

Tone Fløtten, Inger Lise Skog Hansen, Anne Skevik Grødem,
Arne Backer Grønningsæter og Roy A. Nielsen

Kunnskap om fattigdom i Norge

En oppsummering



Tone Fløtten, Inger Lise Skog Hansen, Anne Skevik Grødem,
Arne Backer Grønningseter og Roy A. Nielsen

Kunnskap om fattigdom i Norge

En oppsummering

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-819-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-820-7 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Bjørn Rørslett / NN / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
Problemstillinger	8
Datagrunnlag	9
Gangen i rapporten	9
2 Hva er fattigdom?.....	11
Fra absolutt til relativ forståelse av fattigdom.....	12
Hvordan kan fattigdom måles?.....	14
3 Fakta om fattigdom i Norge	21
Fattigdom i Europa	21
Fattigdomsutviklingen i Norge	22
Hvem er de fattige?	29
Oppsummering.....	36
4 Fattigdom og integrering	37
Fattigdom i innvandrerbefolkningen	37
Fattigdom blant innvandrerbarn	42
Hvorfor har innvandrere større fattigdomsrisiko enn andre?	45
5 Fattigdomsdiskusjonen i Norge	49
Fattigdom eller lavinntekt?	50
Hva mener de politiske partiene?	51
Partienes sentrale familiepolitiske tiltak	55
Hvor går skillelinjene mellom partiene?.....	55
Innvandring, velferd og integrering	56
Hete poteter i den pågående offentlige diskusjonen	59
6 Politiske tiltak mot fattigdom.....	61
Fattigdomsforebyggende tiltak	62
Direkte fattigdomsreducerende tiltak	68
Avhjelpende tiltak.....	72
Arbeidslinja, trygdeytelser og insentiveffekter.....	75

7 Hvordan bekjempe fattigdom?	77
Inntektssikringsystemet.....	78
Arbeidslinja.....	80
Litteratur.....	83
Litteratur til fordypning	91

Forord

På oppdrag fra Landsorganisasjonen i Norge (LO) har Fafo utarbeidet denne kunnskapsoppsummeringen om fattigdom i Norge. Rapporten er ikke basert på ny forskning eller nye data, men sammenstiller eksisterende forskning og statistikk til en samlet oversikt over den kunnskapen som per i dag er tilgjengelig om den norske fattigdommen. I rapporten presenteres en statistisk oversikt over omfanget og fordelingen av fattigdom, det gis en oversikt over hvordan de politiske partiene forholder seg til fattigdomsfenomenet i sine partiprogrammer, og de mest relevante virkemidlene for å bekjempe fattigdom beskrives. Innledningsvis blir også selve fattigdomsbegrepet og ulike definisjoner og mål på fattigdom diskutert.

Flere forskere har vært involvert i prosjektet. Tone Fløtten har hatt hovedansvaret for skriving av rapporten, med unntak av kapittel fem, som Arne Backer Grønningssæter har hatt hovedansvaret for. Roy A. Nielsen har bidratt i kapittel fire. Inger Lise Skog Hansen og Anne Skevik Grødem har gitt innspill og tekstbidrag til hele rapporten. Anne Skevik Grødem har kvalitetssikret det endelige produktet.

Vi har hatt stor glede av gode diskusjoner og innspill fra prosjektets referansegruppe. Takk til Rakel Solbu og Kristin Skogli fra Fagforbundet og Knut Arild Thonstad fra Samfunnspolitisk avdeling i LO. Takk også til Bente Bakken og Agneta Kolstad i Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten for trykking. Eventuelle feil og mangler i rapporten er ene og alene forfatterens ansvar.

