVs behov for kunnskapsbasert og treffende innsats ovenfor denne gruppen er derfor styrket.

Innføringen av tolkeloven i 2022 har styrket det offentlige plikt til å bruke kvalifisert tolk for å sikre forsvarlig kommunikasjon. Bruk av tolk i NAV handler både om brukers rettsikkerhet, forsvarlige tjenester og om å gi gode rammer for at bruker kan medvirke i egen sak. Mange av de som trenger NAVs tjenester har lave norskerferdigheter. Som et tiltak for å yte gode og likeverdige tjenester har NAV inngått en sentral rammeavtale for tolketjenester mellom norsk og minoritetsspråk. Det er også satt søkelys på god kompetanse og rutiner for tolkebruk i hele etaten. NAV erfarer at brukere med innvandrerbakgrunn oftere har lav systemforståelse og mangelfull digital kompetanse. Dette krever tilrettelagte tjenester, som god veiledning og tiltak som møter disse brukernes behov. Eksempler på slike tiltak kan være arbeidsmarkedsopplæring som inkluderer norskopplæring og kurs som gir grunnleggende digitale ferdigheter for arbeids- og hverdagsliv.

Som for alle NAVs brukere har man ulike tiltak og virkemidler for å øke kompetansen hos arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Kvalifiserende løp med fagbrev og sertifisering i yrker som er etterspurt i norsk arbeidsliv er viktige, det benyttes også

arbeidstrening med muligheter for å lære norsk samt at man benytter lønnstilskudd og mentor i arbeidssituasjonen. Dette er viktige bidrag til å støtte både arbeidssøker og arbeidsgiveren og ikke minst gi mulighet for noen med utenlandsk utdanning å vise sin kompetanse til en norsk arbeidsgiver.

Riksrevisjonen påpekte i 2019 at NAVs arbeidsrettede tiltak har positiv effekt på overgangen til arbeid for innvandrere, men at effekten er relativt lav, sysselsettingen faller over tid og inntektsnivået er lavt.⁴² Riksrevisjonen påpekte at det er behov for flere tilpassede tiltak og anbefaler mer bruk av eksisterende utdanningsrettede tiltak som legger til rette for mer formelle kvalifiseringsløp.

De siste årene har det vært økt søkelys på formell kvalifisering med mål om varig tilknytning til arbeidslivet. Det har blitt igangsatt mange ulike samarbeid mellom NAV og fylkeskommuner for å gi tilpasset fagopplæring for voksne. En stor andel av deltakerne har innvandrerbakgrunn. Her kombineres NAVs virkemidler med fylkeskommunenes og kommunenes tilbud om opplæring. Samarbeidet med arbeidsgiverne er også avgjørende for å lykkes med dette.

Samarbeid mellom kommunen og NAV om deltakere i introduksjonsprogrammet er sentralt for å lykkes med integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeids- og samfunnsnivå. For å gi gode rammer for samarbeid, skal alle kommuner og NAV-kontor ha samarbeidsavtaler og rutiner på dette området. Tall fra 2021 viser at 49% av deltakerne i introduksjonsprogrammet gikk direkte over i arbeid eller utdanning etter endt program (IMDi 2022). Blant dem som ikke oppnår målet om arbeid eller utdanning, vil flere trenge videre oppfølging og kvalifisering i regi av NAV.⁴³

For å yte tjenester som treffer innvandrergruppens behov, og for at NAV skal kunne fylle den sentrale

⁴¹ https://www.imdi.no/contentassets/c10db702b4fc4c25b6c0d2073a05617b/innvandrerbefolkningen_under_koronapandemien.pdf

⁴² <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-integrering-gjennom-arbeid/>

⁴³ <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2022/introduksjonsprogram-2021-stabile-resultater/>

rollen vi har i integreringsarbeidet, er veilederes kompetanse til å møte målgruppen viktig. NAVs veiledningsplattform, med en egen modul om veiledning av brukere med innvandrerbakgrunn bidrar til å styrke NAV-ansattes kompetanse.

Krigen i Ukraina har ført til en ny og stor flyktningstrøm, og fordrevne fra Ukraina får midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. Norske kommuner har sagt ja til å bosette 35.000 flyktninger i 2022 (IMDi 2022). UDIs planleggingstall for 2022 er for øyeblikket 40.000 ukrainske flyktninger. En stor andel av de som har kommet til Norge er kvinner og barn. For å håndtere et høyt antall fordrevne fra Ukraina, har det blitt vedtatt midlertidige regler i integreringsloven for denne gruppen. Loven legger til rette for at ukrainske flyktninger raskt skal kunne komme i jobb. NAVs arbeidsmarkedskompetanse og tiltak er viktige virkemidler i dette arbeidet.

7.3 NAVs virkemidler for å bedre levekår

7.3.1 Sosialtjenesteloven gir NAV-kontorene muligheter

De sosiale tjenestene er samfunnets siste sikkerhetsnett, og tjenester etter sosialtjenesteloven skal bidra til å forebygge sosiale problemer og hindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. Sosialtjenesteloven regulerer de fem individuelle tjenestene som finnes i alle NAV-kontor: opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og Kvalifiseringsprogrammet. Tjenestene er behovsbaserte rettigheter. I mange kommuner har man også valgt å ha den kommunale flyktningetjenesten, boligkontor og rustjenesten i NAV-kontorene.

Formålet med de sosiale tjenestene i NAV er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. I henhold til rundskrivet til sosialtjenesteloven skal NAV-kontoret ivareta brukerens helhetlige behov for bistand og tilby en tilpasset oppfølging med de tjenester, tiltak og virkemidler som kontoret rår over. De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på

økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Stønad til livsopphold er en subsidiær ytelse. Dette betyr at enhver har ansvar for å ta nødvendige skritt for å bli selvforsørget gjennom arbeid eller på annen måte. Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig stønad, hvor formålet er å avhjelpe og på sikt gjøre personen selvhjulpel. Av ulike årsaker vil noen personer være i en situasjon som tilsier at de er avhengig av økonomisk stønad over en lengre periode. Økonomisk sosialhjelp kan gis alene, men også som et supplement til andre stønader eller inntekter. En deskriptiv analyse av økonomisk sosialhjelp i 2021 og utviklingen de siste årene finnes i kapittel 6 i denne rapporten.

For personer under 30 år som søker økonomisk sosialhjelp skal det stilles vilkår om aktivitet for tildeling av stønaden. Formålet med dette vilkåret er å styrke tjenestemottakers muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad. Det kan også stilles vilkår om norsk eller samisk opplæring hvis manglende norsk eller samisk språkkunnskap er årsak til at vedkommende ikke er i arbeid. Det skal ikke stilles vilkår om aktivitet når tungtveiende grunner taler imot det. Se punkt 7.5.6 for mer informasjon om aktivitetsplikten.

Tidlig innsats er vesentlig for å forebygge sosiale problemer. Det gjelder særlig overfor barn og unge som vokser opp i vanskeligstilte familier, og hvor det er viktig å hindre at oppvekstsituasjonen fører til ytterligere og vedvarende utenforskap.

7.3.2 Tjenesten opplysning, råd og veiledning

Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven til alle som trenger det. Dette er en av kjerneoppgavene i NAV-kontoret, og hensikten er å løse eksisterende sosiale problemer og forebygge at de oppstår. Denne tjenesten gjelder for alle som er i landet og er uavhengig av om den som søker råd og veiledning er i en vanskelig situasjon, eller søker eller mottar andre tjenester fra NAV.

Tjenesten kan være aktuell for personer som lever isolert eller ikke har mange steder å henvende seg. Et eksempel kan være personer som er utsatt for menneskehandel eller unge som er redd for å bli tvangsgiftet.

Gjennom denne tjenesten skal NAV gi råd om hvilke instanser som kan bistå, skaffe bolig om nødvendig og undersøke alternative måter å løse utfordringene på.

På det forebyggende området kan det for eksempel dreie seg om ungdom som lever isolert, og som har lite eller dysfunksjonell kontakt med venner og familie. Ofte har de også lite kontakt med skole og arbeidsliv. Denne gruppen kan trenge råd og veiledning over tid for å etablere seg i egen bolig, få på plass et behandlingstilbud ved eventuelle helseutfordringer og undersøke muligheter for utdanning og arbeid.

Et annet eksempel er at tjenesten har blitt benyttet for at familier med sammensatte behov skal få et samordnet tjenestetilbud. Barn med lærevansker kan for eksempel trenge hjelp fra flere offentlige instanser samtidig, og det kan være utfordrende for familien å finne de nødvendige tjenestene og få dem til å samarbeide på en god måte.

Økonomisk rådgivning er en viktig tjeneste og hensikten er at NAV skal bidra til å forebygge sosiale og økonomiske problemer, samt bistå med å håndtere akutte gjeldsproblemer. For personer som er i lavinntektsgruppen er det ofte situasjoner hvor man plutselig har gått ned i inntekt når de for eksempel har mistet arbeidet, blir mottakere av dagpenger, eller for de som etter lang tids arbeidsløshet må leve på økonomisk sosialhjelp. Uavhengig av inntektsnivå kan personer få økonomisk rådgivning for å få hjelp til å håndtere sine gjeldsproblemer.

§17 i sosialtjenesteloven er fleksibel og NAV-kontoret kan tilby mange former for råd og veiledning, så lenge dette bidrar til å løse og forebygge sosiale problemer. Selv om denne tjenesten alene ikke er tilstrekkelig til å få mennesker ut av lavinntekt, kan råd og veiledning bidra til at levekårsutfordringer blir mindre og lettere å håndtere.

7.3.3 Økonomi og gjeldsrådgivning i NAV

Sentralt i NAV-kontorets råd og veiledningsplikt er som nevnt ansvaret for økonomisk rådgivning. Mange er påvirket av urolige økonomiske tider, og økonomisk rådgivning i NAV skal bidra til å forebygge og avhjelpe økonomiske problemer i befolkningen.

Prisstigning på strøm, drivstoff, mat og renter på boliglån kan medføre problemer for mange husholdninger, og 900.000 personer sier de ikke kan betale uforutsette regninger.⁴⁴

De som opplever økonomiske problemer, kan søke hjelp fra en økonomisk rådgiver ved sitt NAV-kontor, eller ringe NAVs landsdekkende økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon. I tillegg til dette er tjenesten mer synlig på nav.no via veiviseren for økonomisk rådgivning. Den digitale veiviseren gir råd om hva den enkelte kan gjøre for å få bedre kontroll over egen økonomi.

NAV er opptatt av å synliggjøre og gjøre denne tjenesten tilgjengelig, slik at de som har behov for bistand raskt får den hjelpen de trenger ikke minst for å forebygge ytterligere gjeldsproblemer.

Økonomi- og gjeldsrådgivningstelefonen bidrar til å vise omfanget av hvilke områder den enkelte kan søke råd og veiledning på. På telefonen kan man i første omgang få enkle råd for å bedre egen økonomiske situasjon. Det er en økning i antall personer som ringer, og det viser seg å være et godt tilbud til alle som trenger hjelp til sin økonomi. Rådgivere kan besvare enkle spørsmål knyttet til inkasso, lønnsstrekk og gjeldsordninger, og vil henvise til videre økonomi- og gjeldsrådgiver på lokalt NAV-kontor når det er nødvendig.

NAV har 490 dedikerte gjeldsrådgivere som gir omfattende økonomisk rådgivning. I NAV-kontoret kan man over en lengre periode få hjelp til å planlegge og styre sin personlige økonomi, få hjelp til å samarbeide med kreditorer, kontakte namsmannen, søke om gjeldsordning og avklare den enkeltes rettigheter og plikter. NAV gir også bistand ved akutte henvendelser når det kan være snakk om at strøm blir stengt eller at tjenestemottaker står i fare for å bli kastet ut av bolig.

.....
⁴⁴ SSBs levekårsundersøkelse)

7.4 Samarbeid er viktig for gode tjenester

NAV skal bidra til at voksne, utsatte barn og unge skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud fra hele hjelpeapparatet. Dette samarbeidet er ofte utslagsgivende for personer som har helseutfordringer, andre utfordringer eller mangler kompetanse som kan hindre dem i å komme i arbeid. I disse tilfellene er samarbeidet mellom aktører innenfor utdanning, arbeid og helse vesentlig (Meld. St. 32 (2020-2021), s.9). Samarbeidet med kommunale tjenester som skole og barnevern, samt flyktningetjenesten, arbeidsgivere og helse- og utdanningssektoren er ofte viktig for at NAVs innsats skal ha ønsket effekt. Samarbeidet med utdanningssektoren er sentralt for å forbygge og fange opp barn og unge som har et hjelpebehov.

Med effekt fra 1. august 2022 er det endringer i 14 velferdslover, herunder også i NAV- loven og sosialtjenesteloven. Formålet med lovendringen er å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Endringer i lovene innebærer at det nå er en plikt å samarbeide både på individ – og på systemnivå. Kommunen har i tillegg fått en samordningsplikt, og det innføres en ny ordning med barnekoordinator samt en felles forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester⁴⁵.

Det tverrsektorielt samarbeidet er sentralt for å ivareta utsatte barns behov, og NAV spiller en viktig rolle i dette arbeidet. Barnevernreformen, også kalt oppvekstreformen, trådte i kraft 1. januar 2022. Det overordnede formålet med reformen er å få et bedre barnevern, et tjenestetilbud som er tilpasset lokale behov og legge økt vekt på forebygging og ha sammenheng i alle tjenester og tilbud til barn og unge.

Målrettede, forebyggende tiltak fra alle berørte tjenester i kommunen vil ha stor betydning for at barnevernsreformen skal bli vellykket. NAV-kontoret har plikt til å medvirke i kommunens forebyggende arbeid, og har et særlig ansvar for personer som faller utenfor eller får

utilstrekkelig hjelp fra andre statlige eller kommunale velferdsordninger. Det skal rettes spesielt oppmerksomhet mot forhold som er av betydning for de sosialt vanskeligstilte, personer utenfor arbeidslivet og for oppvekstvilkårene til barn og unge.

Det er den enkelte kommune og partnerskapet som må ta stilling til i hvilken grad kommunens nye forpliktelser knyttet til barnevernsreformen skal påvirke NAV- kontorets tjenesteutøvelse. På individnivå kan det dreie seg om samarbeid og oppfølging av familier og unge som er i kontakt med barneverntjenesten. Formålet med samarbeidet er å stanse eller redusere utviklingen av problemer. NAV- kontoret skal også delta på systemnivå i kommunens forebyggende arbeid, og NAV-kontoret har ansvar for å etablere forebyggende tiltak når man avdekker forhold som kan skape eller opprettholde sosiale problemer.

I oppfølgingen av enkeltpersoner eller familier som trenger bistand og tjenester har NAV- kontoret en plikt til å samarbeide med andre instanser i tilfeller hvor det er nødvendig for at brukerne skal få et helhetlig og koordinert tjenestetilbud. Individuell plan (IP) er et verktøy for samarbeid mellom tjenestemottaker og tjenesteapparatet på tvers av nivåer og sektorer.

7.4.1 Samarbeid med fylkeskommunen og utdanningssektoren

I de senere år har NAV i økende grad satset på kompetanse og utdanning slik at tjenestemottakere lettere kan tilfredsstille arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft. Føringerne for bruk av disse tiltakene har over tid medført at man tilbyr mer formell kvalifisering, og at kvalifisering i form av fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå blir prioritert. Bruk av formell kvalifisering i form av opplæringstiltak i NAV er høyt prioritert blant arbeidsmarkedstiltakene. Et tett samarbeid mellom fylkeskommunene og NAV-fylke er avgjørende for at flere arbeidssøkere skal få tilgang på fag- og yrkesopplæring. Opplæringstiltak i form av fag- og yrkesopplæring skal primært tilbys ved at man bruker de fylkeskommunale tilbudene.

Det er ikke alltid de fylkeskommunale opplæringstilbud er like tilgjengelig for NAVs brukere. Det kan være mangel på skoleplasser og mange brukere har

⁴⁵ [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-11107-q=Forskrift om individuell plan](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-11107-q=Forskrift%20om%20individuell%20plan)

ikke opplæringsrett. Ofte er ikke undervisningen tilpasset brukernes ulike utfordringer, og mange kan ha både mangelfull og et mislykket skoleløp bak seg. Mangel på fleksibilitet er ofte et hinder, for eksempel når det gjelder oppstartstidspunkt og organisering av undervisningen. For mange av NAVs brukere er det behov for tilrettelegging og bistand for å klare å fullføre en utdanning. NAV prioriterer å samarbeide med fylkeskommunene om videregående opplæring.