Oslo, 20/8 2011

Tone Fløtten

Prosjektleder

1 Innledning

I løpet av det siste tiåret har fattigdom blitt et av de mest omdiskuterte sosialpolitiske temaene i Norge. Den store oppmerksomheten dette temaet har fått, har av flere årsaker framstått som overraskende. For det første er Norge et av verdens rikeste land, og den norske befolkningen nyter godt av en allment høy levestandard. Norge har i snart ti år tronet på toppen av FNs Human Development Index, som er en internasjonal sammenlikning av levekår i alle verdens land (UNDP 2010). For det andre er det lite synlig fattigdom i Norge, noe som kan gjøre det vanskelig å forstå at det opereres med beregninger som viser at opp mot 10 prosent av Norges befolkning er fattige. For det tredje har Norge en godt utbygd velferdsstat som skal ivareta borgernes behov (herunder deres behov for inntektssikring) når de ikke har mulighet til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Den norske velferdsstaten har omfattende velferdsordninger tilgjengelig for alle borgere, og et sosialt sikkerhetsnett i bunnen som gjør at ingen må leve på eksistensminimum. Kombinasjonen av statlige ytelser (som pensjoner, sykepenger og arbeidsledighetstrygd) og den kommunale sosialhjelpen skal i prinsippet demme opp for fattigdom. Dette kommer i tillegg til et omfattende offentlig tjenestetilbud innen blant annet helse, utdanning og barneomsorg. Universell tilgang til offentlige tjenester bidrar til å utjevne levekårsforskjeller. For det fjerde er inntektsforskjellene i Norge små sammenliknet med hva som er tilfellet i mange andre land, og det har vært antatt at politikken mot inntektsulikhet sørger for at fattigdom ikke blir et stort problem. For det femte har Norge en av de laveste fattigdomsratene i verden når fattigdom måles ved hjelp av konvensjonelle inntektsmål.

På bakgrunn av disse forholdene er det to prinsipielle spørsmål som er viktige i debatten om den norske fattigdommen: Er et rent inntektsmål på fattigdom riktig i et land som Norge med en omfattende offentlig velferdsstat og generell høy levestandard? Og er selve begrepet fattigdom et relevant og riktig begrep å bruke for å beskrive situasjonen til de med dårligst inntektsituasjon?

Inntektsfattigdom i Norge er ikke nødvendigvis det samme som å mangle fundamentale levekårsgoder. I Norge har vi vært opptatt av utjamning av levekår, ikke bare gjennom inntekt, men også gjennom et omfattende gratis eller sterkt subsidiert offentlig tjenestetilbud. Fattigdomsbegrepet som har vært benyttet i den offentlige debatten, har utelukkende vært knyttet til inntekt etter skatt, og det fanger ikke opp den store betydningen av det offentlige tjenestetilbudet eller andre ressurser som ikke reflekteres i inntektsstatistikken. Konsekvensene av dette vil bli diskutert i denne rapporten.

Når det gjelder selve bruken av fattigdomsbegrepet er det viktig å understreke at fattigdom er et normativt begrep. Folk har høyst ulik oppfatning av hva som ligger i begrepet fattigdom, og det er ikke mulig ved hjelp av forskning å fastslå et bestemt punkt i inntektsfordelingen som skiller fattige fra ikke-fattige. I siste instans er det et politisk spørsmål hva man mener er en akseptabel inntekt for ulike familietyper i Norge, og hvor lenge en inntekt må ha vært under dette nivået før det er riktig å karakterisere noen som fattige. Det kan for eksempel synes ulogisk å foreta fattigdomsberegninger med utgangspunkt i et fattigdomsmål som setter fattigdomsgrensen over minstepensjonsnivået dersom det er politisk enighet om at denne pensjonen er høy nok. Hva som skal defineres som fattigdom avgjøres i bunn og grunn av hvilke levekårsnivåer man mener det påhviler det offentlige et ansvar å forbedre (Fløtten 1999:100). På grunn av fattigdomsbegrepets normative dimensjon er det mange som vegrer seg for å benytte dette begrepet, og som heller bruker lavinntekt for å beskrive situasjonen til dem som befinner seg nederst i inntektsfordelingen.

I denne kunnskapsoppsummeringen diskuterer vi både fattigdomsdefinisjonen og ulike mål på fattigdom. Vi bruker imidlertid begrepet fattigdom gjennomgående, siden det er vanlig i både nasjonal og internasjonal forskning, og siden fattigdomsbegrepet brukes hyppig i den politiske debatten. Vi benytter i hovedsak et inntektsmål når fattigdom beskrives. Selv om inntektsmålet har noen svakheter, gir opplysninger om lavinntektssituasjonen viktig kunnskap om at det er noen som blir, eller står i fare for å bli, hengende etter i velstandsutviklingen fordi de har en betydelig lavere inntekt enn de fleste andre i samfunnet. Siden slutten av 1990-tallet har en rekke forskningsrapporter og analyser påvist at en del mennesker i Norge har svært lav inntekt i kortere eller lengre perioder, og dette problemet blir i de fleste sammenhenger omtalt som et fattigdomsproblem.