I 2021 og 2022 er det gitt midler til fire årsverk i alle NAVs fylkeskontorer for å etablere team av opplæringskoordinatorene. Koordinatorene skal legge til rette for at flere av NAVs brukere får hensiktsmessige tilbud om kvalifisering og bidra til at samarbeidet innen videregående opplæring styrkes.

Det er også etablert et tettere samarbeid mellom direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Imdi for å utvikle effektive og gode utdannings- og opplæringstjenester for ledige, permitterte og utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Det er også opprettet et nasjonalt nettverk for samarbeid om utdanning og opplæring, med medlemmer fra både NAV og fylkeskommunene i alle fylker.

Satsingen på samarbeidet med utdanningssektoren begynner å gi resultater, og i rapportering fra landets fylker ser vi at stadig flere har fått til gode samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene om tilrettelagte opplæringsløp; ofte i samarbeid med lokalt og regionalt næringsliv.

7.4.2 Samarbeid med barneverntjenesten

I en rapport om barnevernets oppfølging av familier med lav sosioøkonomisk status er ett av funnene at barn i disse familiene var sterkt overrepresenterte i barnevernet, og at de ofte ikke får den hjelpen de trenger (Kojan og Storhaug 2021). Familiens problemer var sammensatt og ble knyttet til utdanning, arbeid, levekår, helse og minoritetsrelaterte forhold. I samarbeidet med NAV fant man i liten grad samarbeid hvor det var et langsiktig mål å avhjelpe familiens økonomiske situasjon. Derimot var samarbeidet preget av ansvarsfordeling knyttet til hvem som skulle gi øko-

nomisk støtte til familien. Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom tjenestene kan bli bedre. Som en følge av det har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet satt i gang et arbeid med å revidere retningslinjene for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV slik at de er oppdaterte på nye bestemmelser om samarbeid og hvilke muligheter som ligger i et godt samarbeid.

7.4.3 Samarbeid med Kriminalomsorgen

Gjennomføring av straff, og tilbakeføring til samfunnet, skal legge til rette for at domfelte får en reell mulighet til å leve et liv uten kriminalitet etter å ha gjennomført soning. Mange norske fengsler har tilgang på egen NAV-veileder, og de har en viktig rolle i dette arbeidet. NAVs tjenester i fengsel reguleres fra 2014 av samarbeidsavtalen mellom Kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. Avtalen skal sikre innsatte tilgang til tjenester på lik linje med den øvrige befolkningen, og i tillegg sikre at tiden etter løslatelse blir god og planlagt. Avtalen omhandler ikke de sosiale tjenestene i NAV, men veiledere i fengsel må likevel ha kompetanse om de sosiale tjenestene og samarbeide med den kommunale delen av NAV. Kriminalomsorgen og NAV har utviklet digitale tjenester slik at Kriminalomsorgen effektivt kan gi beskjed om innsettelse i fengsel for personer som mottar trygdeytelse.⁴⁶

Tiden etter løslatelse er en sårbar fase for mange, og den innsattes situasjon bør være så forutsigbar og avklart som mulig før løslatelse. Dette forutsetter ofte en samordnet innsats fra flere instanser.⁴⁷

Mange domfelte og varetektsinnsatte har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet, og et flertall av innsatte er uten arbeid når de starter soning.⁴⁸ Mange mangler grunnleggende skolegang, utdanning og arbeidserfaring. Innsatte som ønsker eller trenger bistand til å

.....
⁴⁶ Kriminalomsorgen og NAV utviklet digitale tjenester slik at Kriminalomsorgen effektivt kan gi beskjed om innsettelse i fengsel for personer som mottar trygdeytelse. Dette bidrar til at vedkommende får riktige ytelser til rett tid ved innsettelse og løslatelse. Ordningen rulles nå ut nasjonalt.

⁴⁷ Meld. St. 39 (2020–2021) Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring

⁴⁸ Redusert tilbakefall til ny kriminalitet – Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021

komme ut i arbeid ved løslatelse, har rett til en vurdering av sitt behov for bistand jf. NAV- loven §14a. Denne vurderingen viser hvilke hjelpebehov den enkelte har og er styrende for hva den enkelte har rett til. Brukere som gjennomfører straff i fengsel, kan bli kartlagt og få tiltak i fengselet når det er mulig.

7.5 Arbeidsrettet oppfølging

Alle som henvender seg til NAV og som ønsker eller trenger bistand har rett til å få vurdert sitt behov for hjelp. NAV har ulike tiltak og virkemidler som kan medvirke til at flest mulig kan komme i arbeid. I NAVs virksomhetsstrategi er et av satsingsområdene å finne løsninger for de som trenger det mest og at en stabil tilknytning til arbeid skal bli prioritert fremfor raskeste vei til jobb.

7.5.1 Arbeidsmarkedstiltak

NAV har mange ulike arbeidsmarkedstiltak, og om lag 70 000 personer i gjennomsnitt per måned deltar i et arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsmarkedstiltakene kan ha ulike formål, målgrupper, innretning og varighet. Å delta i et arbeidsmarkedstiltak er ikke en rettighet, men tiltaket gis etter en individuell vurdering av behovet og hva som er målsettingen med tiltaket. Om lag 70 prosent av arbeidsmarkedstiltakene skal gis til personer som har nedsatt arbeidsevne. De øvrige tiltakene skal gis til arbeidssøkere med behov for tiltak. Det er et viktig prinsipp at tiltaket i størst mulig grad skal tilpasses den enkeltes behov for bistand. En arbeidstrening har som formål at personer kan bli kjent med et spesifikt yrke, det kan være språktrening i en arbeidssituasjon eller det kan være å øve seg på å være i en arbeidssituasjon. Andre tiltak kan bestå av lengre utdannings- og kvalifiseringsløp i det ordinære utdanningssystemet eller det kan være kortere yrkesbaserte kurs. Et annet eksempel er et avklaringstiltak som har som formål å kartlegge og avklare en persons forutsetninger og muligheter til å delta i arbeidslivet.

En rekke tiltaksleverandører leverer arbeidsmarkedstiltak til NAV. Dette kan være oppfølgingstiltak, avklaringstiltak, opplæringstiltak, tiltaket arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid. NAV er også selv arrangør av arbeidsmarkedstiltak. Dette

innebærer at NAV har ansatt en rekke jobbspesialister som jobber etter Supported Employment-metodikk. Jobbspesialistene skal sørge for at deltager får en rask tilknytning til en reell jobb, og at deltagers forutsetninger, ønsker og preferanser ligger til grunn for det arbeidet man tilbys. Jobbspesialistene bistår både arbeidsgiver og deltager til å klare å stå i jobben ikke minst for å sikre mest mulig langvarig tilknytning til arbeidslivet. En variant av dette tiltaket er Individuell Jobbstøtte (IPS), se pkt. 7.5.3.

Andre tiltak som er mye brukt, er midlertidig lønnstilskudd og arbeidstrening hos ordinære arbeidsgivere sammen med mentor- og inkluderingsstilskudd. Dette er virkemidler som skal redusere en arbeidsgivers opplevde risiko ved å rekruttere personer som står utenfor arbeidslivet.

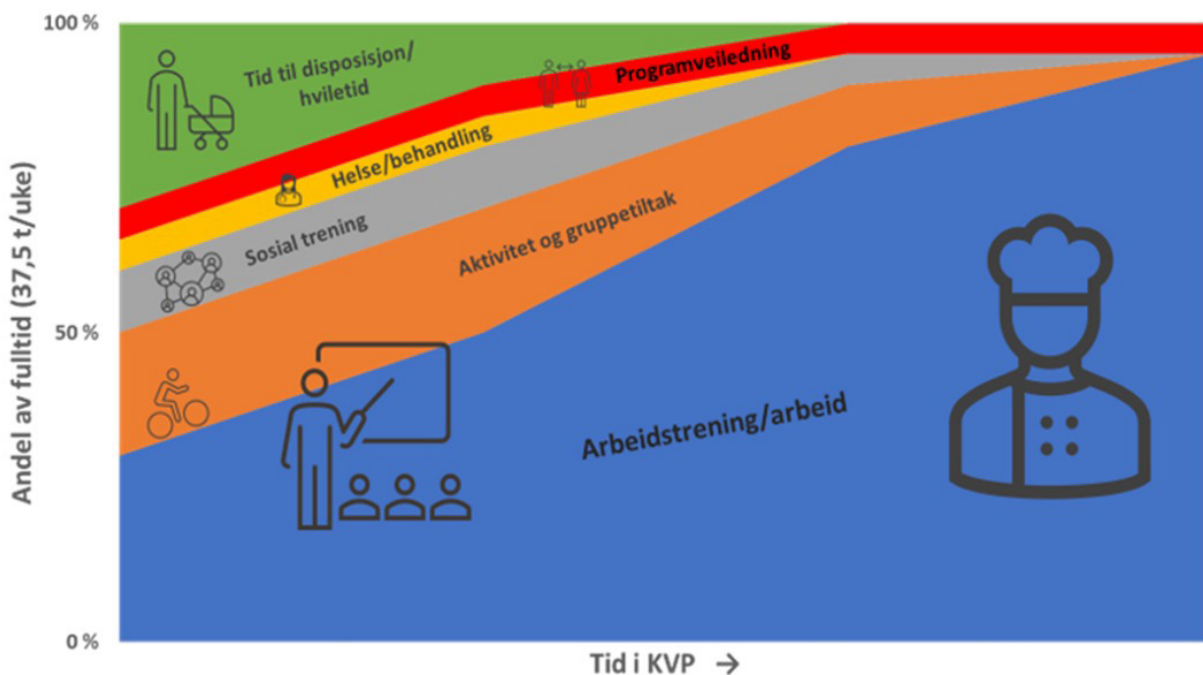
7.5.2. Kvalifiseringsprogrammet (KVP)

Regjeringen lanserte i 2007 Kvalifiseringsprogrammet som sitt viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom. Det var behov for en forsterket innsats overfor personer med nedsatt arbeids – og inntektsevne, og som hadde behov for tett og koordinert oppfølging. KVP ble en lovpålagt rettighet for brukere som fyller inngangsvilkårene etter § 29 i sosialtjenesteloven. De som får tilbud om program, mottar en kvalifiseringsstønning og et fulltidsprogram spesielt utarbeidet for den enkelte. KVP er arbeidsrettet, men kan inneholde et mangfold av aktiviteter og virkemidler som skal møte deltakernes utfordringer og styrke deres muligheter for å komme i arbeid.

Ulike tiltak som f.eks. helsehjelp, hjelp til å håndtere økonomi og gjeld, hjelp til å finne nødvendig bolig, hjelp til å møte sosiale utfordringer, familieutfordringer med mer kan være en del av programmet. Alle NAVs virkemidler er tilgjengelig for deltakere som er i KVP, og sammen med tett og koordinert oppfølging bidrar det til at mange får arbeid som følge av å delta i programmet.

Hovedmålgruppen for KVP er langtidsmottakere av sosialhjelp, og de som står i fare for å bli det. Målgruppen har ofte sammensatte utfordringer som svekker deres muligheter for å komme i arbeid. Mange har dårlig fysisk og psykisk helse, mangler formell kompetanse, en del er rusavhengige, eller har andre utfor-

Figur 7.1. Eksempel på hvordan et kvalifiseringsprogram kan bygges opp



dringer. I dag har flertallet av deltakerne i KVP innvandrerbakgrunn. Mange kommer direkte fra introduksjonsprogrammet, og mange har utfordringer knyttet til mangelfulle norskferdigheter.

Det er en suksessfaktor at veiledere i KVP har få brukere å følge opp sammenlignet med annen oppfølging i NAV⁴⁹. Fafo viser i en rapport at å delta i KVP innebærer mer arbeidsrettet oppfølging og gir større sannsynlighet for overgang til arbeid enn det tilfellet er for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP).⁵⁰

Tidligere forskning har også vist at deltakere i Kvalifiseringsprogrammet som ikke har kommet i arbeid umiddelbart etter avsluttet program, har økt sannsynlighet for å få arbeid på sikt som følge av at de deltok i programmet (Markussen og Røed, 2016). Deltakere i Kvalifiseringsprogrammet har en relativ høy sannsynlighet for å komme i arbeid (Strand og Svalund 2021), og rapportering fra kommunene viser at nesten halvparten av deltakerne kommer i arbeid etter avsluttet program). I kapittel 6.8.2 er det en oversikt over utviklin-

gen i antall deltakere i KVP og i andelen av deltakerne som går over i jobb eller andre aktiviteter etter avsluttet program. For å gjøre programmet mer anvendelig og fleksibelt, ble det med virkning fra 1. januar 2019 foretatt endringer i regelverket. Blant annet ble begrensninger i hvor mange ganger en person kan få innvilget KVP fjernet, forutsatt at inngangsvilkårene er oppfylt. Den nedre aldersgrensen for å delta i KVP ble endret fra 19 til 18 år og muligheten til å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid innenfor programmet ble utvidet. Det ble også gitt mulighet til å ha fravær uten kvalifiseringsstønad, for å gi rom for større fleksibilitet knyttet til arbeidsutprøving, gjennomføring av kortere straff i fengsel og omsorg for barn.

I prosjektperioden fram til 2011 ble programmet finansiert gjennom statlige øremerkede midler, mens det fra 2011 har vært finansiert som en del av kommunenes rammetilskudd. Overgangen fra øremerking til rammefinansiering, og fra prosjektorganisering til ordinær drift i kommunene ga et markant fall i antall deltakere i programmet.

Både Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har søkelys på at KVP er en rettighet og at flere bør få tilbud om program. En

⁴⁹ <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2022/06/Kartlegging-av-arbeidet-med-Kvalifiseringsprogrammet-Oxford>
⁵⁰ Velferdsordninger til unge | Fafo-rapport 2021:35

forskningsrapport fra Fafo viser at det synes å være en direkte sammenheng mellom kommunens finansiering og NAV-kontorenes bruk av KVP (Strand og Svalund 2021), og videre at å prioritere KVP vil kunne bidra til å redusere sosialhjelpsutgiftene på sikt og derved bør anses som en investering. Ledere ved større NAV-kontor sier de ofte får en økonomisk ramme fra kommunen til arbeidet med KVP. Det framkommer videre at enkelte NAV-ledere opplever at rammen er stram og handlingsrommet lite. En rapport fra Oxford Research trekker også frem begrenset finansiering som en årsak til at ikke flere får tilbud om KVP. I rapporten foreslås det at man bør endre finansieringsmodellen, og at KVP ikke lenger bør være et kommunalt program. eventuelt at man tenker seg en per capita finansiering for å motivere til økt bruk.⁵¹ KVP er en ressurskrevende ordning ikke minst på grunn av den tette oppfølgingen, og i rapporten foreslås det derfor at det bør gjennomføres en effektstudie som viser at det kan lønne seg for kommunene å satse på KVP.

Prosjekt: Identifisering av deltakere, innhold i program og oppfølging i KVP

Fra 2020/22 har et prosjekt med fristilte KVP- veiledere kartlagt NAV- kontorenes arbeid og utviklet verktøy for KVP- arbeidet. Disse verktøyene er utviklet for å gi tips og faglige råd til hvordan man kan identifisere deltakere, kartlegge, lage program og følge opp brukere samt reflekterer over hva som er nødvendig kompetanse for både veiledere og ledere. Verktøykassen er svært etterspurt og Arbeids- og velferdsdirektoratet bidrar nå med å gjøre den tilgjengelig nasjonalt.

Gjennom arbeidet i prosjektet kommer det frem at for å identifisere deltakere til programmet er det nødvendig med en generell kompetanse om KVP i hele kontoret, samtidig som noen må ha dybdekompetanse og kan være pådrivere i arbeidet. Ledelsesforankring og hvordan kontorene er organisert har stor betydning for i hvilken grad det er forsvarlig kunnskap om KVP, og for at ordningen i tilstrekkelig grad blir benyttet for brukere med nedsatt arbeidsevne.

⁵¹ <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2022/06/Kartlegging-av-arbeidet-med-Kvalifiseringsprogrammet-Oxfor>

Kvalifiseringsprogrammet (KVP)

KVP er et program for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som kan nyttiggjøre seg av den tette og koordinert bistanden som gis i programmet. Å delta i KVP forutsetter at man ikke har krav på andre ytelser etter Folketrygden eller arbeidsmarkedsloven.