Problemstillinger

Formålet med denne rapporten er å oppsummere og drøfte eksisterende kunnskap om den norske fattigdommen på grunnlag av foreliggende data. Følgende spørsmål vil bli diskutert:

1. Hva er fattigdom?
2. Hva kjennetegner den norske fattigdommen?
 - a. Hvor omfattende er fattigdommen i Norge sammenliknet med andre land?
 - b. Hvordan har den norske fattigdommen utviklet seg over tid?
 - c. Hvilke grupper er mest utsatt for fattigdom i Norge?

3. Hva preger den norske fattigdomsdebatten? Hvilke spørsmål er sentrale, og er det tydelige politiske skillelinjer i debatten?
4. Hva er de særskilte utfordringene knyttet til innvandreres fattigdom?
5. Hva er de viktigste virkemidlene mot fattigdom?
6. Hva er de sentrale spørsmålene og utfordringene i den norske fattigdomsdebatten?

Datagrunnlag

Siden rapporten er en oppsummerende kunnskapsstatus, inneholder den ikke nye tall og beregninger. Statistisk sentralbyrå publiserer hvert år en oversikt over utviklingen i fattigdom, som gir et godt grunnlag for å følge utviklingen. Rapporten baserer seg i hovedsak på Statistisk sentralbyrås tall. I tillegg har det de siste årene blitt gjennomført en rekke forskningsprosjekter om fattigdom, og det har blitt lagt fram flere relevante offentlige utredninger, som rapporten også vil dra veksler på. For å sette den norske situasjonen i et internasjonalt perspektiv, vil rapporten dessuten hente informasjon fra EUs statistikkontor Eurostat, og dels fra OECD.

Gangen i rapporten

Rapporten er delt inn i 7 kapitler. I kapittel 2 gjør vi rede for selve fattigdomsbegrepet. Hvordan forstås fattigdom i et rikt land som Norge, og hvordan kan dette fenomenet måles?

Kapittel 3 er et faktakapittel der eksisterende kunnskap om den norske fattigdommen oppsummeres, for eksempel hvor omfattende den er, hvordan fattigdommen har utviklet seg og hvilke grupper som har særlig stor fattigdomsrisiko.

De særskilte utfordringene knyttet til fattigdommens etniske dimensjon er tema for kapittel 4. I dette kapitlet ser vi nærmere på fattigdom blant innvandrere, og vi drøfter noen dilemmaer som er åpenbare når det gjelder bekjempelse av fattigdom i denne delen av befolkningen.

Kapittel 5 er viet den norske fattigdomsdebatten. Hva har preget den norske debatten de siste ti årene, og er det mulig å lese tydelige politiske skillelinjer inn i debatten?

Kapittel 6 tar for seg de viktigste virkemidlene som er ment å bekjempe fattigdom i Norge. Sentralt i dette kapitlet står skillet mellom forebygging, direkte fattigdomsreducerende tiltak og avhjelpende tiltak. Her blir det også særlig viktig å diskutere arbeidslinjepolitikken og dens potensial til å få fjernet fattigdom.

I det siste kapitlet, kapittel 7, trekker vi trådene sammen og peker på noen utfordringer det norske samfunnet står overfor i det framtidige fattigdomsarbeidet.

2 Hva er fattigdom?

Et av målene til velferdsstaten, kanskje det viktigste, er å eliminere risiko for fattigdom. Til tross for at Norge er et rikt og sosialt velfungerende samfunn, slipper vi likevel ikke helt unna fattigdomsproblemene. Spørsmålet er imidlertid hva slags inntekt og levekår en person skal ha for å kunne karakteriseres som fattig her i landet. Et stort problem i alle studier av fattigdom er at selve fattigdomsbegrepet er uklart. Folk legger forskjellig betydning i begrepet i ulike deler av verden, og begrepet forstås ulikt også innenfor ett og samme samfunn. Etter at den norske fattigdommen igjen ble et sosialpolitisk debatttema på slutten av 1990-tallet, vet vi for eksempel fra de hjemlige debattene at noen mener at fattigdomsbegrepet skal forbeholdes en situasjon der mennesker lever i den dypeste nød, uten tilgang til de ressurser som er strengt nødvendige for fysisk overlevelse. Andre hevder at det å være fattig henviser til en situasjon der man mangler levekårs-goder som er viktige og som anses som svært vanlige i samfunnet, for eksempel alminnelige forbruksgoder eller mulighet til sosial kontakt og deltakelse.