KVP er et fulltids arbeidsrettet program som skal bistå deltakerne i å komme i arbeid. Den tette oppfølgingen, og et innhold som skal ivareta den enkeltes utfordringer, gir gode resultater. Alle aktiviteter som kan bidra til å styrke deltakers mulighet for å komme i arbeid kan inngå i programmet ref. sosialtjenesteloven § 30. Deltakere mottar Kvalifiseringsstønning, 2G i tillegg til barnetilskudd og eventuelt bostøtte. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønning. Stønningen er skattepliktig og pensjonsgivende.

Prosjektteamet gjennomførte et innsiktsarbeid som viser at det er behov for økt kompetanse på KVP og de sosiale tjenestene i mange NAV-kontor. Flere av informantene nevner at det er en suksessfaktor at det er en generell kompetanse i hele kontoret, og at samarbeidet på tvers av fagområder fungerer i kontorene.

7.5.3 Virkemidler og samarbeid med ungdom om veien til arbeid eller utdanning

Arbeids og velferdsdirektoratet har etablert et tett samarbeid med ungdomsorganisasjonene i Sentralt Brukerutvalg for å styrke medvirkning og et brukerdrevet utviklingsarbeid. Siden 2020 har Mental helse ungdom, Unge funksjonshemmede og Elevorganisasjonen, samt unge i brukerrådet fra tre fylker, vært samarbeidspartnere i arbeidet med å løfte unges behov og styrke tjenestetilbudet. Samarbeidet har handlet om å utvikle kunnskap om unges behov (NAV ung innsikt 2021) Videre har unge vært samskapere i utvikling av ny nasjonal læringsarena for ungdomsveiledere, og de har bidratt i utvikling av faglige føringer og informasjonsmaterieil. Personbrukerundersøkelsen i NAV de siste årene viser at unge under 30 år har lavere tillit og brukertilfredshet til Nav og velferdstjenestene enn øvrige grupper. De som er under 25 år, har lavest tillit. Å jobbe for å skape trygget og økt tillit til NAV og velferdstjeneste er viktig, og en måte er å jobbe sammen med unge på ulike nivå for å utvikle satsninger og tjenesteutvikling. Samar-

beidet er verdfullt og er et skritt på veien med å bygge tillit og skape gode velferdstjenester for unge. Dette er i samsvar med Regjeringens Tillitsreform.

En analyse av velferdsordningen AAP og KVP viser at helseproblemer (psykisk uhelse), lav utdanning og kompetanse kan sees på som betydelige barrierer mot arbeid (Strand og Svalund 2021). Analysen peker også på at KVP har ført brukere inn på arbeidsmarkedet og i jobb, men ofte til usikre deltidsjobber og kortvarige jobber. Rapporten viser også at de som er på AAP i større grad blir uføre. Både unge AAP-mottakere og KVP-deltakere møter flere utfordringer med arbeidsgivere og arbeidsmarkedet, og det kan tyde på at det er en slags produktivitetsbarriere, der unge på grunn av helseutfordringer og begrenset utdanning kan sees på som mindre produktive enn andre de konkurrerer med på arbeidsmarkedet.

Inntektssikring er viktig og er en del av oppfølgingsarbeidet. De vanligste inntektssikringsordningene for unge er sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger (Strand mfl., 2020, s. 8). Å forebygge utvikling av økonomiske vansker blant unge er vesentlig for å unngå at utfordringene følger dem inn i voksenlivet. Tjenesten opplysning, råd og veiledning vil kunne være til hjelp for mange unge, les mer om denne tjenesten i 7.3.4.

7.5.4 IPS

I 2012 ble det igangsatt et pilotprosjekt hvor Individual Placement and Support (IPS) skulle prøves ut i Norge som et samarbeid mellom Helsedirektoratet og Arbeids- og Velferdsdirektoratet med utprøving i NAV-kontorene og lokale helsetjenester i spesialist- og kommunehelse-tjeneste. I dag er IPS et tiltak under oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi.

IPS tilbys til personer som er under behandling i psykisk helsevern. Den eneste forutsetningen for å få oppfølging i IPS er at personen selv ønsker å få seg en jobb eller komme i utdanning. Ytelser, sykdom eller bistandsbehov har ikke noen påvirkning på muligheten for å få IPS. Tilbudet kan derfor nå personer som har uføretrygd, ikke har oppfølging fra NAV, eller som ikke har tilgang til arbeidsrettede tiltak.

Jobbspesialisten er en del av et behandlingsteam og har definerte oppgaver knyttet til den arbeidsrettede

oppfølgingen. Oppmerksomhet på jobb og personens ressurser inn i helsetjenesten kan bidra til at flere behandlere tenker jobb for sine pasienter, og at man når flere sårbare grupper. Tradisjonell arbeidsrehabilitering for denne målgruppen har i stor grad vært basert på arbeidstrening i skjermede virksomheter, eller praksistrening i arbeidslivet uten ordinær lønn. IPS skiller seg fra dette ved at oppfølging til ordinært arbeid inngår som en integrert del av behandlingen. Det forutsetter et tett samarbeid mellom pasient, pasientens behandler og jobbspesialisten i IPS. Metoden er basert på åtte prinsipper og brukermedvirkningen er vesentlig.

7.5.5 IPS Ung

I 2021 fikk NAV sammen med Helsedirektoratet i oppdrag å etablere et eget IPS-tilbud for unge mellom 16 og 30 år. Det ble ansatt 115 jobbspesialister og med det ble IPS-tilbudet i Norge styrket med nesten 50 %. Dette oppdraget ble videreført i 2022, med ingen avgrensning på tid. Per i dag er det registrert ca. 1000 deltagere i IPS Ung, men det er et mål å gi et tilbud til 1500 personer. IPS er forsket på over mange år og kan vise til gode resultater på arbeidsdeltakelse for personer med alvorlige psykiske lidelser, men lignende effekter er også vist for andre diagnosegrupper (Bond mfl. 2019). Det viser også at arbeidsdeltakelsen øker over tid og at personene blir værende i jobb. IPS har vist særlig god effekt for unge i aldersgruppen 18-30 år, personer med lav eller ingen utdanning og personer med alvorlig psykisk lidelse (Holmås mfl., 2021).

Alle som er 16 år eller eldre kan være aktuelle for IPS. Skole/utdanning, barnevern, pårørende er viktige parter i arbeidet med unge og IPS. Personer som mottar IPS har ofte stått langt fra arbeid, og har mange år uten arbeidsdeltakelse. Samhandling mellom behandler og jobbspesialist og den tette oppfølgingen kan øke sjansene for å gi pasienten mestringsopplevelse i prosessen mot å komme i jobb og stå i jobb over tid.

7.5.6 Aktivitetsplikt for ungdom under 30 år som mottar økonomisk sosialhjelp

For unge under 30 år som søker økonomisk sosialhjelp stilles det vilkår om aktivitet, så lenge det ikke foreligger tungtveiende grunner som tilsier at dette ikke er aktuelt. Hensikten med å sette vilkår om akti-

vitet er at det skal bidra til at de som mottar økonomisk sosialhjelp skal komme i arbeid, utdanning eller få annen type inntektssikring. Vilkåret skal være individuelt tilpasset, og det skal ikke være vanskelig eller umulig å gjennomføre for den som mottar stønad. Kvalifiseringsprogrammet skal vurderes før det stilles vilkår om aktivitet.

To evalueringsrapporter fra 2020 og 2021 (NAV, 2021), har vist at det er forskjell på hva slags aktiviteter de som mottar stønad blir bedt om å utføre. Evalueringen viser i korte trekk at jo mer meningsfull og målrettet aktiviteten er, jo mer positive er stønadsmottakerne. Både denne evalueringen og NAVs gjennomgang av oppfølging av langtidsmottakere av sosialhjelp fra 2018, viser at det ofte stilles standardiserte vilkår fremfor at aktivitetene tilpasses hver enkelt. Den kvantitative evalueringen viser ingen endring i antall stønadsmottakere som kommer over i arbeid, utdanning eller andre former for inntekt som en følge av aktivitetsplikten. Mye tyder på at NAV kan gjøre mer for at vilkår om aktivitet tilpasses hver enkelt stønadsmottaker, og at det blir målrettet mot arbeid og utdanning.