Ulike studier av fattigdom benytter (til dels) ulike definisjoner og mål på fattigdom. Bakgrunnen for dette er at hva som defineres som fattigdom alltid vil være et verdispørsmål. Fattigdom er ikke en objektiv tilstand, slik at man ved et bestemt inntektsnivå eller ved en bestemt levekårs-situasjon kan si at fattigdom inntreffer. Fattigdom er et normativt begrep, og ved å bruke dette begrepet – i stedet for begreper som lavinntekt eller ulikhet – påpekes en politisk handlingsforpliktelse. De fleste vil være enige i at fattigdom ikke kan aksepteres, og dersom en person karakteriseres som fattig, har samfunnet eller medmennesker en forpliktelse til å foreta seg noe for å bedre vedkommendes situasjon. Det er nettopp assosiasjonene som knyttes til fattigdomsbegrepet som gir det en annen status enn et begrep som for eksempel økonomisk ulikhet. Begge begrepene peker på at det er forskjell på folk, men fattigdomsbegrepet gir oss flere assosiasjoner i retning av dårlige levekår og uverdighet enn ulikhetsbegrepet (Fløtten 1999).

Det finnes knapt noen vestlige land som opererer med en offisiell fattigdomsgrense, og Norge har heller ikke dette. Selv om de fleste land rapporterer fattigdom jevnlig med utgangspunkt i et bestemt fattigdomsmål, gjøres dette i all hovedsak for å få et bilde av lavinntektssituasjonen i landet. Å ha inntekt under en slik statistisk definert fattigdomsgrense utløser ingen rettigheter overfor myndighetene, for eksempel til å motta sosialhjelp eller andre typer overføringer. Disse grensene gir likevel en god mulighet til å følge utviklingen i lavinntekt over tid, de gjør det mulig å sammenlikne situasjonen i ulike grupper og man kan sammenlikne situasjonen på tvers av land.

For å få bedre forståelse av hva fattigdom i Norge er, skal vi i det følgende først si noe om selve fattigdomsbegrepet og hvordan forståelsen av dette har endret seg over tid. Dernest vil vi kort gjøre rede for ulike måter å måle fattigdom på, før vi beskriver det som er det vanligste fattigdomsmålet i Norge og andre vestlige land.

Fra absolutt til relativ forståelse av fattigdom

For 150 år siden gjennomført den norske presten og samfunnsforskeren Eilert Sundt det som kan sies å være den første vitenskapelige kartleggingen av fattigdom i Norge. På midten av 1800-tallet gjennomførte han studien av «fantefolket», og et par tiår senere kom utredningen om fattigforholdene i Christiania (Sundt 1974, 1978). Fattigdom var datidens største sosiale problem (Seip 1983:39), og skulle man kunne gjøre noe med problemet, måtte man først få oversikt over det. Sundt kartla hvor mange som fikk fattigunderstøttelse og hvor mange som åpenbart var fattige uten å få understøttelse. Han forsøkte også å skaffe oversikt over hvordan «used og uskikk (...) på den ene siden var *virksomheter* av fattigdom og, på den andre siden, *årsaker* til dens vekst» (Christophersen 1978:VII). Med utgangspunkt i denne kunnskapen, kunne man iverksette de nødvendige tiltak for å redusere fattigdomsproblemet.

Sundts arbeid tok utgangspunkt i en forståelse av fattigdom som også er kjent fra de tidlige engelske fattigdomsstudiene til Benjamin Seebohm Rowntree og Charles Booth. I alle disse studiene oppfattes fattigdom som fravær av helt nødvendige forbruks-goder, som mat, klær og husly. I sin pionerstudie av arbeiderfamilier i York i 1899 beregnet Rowntree et eksistensminimum, bestående av næringsinntak, hus, klær og varme, som igjen dannet grunnlag for beregning av fattigdomsomfanget (Rowntree 1901). Denne typen fattigdomsdefinisjoner blir karakterisert som en *absolutt definisjon*, fordi den tar utgangspunkt i et fysiologisk eksistensminimum.