I januar 2020 ble det innført vilkår om norskopplæring for alle stønadsmottakere der NAV-kontoret vurderer at mangel på norskkunnskaper er det største hinderet for å komme i arbeid. Plikten til norskopplæring er skjerpert for de som har deltatt i introduksjonsprogrammet.

7.5.7 Digital inkludering av unge

Proba samfunnsanalyse har undersøkt hvordan digital aktivitetsplan brukes og fungerer for NAV og brukerne (Berg 2022). De finner at den digitale aktivitetsplanen har medført hyppigere kommunikasjon mellom bruker og veileder. Den er et godt arbeidsverktøy for veilederne, og for brukerne oppleves den som en viktig direkte kanal inn til veileder. Både veiledere og brukere mener likevel at den digitale dialogen ikke kan erstatte møter. Møter ser ut til å være særlig viktig i oppstarten av et brukerløp, når det skjer endringer i brukers situasjon, og ved milepæler eller overganger ved deltakelse i tiltak eller jobb. For unge som ofte har svak systemkompetanse kan det være spesielt viktig med et tidlig møte. Mange brukere ønsker også å «se den som sitter i den andre enden» før de kommu-

niserer digitalt. Fysiske møter oppleves også best når det er snakk om komplekse eller uklare utfordringer, eller såre temaer som for eksempel helse, økonomi, barns situasjon eller rus/psykiatri. Analyser tyder på at de yngste er mer usikre i bruk av digital aktivitetsplan og er den gruppen som anvender den minst. Det viser seg at unge er blant gruppen av de mest digitalt sårbare⁵². Det er viktig å jobbe med inkludering av unge i det digitale landskapet. Unge har gitt uttrykk for behovet for at informasjon om muligheter og rettigheter ble synlig og tilgjengelig på de digitale kanalene unge er på og på de arenaene de oppholder seg.

7.5.8 Sommerjobb og tidlig arbeidserfaring

Frøyland og Pedersen (2017, s. 13) finner i en rekke studier at det er av betydningen å få arbeidserfaring, i form av deltidsarbeid i ungdomsårene. Dette er knyttet til å få en positiv opplevelse av å arbeide, og å få en rekke konkrete relasjonelle, sosiale og kommunikative ferdigheter samt økt selvtillit. Sommerjobb og tidlig arbeidserfaring betyr mer for utsatte ungdom enn for unge generelt (Frøyland, 2017, s.70).

I 2021 ble det etablert et nytt arbeidsmarkedstiltak, tilskudd til sommerjobb, for unge mellom 16 og 29 år. Tiltaket gir mulighet for unge med lite eller ingen arbeidserfaring å bli ansatt hos en arbeidsgiver i inntil fire uker. NAV dekker deler av lønnskostnadene til arbeidsgiver i perioden. Det ble i 2021 inngått 1 345 avtaler om slike tilskudd til sommerjobb. Tilbakemeldinger fra NAV-kontorene er at tiltaket har bidratt til å gi unge arbeidserfaring, og at flere har fått deltids- og heltidsarbeid i ettertid.

7.6 Fagutvikling, digitale tjenester og kompetanseheving

7.6.1 Et trygt og godt hjem for alle

Regjeringens mål er at alle skal bo trygt og ingen skal være bostedsløse. Selv om det i Norge er en meget høy andel som eier egen bolig, og de fleste er fornøyd med boligen, bor ikke alle bra. Blant par med barn

⁵² Rapporter 2022/35 Digital sårbarhet: Hvem har høy risiko for å falle utenfor?

som har lav inntekt, er andelen som bor trangt langt høyere enn for par med barn generelt, og barnefamilier med lav inntekt opplever i større grad at boutgifter er svært tyngende (se kapittel 5.3). Viktige økonomiske virkemidler for lavinntekstshusholdninger kan være bostøtte, og å bruke startlån for å hjelpe flere inn på boligmarkedet. Den nasjonale strategien for boligpolitikken «Alle trenger et trygt hjem»⁵³ gir retning for arbeidet med bolig og oppfølgingstjenester for vanskeligstilte på boligmarkedet.

NAV's ansvar på det boligsosiale området vil variere mellom kommuner, det er det lokale partnerskap som avgjør hvilke tjenester på det boligsosiale området som skal ligge til NAV-kontoret. Felles for alle NAV-kontor er at kontoret skal medvirke til å skaffe boliger for vanskeligstilte. Dette medvirkningsansvaret gjelder i enkeltsaker og som bidrag inn i kommunens boligsosiale arbeid og i den kommunale planleggingen. For personer som ikke klarer å finne et sted å bo selv, har NAV-kontoret et ansvar for å skaffe et tilgjengelig midlertidig botilbud. Et midlertidig botilbud skal avhjelpe en akutt bostedsløshet, og er ikke ment å vare over tid. NAV-kontoret skal så snart som mulig igangsette tiltak slik at brukeren kan etablere seg i en varig bolig. Kommunens helhetlige bolig- og velferdspolitikker påvirker i stor grad bruk av midlertidig botilbud fra NAV. NAV-kontoret er derfor både en viktig aktør, men også avhengig av kommunens boligsosiale politikk for å ivareta sitt ansvar.

Det er en nedgang i bruk av midlertidig botilbud, men det er fortsatt flere som bor over 3 måneder i et midlertidig botilbud. Dette kan være svært krevende for de det gjelder. I Norge er normaliseringsmodellen lagt til grunn for boligsosialt arbeid side 2006 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2006). Normaliseringsmodellen handler om å organisere så normale boligforhold som mulig med varig bolig som utgangspunkt. «Alle kan bo- det er tjenestene det kommer an på». Et eksempel på normaliseringsmodellen er Housing First. Midlertidig botilbud skal ikke være en planlagt del av en bosetting, men er en akuttløsning

der det ikke er andre muligheter. Har brukeren behov for langvarig og koordinert bistand, bør bolig og nødvendige tjenester for i sikre en stabil bosituasjon inngå som en del av individuell plan (IP).

Det boligsosiale fagområdet er fragmentert og omfattende. Som en følge av det ble Veiviseren.no - for bolig og tjenesteområdet utviklet under strategien «Bolig for velferd». Veiviseren en digital informasjons- og veiledningsressurs, en verktøykasse, utviklet for kommunene og andre som jobber med bolig- og tjenesteutvikling. Den omhandler blant annet temaer som kommunal planlegging, bosetting av vanskeligstilte, integrering, innovasjon, oppfølgende tjenester og arbeid knyttet til sårbare overganger fra fengsel, barnevern og helseinstitusjoner og erfaringer fra kommuner og andre aktører på området (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2006).

7.6.2 Tilskudd til frivillig arbeid

Frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører er et viktig supplement til det offentlige tilbudet i arbeidet med å bekjempe fattigdom og bidra til sosial inkludering av utsatte grupper. Gjennom de ulike tilskuddsordningene er det i 2022 bevilget 133 620 000 kroner til dette arbeidet.

Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som forvalter tilskuddsordningen. Områder som prioriteres er tilbud knyttet til aktivisering og arbeidsinkludering, råd og veiledning, brukermedvirkning og interessepolitisk arbeid.

Tilskudd til Aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner skal stimulere til utvikling av nye tiltak og metoder for aktivisering og arbeidstrening for personer som har liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. Rusmiddelavhengige og tidligere rusmiddelavhengige er en særlig prioritert gruppe for dette. Tilbudene fra de frivillige organisasjonene er viktig og ofte godt egnet til å møte ulike utfordringer som målgruppen kan ha. For at aktivitetene skal ta utgangspunkt i lokale behov prioriteres tiltak hvor det er samarbeid med kommune og/eller arbeids- og velferdsforvaltningen. Aktiviteter som inngår i en helhet med andre tiltak og som er en del av Kvalifiseringsprogrammet blir prioritert.

⁵³ Alle trenger et trygt hjem (2021-2024) - Veiviseren

Redbike er et godt eksempel på et arbeidstreningstiltak og er en del av «Nettverk etter soning». Tiltaket er driftet av Røde Kors og målgruppen er tidligere innsatte som er bosatt i Oslo. Redbike prioriterer å ta inn deltakere som er arbeidsføre og som har mulighet til å komme i ordinært arbeid. Redbike samarbeider blant annet med NAV, Kriminalomsorgen og Grønland Voksenopplæring (GVO) for at deltakerne kan ta grunnleggende utdanning parallelt med arbeidstreningen. For å følge opp deltakerne har NAV kontor plass hos Redbike. Redbike er et tilbud som fortsatt eksisterer etter at tilskuddsperioden var over i 2020.