Forståelsen av fattigdom som et fenomen som kunne defineres med utgangspunkt i et snevert sett behov, og dermed ved en helt entydig fattigdomsgrense, var vanlig i store deler av nittenhundretallet. På 1960-tallet blomstret imidlertid interessen for fattigdomsforskning opp i Storbritannia, og den britiske samfunnsforskeren Peter Townsend ble en sterk kritiker av den absolutte fattigdomsdefinisjonen. Levekårene i Storbritannia hadde bedret seg kraftig, men til tross for at det etter hvert var svært få som manglet de helt nødvendige forbruks-godene, var det en ikke ubetydelig del av den britiske befolkningen som hadde mye dårligere levekår enn resten av befolkningen. Dette var personer som helt klart hang etter i velstandsutviklingen og sto mer eller mindre på utkanten av samfunnet. På bakgrunn av denne observasjonen argumenterte Townsend for at fattigdom ikke utelukkende kunne knyttes til det å ha knapphet på ressurser som var nødvendige for å overleve fysisk. Man måtte også ha tilstrekkelige

ressurser til å kunne overleve sosialt. Fattigdom måtte forstås som et *relativt* fenomen og ikke et historisk uavhengig – eller absolutt – fenomen; det måtte ses i sammenheng med det generelle velstandsnivået i det samfunnet man studerte.

Townsend så på fattigdom som relativ deprivasjon og tok utgangspunkt i et sosialt bestemt behovsbegrep. Fattigdomsdefinisjonen ble knyttet til begrep som livsform, norm og gjennomsnitt. De personer eller familier som er utelukket fra det laveste akseptable nivå for sosialt liv i samfunnet, var ifølge Townsend å anse som fattige.

«Individuals, families and groups in the population can said to be in poverty when they lack the resources to obtain the type of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong» (Townsend 1979:31).

Denne definisjonen av fattigdom er den som er aller mest brukt i moderne fattigdomsforskning, og selv om det finnes unntak, tar de fleste forskere og politikere utgangspunkt i en slik forståelse av fattigdom i den vestlige verden.¹

Selv om det er bred enighet om at det gir liten mening å ta utgangspunkt i en absolutt definisjon av fattigdom når man skal studere fattigdom i vestlige land, er det problemer knyttet til den relative fattigdomsdefinisjonen (Sen 1979 og 1983, Ringen 1985 og 1987, Halleröd 1995, Nolan and Whelan 1996). I svært rike samfunn, som for eksempel det norske, vil mange av dem som karakteriseres som fattige ut fra en relativ forståelse av begrepet ha nokså gode levekår. Mange studier av levekårsforskjeller mellom fattige og ikke-fattige i Norge viser for eksempel at fattige har en rekke av de vanlige forbruksgodene, og mange av dem deltar i det sosiale liv på samme nivå som andre (Fløtten 2003 og 2006, Sandbæk (red) 2010, Fløtten og Pedersen 2008). Mange av dem som har inntekter under fattigdomsgrensen, sier også selv at de ikke opplever å ha dårlig økonomi. Noe av dette har sammenheng med omfattende velferdsordninger (både stønader og tjenester) som bidrar til å utjevne levekår. På grunn av dette har det blitt hevdet at fattigdomsbegrepet er irrelevant og misvisende som beskrivelse av den norske virkeligheten. Det er viktig å understreke at «fattigdom» i Norge, slik det måles her, ikke nødvendigvis innebærer å leve i sosial nød. I en tidlig studie av fattigdom i et rikt samfunn, betegnet Stjernø fattigdommen som «knapphetens tyranni» (Stjernø

¹ I forbindelse med studier av fattigdom i utviklingsland benyttes som regel en forståelse av fattigdom som i større grad minner om den absolutte fattigdomsdefinisjonen. I FN's deklarasjon fra 1995 om å utrydde absolutt og redusere total fattigdom, defineres for eksempel absolutt fattigdom som «a condition characterized by severe deprivation of basic human needs, including food, safe drinking water, sanitation facilities, health, shelter, education and information. It depends not only on income but also on access to services» (FN 1995:57). Vi diskuterer imidlertid ikke den absolutte definisjonen nærmere her, siden den regnes som lite relevant i vestlige land. For nærmere diskusjon av denne definisjonen, se for eksempel Fløtten 1999 og 2006.

1985). Personer med vedvarende lav inntekt i Norge må oftere enn andre avstå fra goder og aktiviteter, og de opplever større bekymringer for uforutsette utgifter. Lav inntekt vil ofte være en stressfaktor, men dette er ikke nødvendigvis noe som dominerer livene i lavinntektsfamiliene.

Hvordan kan fattigdom måles?

Uavhengig av om man tar utgangspunkt i en absolutt eller en relativ definisjon av fattigdom, må man bestemme seg for hvordan fattigdom i praksis skal måles. Fattigdom handler om en eller annen form for mangel, men hva skal man konkret mangle for å bli kalt fattig, og hvor stor må denne mangelen være?

For å måle fattigdom kan man på den ene siden ta utgangspunkt i en *direkte indikator*, for eksempel faktisk forbruk eller faktiske levekår. Man må da bestemme seg for hvilket forbruksnivå eller hvilke levekår som er nødvendige i et samfunn og konstruere en fattigdomsgrense på bakgrunn av dette. Et annet direkte mål er å spørre befolkningen direkte om de opplever at de har dårlig økonomi. Dette er det mest demokratiske målet på fattigdom, der hver enkelt får gi sin vurdering uten hensyn til konstruerte mål på fattigdom. Svakheten med denne målemetoden er at subjektive vurderinger kan påvirkes av mange faktorer, som forestillinger om hvilken levestandard man «burde» ha, og også av generell tilfredshet eller dagsform. Det er vanskelig å argumentere for at alle som av og til føler at de har dårlig økonomi bør betraktes som fattige, men det kan argumenteres for at ingen bør betraktes som fattige med mindre de selv opplever at pengene ikke strekker til. Subjektiv oppfatning kan dermed være et tilleggs-kriterium, men neppe et kriterium alene.

På den andre siden kan man benytte seg av mer *indirekte indikatorer*, for eksempel inntektsnivå eller totale økonomiske ressurser i en husholdning, og sette fattigdomsgrensen ved et bestemt inntektsnivå. Inntekt forteller ikke nødvendigvis hva slags levekår en person eller en husholdning har, men det er en indikator på hva slags levekår det er rimelig å anta at det er mulig å skaffe seg med utgangspunkt i denne inntekten. En åpenbar fordel ved å bruke inntekt som indikator er at man slipper subjektive vurderinger av hvilke forbrugsgoder som er nødvendige for å ha akseptable levekår.

Uansett om man velger inntekt, levekårgoder eller forbruk som utgangspunkt for en fattigdomsgrense, er det en utfordring å sette denne grensen på et nivå som virker rimelig. Dette er nødvendig for at fattigdomsgrensen skal ha allmenn og politisk legitimitet. Som nevnt er fattigdomsbegrepet normativt, og hvordan fattige avgrenses fra ikke-fattige henger sammen med hvilken hensikt man har med fattigdomsdefinisjonen og et bestemt fattigdomsmål. Som regel er hensikten med fattigdomsmålet å skille mellom dem som har nok til å «klare seg» og dem som ikke har nok. Fattigdomsmålet

skal med andre ord peke ut personer som har krav på en eller annen form for hjelp fra fellesskapet. Hvor sjenerøs eller snever definisjonen er, avhenger av hva man vil legge i begrepet «klare seg». De som ifølge definisjonen ikke klarer seg, har man imidlertid en moralsk forpliktelse til å hjelpe. Derfor må fattigdomsmålet virke rimelig for dem som skal forholde seg til det, enten det er de som deltar i den offentlige fattigdomsdebatten eller politikerne som skal utarbeide tiltak mot fattigdom.

Det er flere eksempler fra den offentlige debatten i Norge på at det relative fattigdomsbegrepet ikke nødvendigvis er allment akseptert. Sommeren 2008 pågikk for eksempel en diskusjon i Aftenposten, der filosofen Lars Fr. Svendsen gikk til angrep på de gjengse fattigdomsdefinisjoner fordi disse, etter hans vurdering, i større grad er uttrykk for ulikhet enn for fattigdom (Fløtten og Pedersen 2008):

«Det relative fattigdomsbegrepet er i høyere grad et mål på ulikhet generelt enn på fattigdom spesielt. Slik sett kan man si at en ambisjon om å avskaffe fattigdom – definert relativt – i realiteten er en ambisjon om å avskaffe økonomisk ulikhet. (...) (D)et store flertallet av dem som i Norge tilfredsstiller EU-kriteriet for fattigdom, (avviker) i forholdsvis liten utstrekning (...) fra en 'gjennomsnittsnordmann' når man ser på indikatorene for den materielle situasjonen i husholdningene» (Aftenposten 10/7 2008).