Ordnningen med «Tilskudd til sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører» skal bidra til at virksomheter som søker kan finne nye løsninger i arbeidet med å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon. Det kan dreie seg om å utvikle nye metoder i arbeidet med å gi alle muligheter til å komme i arbeid og hvordan man kan bedre levekårene for de vanskeligstilte. Virksomheter som får støtte, skal bidra med nyskapende løsninger på et sosialt problem og ha en forretningsmodell som er økonomisk bærekraftig.

«Sisters in business» er et eksempel på en sosial entreprenør som gjennom samarbeid og innovasjon skaper arbeidsplasser for innvandrerkvinner. Virksomheten produserer og selger tekstilprodukter, og kvinnene får arbeid knyttet til søm. Det er målsetning å skape trygge arbeidsplasser og forutsigbar økonomi for den enkelte. Deltakerne lærer om søm, norsk arbeidsliv, helse og får norskopplæring. Undervisningen kombinerer teori, norskopplæring og praksis og tilrettelegges for den enkeltes behov. I opplæringsperioden gis det stønad fra NAV og etter fullført kurs får deltakerne tilbud om fast jobb. Sisters in business samarbeider med NAV om oppfølging av deltakerne, og bidrar blant annet med lønnstilskudd for deltakerne.

Tilskudd til sosiale entreprenører og sosialt entreprenørskap, og tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner, ble i 2020/2021 evaluert av PROBA Samfunnsanalyse (Gleinsvik 2021). Evalueringen viser at tiltakene som får støtte i hovedsak ser ut til å fungere godt og bidrar til å nå

målene som er satt for tilskuddsordningen. PROBA konkluderte med at tiltakene jevnt over er kostnadseffektive. Tiltakene på Aktivisering og arbeidstrening er ofte godt tilpasset den enkelte og de supplerer det øvrige tilbud på helse- og velferdsfeltet, individenes deltakelse er ikke tidsbegrenset og innsatsen er ofte helhetlig. Sosiale entreprenører som får tilskudd til arbeidet, er ofte innovative og har et sterkt sosialt engasjement. Virksomhetene kan fungere både som varige arbeidsplasser eller som springbrett til utdanning eller arbeid i ordinært arbeidsliv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter også driftstilskudd til brukerorganisasjoner som arbeider mot fattigdom og for sosial eksklusjon. Tilskuddsordningen skal styrke organisasjonenes muligheter til å drive interessepolitisk arbeid, og bidra til økt brukermedvirkning. Overordnede mål for ordningen er økt inkludering i arbeid og samfunnsnivå, økonomisk trygghet og bedre levekår. Et eksempel på en organisasjon som mottar tilskudd er Velferdsalliansen. Dette er en brukerorganisasjon, som arbeider med å avskaffe fattigdom, forbedre levestandard og livskvalitet for økonomisk, sosialt og rettslig vanskeligstilte gjennom interessepolitisk arbeid og økt brukermedvirkning.

7.6.3 Tilskudd til utvikling av sosiale tjenester

Dette tilskuddet har som formål å stimulere kommunene til utvikling av de sosiale tjenestene som er hjemlet i sosialtjenesteloven. Det er et overordnet mål for tilskuddet at tjenestetilbudet skal være helhetlig, samordnet og tilpasset brukers behov. Gjennom nye arbeidsmetoder og samarbeidsformer skal brukerne oppleve økt kvalitet i tjenestene, og derigjennom bedring i levekår. Målgruppen for ordningen er sosialt og økonomisk vanskeligstilte som har behov for sosiale tjenester, og andre som står i fare for å komme i en vanskelig livssituasjon. I kunnegjøringen for 2022 ble blant annet arbeid med barnefamilier, ungdom, innvandrere og langtidsmottakere av sosiale tjenester samt forebyggende og/eller tidlig innsats prioritert.

Det er i 2022 tildelt om lag 125 millioner kroner til 211 ulike tiltak i små, mellomstore og store NAV-kontor i alle landets fylker.

Høsten 2022 ble «Tilskudd til nye finansierings- og utviklingsmodeller for å løse sosiale problemer» kunngjort. Formålet med tilskuddet er å prøve ut nye rammer for finansieringsmodeller og utvikling av nye løsninger mellom kommuner/NAV-kontor og sosiale entreprenører for å løse sosiale problemer. Hensikten er både å få mer erfaring med bruk av effektkontrakter og lignende modeller for finansiering, utvikle nye løsninger på sosiale problemer og stimulere til økt samarbeid mellom kommuner/NAV-kontor og sosiale entreprenører. Samarbeid der det i tillegg til kommunen og den sosiale entreprenøren inngår stiftelser eller andre private investorer vurderes som særlig spennende.

7.6.4 Digitale sosiale tjenester

Digisos-prosjektet ble startet da kommunene og NAV så et behov for å utvikle digitale tjenester på sosialtjenesteområdet. Formålet med Digisos, var at brukere som trenger kommunale sosialtjenester fra NAV burde få opplysninger om saken sin på tilsvarende måte som de som mottar en statlig ytelse i NAV. Bruker skal oppleve én digital dør inn til NAV, uavhengig av om tjenesten er av statlig eller kommunal karakter.

Den digitale søknaden for økonomisk sosialhjelp er tatt i bruk av 345 kommuner og er tilgjengelig for 97% av landets befolkning. 236 av landets kommuner, som tilsvarer 84% av landets innbyggere, tilbyr brukere innsyn i saksbehandlingen for søknader om økonomisk sosialhjelp.

De digitale løsningene som er utviklet skal være et supplement til fysiske møter og telefonsamtaler. Pandemien har vist oss hvordan digitale tjenester kan bidra til at NAV blir mer tilgjengelig og at det blir en enklere hverdag for brukere, spesielt for de som opplever det som en belastning å møte opp fysisk på NAV-kontoret.

Høsten 2021 startet prøveprosjektet meldingstjeneste hos NAV Hamar. Dette er en sikker kanal for utveksling av opplysninger, og er et utgangspunkt for videre oppfølging. Tjenesten skal bidra til en tettere dialog mellom bruker og NAV. Innsikt viser at tjenesten gir verdi for bruker og NAV, og at tjenesten har bidratt til enklere kontakt med NAV og har avverget krisesituas-

sjoner. Prøveprosjektet ble avsluttet i september 2022, og tjenesten ble stengt. Prosjektet vil bli evaluert for å vurdere hvilke mulige løsninger man eventuelt kan ha i en permanent meldingstjeneste.

Selv om digitalisering kan være et virkemiddel for å øke tilgjengeligheten til NAV, forbedre hverdagen til mange brukere og andelen av de som benytter seg av digitale løsninger er økende, anslås det likevel at ca. 14% av den norske befolkningen over 16 år ikke er digitale.⁵⁴ Kommunen og NAV har fortsatt et ansvar for å legge til rette for at denne brukergruppen på sikt bli mer digitale. Selv med god grunnopplæring vil noen fortsatt risikere å falle utenfor. Dette kan være eldre eller personer med funksjonsnedsettelse. Oppmerksomhet på universell utforming i utvikling av nye digitale tjenester, kan likevel bidra til å ta ned det digitale skillet i samfunnet.

7.6.5 Prosjekt Økt kompetanse (2019-2022)

Dersom NAV skal oppfylle sitt samfunnsmandat er det viktig å styrke læring og kompetanse, spesielt når det gjelder de brukerrettede tjenestene og ytelsene. På bakgrunn av de utfordringer NAV står overfor, ble det iverksatt et prosjekt som skal øke kompetansen i NAV. Målet for prosjektet er at NAVs medarbeidere har den kunnskapen og de ferdigheter som er nødvendig for å hjelpe mennesker til å komme i arbeid og skape gode brukeropplevelser. Bedre kompetanse hos medarbeidere vil styrke kvaliteten på tjenestene som tilbys, både i NAV generelt og i NAV-kontorene spesielt. Prosjektet har utviklet tiltak og verktøy for å utvikle kompetansen på de fire faglige kjerneområdene: *Inkludering, veiledning, marked og forvaltningskompetanse.*

Organisasjonen har behov for at initiativ som kommer fra direktoratet er samordnet og at det kommer helhetlige signaler om hva som forventes. Organisasjonen trenger både god internkommunikasjon og systematisk kompetanseutvikling i og mellom nivåene i etaten, og god samhandling med kommunene og statsforvalter for å møte behovene.