Denne kritikken er ikke irrelevant, og den demonstrerer nettopp problemene ved å benytte en fattigdomsgrense som vinner gehør i allmennheten. I Norge vil for eksempel de fleste være enige i at det ikke er sannsynlig at en person kan klare å ha rimelige levekår dersom vedkommende har en total inntekt på 50 000 kroner i året. Men *hvor* lav må inntekten være for at man ikke skal kunne anta at en person kan opprettholde en akseptabel levestandard? Er 100 000 kroner nok, eller 150 000 kroner, eller må man enda høyere i inntekt?

Fattigdom målt ved relativ lavinntekt

Det fattigdomsmålet som oftest benyttes i vestlige fattigdomsstudier, og som danner grunnlag for de regelmessige fattigdomsrapporteringene fra for eksempel Statistisk sentralbyrå, Eurostat og OECD, er *det relative lavinntektsmålet*. I stedet for å beregne fattigdom med utgangspunkt i en forbruks- eller levekårs pakke, bruker man inntektsfordelingen i samfunnet som grunnlag for å definere en fattigdomsgrense. Tanken er at man kan sette en nedre grense for hvor stor inntekt som skal til for å kunne opprettholde en akseptabel levestandard i et samfunn. Personer som har lavere inntekt enn dette, regnes som fattige fordi det er usannsynlig at de med denne lave inntekten kan ha en slik akseptabel levestandard.

Fattigdomsgrensen settes som regel til en gitt andel av gjennomsnitts- eller medianinntekten i samfunnet, og det vanligste er å si at de som har inntekt lavere enn 50 eller 60 prosent av medianinntekten² er fattige.

Før man kan beregne medianinntekten må man imidlertid bestemme seg for hva slags inntektsbegrep man skal ta utgangspunkt i: bruttoinntekt, inntekt etter skatt eller disponibel inntekt. Og man må ta stilling til hvordan man skal korrigere for husholdsstørrelse og -sammensetning. Uten å gå inn på alle fordeler og ulemper ved ulike alternativer her, vil vi gjøre rede for hva som er vanligst i Norge, og hvilke fattigdomsgrenser som følger av de valgene som er gjort.

For det første er det vanlig å ta utgangspunkt i inntekt etter skatt. Dette begrepet omfatter summen av alle yrkesinntekter (lønns- og næringsinntekter), kapitalinntekter (det vil si renteinntekter og avkastning på diverse verdipapirer) pluss diverse overføringer (for eksempel pensjoner, barnetrygd, bostøtte, stipend og sosialhjelp). Til fratrukk kommer utliknet skatt og negative overføringer (det vil si pensjonspremier i arbeidsforhold og betalt barnebidrag) (Epland m.fl. 2011:9).

For det andre er det vanlig å justere inntektsnivået etter hvordan husholdningene er sammensatt med husholdsvekter, eller såkalte ekvivalensskalaer. En slik husholdsvekt tar hensyn til at inntektsbehovet er ulikt i hushold av ulik størrelse, og man benytter den for å beregne hvor mye inntekt en husholdning på for eksempel fire personer trenger for – teoretisk sett – å kunne ha samme levestandard som en enslig person.³

To ulike husholdsvekter blir vanligvis benyttet. Den ene kalles OECDs skala. Denne skalaen gir det første voksne medlemmet i husholdningen vekten 1, andre voksne husholdsmedlemmer får vekten 0,7, mens barn får vekten 0,5. En familie bestående av to voksne og to barn får dermed en samlet husholdsvekt på 2,7. Den andre skalaen, EU-skalaen, antar at stordriftsfordelene i en husholdning er noe større. Her får også første voksne vekten 1, andre voksne gis vekten 0,5, mens alle barn får vekten 0,3. Samlet husholdsvekt for en familie på to voksne og to barn blir dermed 2,1.

Den inntekten som betegnes som medianinntekt i fattigdomsmålninger er korrigert for husholdenes sammensetning ved hjelp av én av disse to vektene. Hva som da blir fattigdomsgrensene for ulike familier, avhengig av hvilken husholdsvekt som benyttes og hvor fattigdomsgrensen settes, kommer fram i tabell 2.1. Dersom man benytter OECD-skalaen og setter fattigdomsgrensen ved 50 prosent av medianinntekt, vil for eksempel en familie med to voksne og to barn karakteriseres som fattige hvis inntekten er lavere enn 322 920 kroner. Benyttes EU-skalaen og 60 prosent av medianinntekt

² Medianinntekten er den midterste inntekten i inntektsfordelingen. Denne finner man ved å ordne alle inntektene i samfunnet i stigende rekkefølge, og den midterste inntekten er medianinntekten. Halvparten av befolkningen vil ha inntekt over medianinntekten, mens den andre halvparten har inntekt under.