.....
⁵⁴ Kompetanse Norge: Over 600.000 nordmenn er ikke-digitale (cw.no)

Disse utfordringene har prosjekt Økt kompetanse tatt tak i deler av og utviklet tilnærminger og verktøy som kan forbedre og videreutvikle kompetansen. Gjennom fire innsatsområder : Praksisnære læringsmetoder, Strukturer for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling, Kompetanseledelse og Rammer for læring og kompetanseutvikling har prosjekt Økt kompetanse startet arbeidet med å utvikle mer systematisk kompetanseutvikling i NAV.

Etter at prosjektet er over (2022) vil utviklingen fortsette i linjen, og det er noen erfaringer som man foreslår å ta inn i det videre arbeidet. Kompetanse som tema må synliggjøres i NAVs styrende og strategiske dokumenter.

7.6.6 Kompetanseutvikling på de sosiale tjenestene i NAV

Arbeids- og velferdsdirektoratet samarbeider med statsforvaltere i seks fylker; Vestland, Trøndelag, Oslo og Viken, Innlandet, Møre og Romsdal og Troms og Finnmark, om å lage kompetansemateriell som NAV-kontorene kan bruke i sitt arbeid med å utvikle de sosiale tjenestene.

Satsingen på å utvikle kompetanse i bruk av de sosiale tjenestene er et av flere tiltak i strategien for å utvikle de sosiale tjenester i NAV-kontorene. Det har vært vesentlig å starte med formålsparagrafen da den er retningsgivende for hvordan kontorene skal følge opp brukere og vurdere søknader om økonomisk stønad. Innhold og form på kompetansematerialet er valgt ut fra kunnskap om samfunnsutfordringer og svakheter i tjenestene. Form og innhold på kompetansematerialet skal være mulig å tilpasse kontorenes behov for kompetanse og brukernes behov for helhetlige tjenester. I utprøvingen av kompetansematerialet har tema for refleksjon variert ut fra kontorenes størrelse, organisering, praksis og kompetanse. En visualisering av en ung manns første møte med NAV, har blant annet satt i gang refleksjoner om kontorenes arbeidsprosesser, verdisyn og målsettinger i oppfølgingsprosessene.

7.7 Referanser

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. (2022). Barn og unges tjenestetilbud under covid-19-pandemien Oslo: Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. (u.d). *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015-2017*. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.

Berg, Helene (2020) *Hvorfor faller flyktninger ut av arbeidslivet?* Rapport 2020 – 5. Oslo: PROBA

Berg, Helene (2022) *Digital aktivitetsplan for NAV og brukerne*. Rapport 2022 – 9. Oslo: PROBA

Bond, G.R., R.E. Drake, and D.R. Becker, An update on Individual Placement and Support. *World psychiatry: official journal of the World Psychiatric Association (WPA)*, 2020. 19(3): p. 390-391.

Bond, G. R., Drake, R. E., & Pogue, J. A. (2019). Expanding Individual Placement and Support to Populations With Conditions and Disorders Other Than Serious Mental Illness - PubMed (nih.gov) [Psychiatric Services](#), 70, 488-498.

Cappelen, Ådne, Bjorn Dapi, Hege Marie Gjefsen og Nils Martin Stølen (2020). Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040. Rapporter 2020/41. Oslo-Kongsvinger: SSB

Dahl, E.S. & Lima, I. (2021). Utviklingen I sosialhjelp fra 2010 til 2020 – Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar. *Arbeid og velferd 2021/3*, 91- 110

Dyb, Evelyn (2020) *Kartlegging av bostedsløse 2020*, Prosjekt 201529. Oslo NIBR

Finanstilsynet. 2021. Utviklingen i forbruksgjeld. April 2021. Oslo: Finanstilsynet.

Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. (2012). *Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad (FOR-2011-12-21-1471)*. Lovdata.

- Frøyland, Kjetil. Andreea I. Alecu Jannike G. Ballo, Anne Leseth, og Talieh Sadeghi, (2022). Inkludering av unge i skole, arbeid og samfunn – en sammenstilling av kunnskap fra nordisk forskning. OsloMet: Arbeidsforskningsinstituttet AFI 2022:
- Fyhn, T. Radlick, R.L. & Sveinsdottir, V. (2021). Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET). En analyse av unge i NEET- kategorien. NORCE Helse: Rapport 2-2021. Microsoft Word - IM Sluttrapport NEET 204025.docx (unit.no)
- Gleinsvik, Audun (2021) *Evaluering av tilskuddene til aktivisering, arbeidstrening, og sosialt entreprenørskap*. Rapport 2021 – 12. Oslo: PROBA
- Grødem, A.S., Nielsen, R.A. & Strand, A.H. (2014). Unge mottakere av helserelaterte ytelser. Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET. Fafo: Rapport 2014:37. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/unge-mottakere-av-helserelaterte-ytelser-2>
- Holmas, T.H., Monstad, K., & Reme S.E., (2021). Regular employment for people with mental illness - An evaluation of the individual placement and support programme. Soc Sci Med, 2021. 270: p. 113691
- Integreringsloven. (2021). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (LOV-2020-11-06-127). Lovdata.
- Kempson, E., & Poppe, C.. (2021). Trygg eller utsatt? Husholdenes økonomiske situasjon etter 16 måneder med koronakrise. Oslo: OsloMet/ SIFO.
- Kojan, B.H. & A.S.Storhaug (red.). (2021). *Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet – sammenhenger, forståelser og ansvar* (Rapportserie for sosialt arbeid, rapport nr. 6. NTNU Institutt for sosialt arbeid.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2006). På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere 2006.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (u.d). Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024).
- KS. (u.d). *Digitalt utenforskap*.
- Markussen, Simen og Knut Røed (2016). Leaving poverty behind? The effects of Generous Income support paired with activation. American Economic Journal: Economic Policy, VolPolicy, Vol 8(1), 180-211
- Meld. St. 32 (2020-2021). *Ingen utenfor- en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunns- liv*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NAV. (2021, 24.mars). *Ny evaluering finner ingen virkninger av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere*.
- NAV. (2022,29.juli). *Arbeidsmarkedet nå*.
- Nossen, Jon Petter og Audun Gjerde (2022). *Mottak av ytelser og veier til arbeid og utdanning for unge som søker arbeidsrettet bistand*. Arbeid og velferd, 2/2022.
- Oslo Economics og Frischsenteret (2020). Psykisk helse og uførhet blant unge. Rapport 2020_43. Oslo: Oslo Economics
- Poppe, C. & Skuland, S.E. 2021. Virker gjeldsregisteret? Oslo: OsloMet/ SIFO.
- Proba Samfunnsanalyse. (2017). Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring? – Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner. Rapport 2017- 01
- Prop 1. S (2020/2021) For budsjettåret 2021, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Repetti, R.L, Taylor, S.E & T.E. Seeman (2002). Risky families: Family social environments and the mental and physical health of offspring. *Psychological Bulletin*, 128 (2), 330-366.

- Rokhaug, E. 2020. Gjeldsrådgivning og gjeldsordning. Alpha forlag
- Sohlman, M. & Kann, I.C. (2021). Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse. *Arbeid og velferd (2)*, 3- 25
- Rundskrift til lov om sosiale tjenester i NAV. (2012). *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*. Lovdata.
- Skaar, S.W. (2022). StatusUng!2022 Et innblikk i unges psykiske helse. Mental Helse Ungdom
- Sosialtjenesteloven. (2010). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/nav/andre-rettskilder/Sosialtjenesteloven>
- SSB. (u.d). *Statistikkbanken. Kommunale boliger*.
- Strand, A.H. Grønningsæter, A., Nielsen, R.A. & Holte, J.H. (2020). Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV. Fafo-rapport 19, 2020. Oslo; Fafo.
- Stand, Anne Hege og Jørgen Svalund (2021) *Velferdsordninger til unge*. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning. Fafo-rapport 2021:35. Oslo; Fafo.
- Tolkeloven. (2022). *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv.* (LOV-2021-06-11-79). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-11-79>

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

TRYKK: Aksell AS
ISBN: 978-82-551-2529-7
ISSN: 1891-005X