³ Slike husholdsvekter fortsetter at all husholdsinntekt blir fordelt likt mellom husholdsmedlemmene, selv om det ikke er sikkert at dette alltid er tilfellet.

som fattigdomsgrense, er en tilsvarende familie fattig hvis inntekten er lavere enn 361 242 kroner. Valg av fattigdomsgrense og husholdsvekt vil dermed ha betydning for fattigdommens omfang, men som vi skal se senere, har det stort sett liten betydning for fordelingen av fattigdom i befolkningen.

Tabell 2.1 Fattigdomsgrenser med utgangspunkt i husholdsjustert medianinntekt. Medianinntekten gitt OECDs skala var 239 200 kroner i 2009⁴, medianinntekten etter EUs skala var 286 700 kroner i 2009⁵.

	OECDs skala			EUs skala		
	Husholds-vekt	Fattigdomsgrense (50%)	Fattigdomsgrense (60%)	Husholds-vekt	Fattigdomsgrense (50%)	Fattigdomsgrense (60%)
1 voksen	1	119600	143520	1	143350	172020
2 voksne	1,7	203320	243984	1,5	215025	258030
1 voksen og 1 barn	1,5	179400	215280	1,3	186355	223626
1 voksen og 2 barn	2	239200	287040	1,6	229360	275232
2 voksne og 1 barn	2,2	263120	315744	1,8	258030	309636
2 voksne og 2 barn	2,7	322920	387504	2,1	301035	361242
2 voksne og 3 barn	3,3	394680	473616	2,4	344040	412848

Det siste forholdet som har betydning når man skal lage et fattigdomsmål, er å bestemme *hvor lenge* en husholdning skal ha inntekt under fattigdomsgrensen for å kunne karakteriseres som fattig. Det har stor betydning om fattigdom er et forbigående fenomen som et hushold kun opplever ett enkelt år, eller om det er en kronisk tilstand som strekker seg over en årrekke. Dersom det siste er tilfellet, er situasjonen langt mer alvorlig, og krever en annen type oppmerksomhet enn om fattigdommen er svært kortvarig. Mange vil for eksempel ha inntekt under fattigdomsgrensen en kort periode, for eksempel i forbindelse med overgang mellom utdanning og arbeid, på grunn av underskudd i næring eller tap ved salg av aksjer, eller ved endringer i husholdssammensetning. For andre er lavinntekten et mer langvarig problem som viser at husholdet har store vansker med å forbedre sin økonomiske situasjon, noe som for eksempel kan skyldes problemer med å komme eller holde seg i arbeid, eller på grunn av dårlig helse. I neste kapittel vil forskjellene i kort- og langvarig fattigdom bli illustrert.

Når lavinntekt brukes som mål på fattigdom er det viktig å være klar over at inntektsmålet har noen klare begrensninger (Ringen 1985, Andersen m.fl. 1995,

⁴ www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-04.html, lest 10/6 2011

⁵ www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-03.html, lest 10/6 2011

Fløtten 1999, 2006). De inntektsmålingene som fattigdomsberegningene baserer seg på (dvs. registerdata basert på inntektsinformasjon fra selvangivelsene) har for det første ikke informasjon om uformell økonomi (som byttehandel eller svart økonomi), og man finner for det andre ikke ut om personer/husholdninger for eksempel har lånt penger eller solgt eiendeler for å opprettholde en gitt levestandard. For det tredje forteller ikke inntektsstatistikken hvilke andre goder eller ressurser en person eller en husholdning har tilgang til. Det er allerede nevnt at tilgangen til offentlige, kostnadsfrie velferdstjenester bidrar til å redusere inntektens betydning for levekårene, det samme har formue i form av egen bolig. For det fjerde tar ikke inntektsbaserte fattigdomsmål høyde for de fordeler det medfører om en person i husholdningen er hjemmeværende, noe som gir mer tid til innkjøp og egenproduksjon, eller det godet egen fritid er (Piachaud 1987, Becker 1992, Bojer 1996). For det femte inneholder inntektsstatistikken lite informasjon om inntekter som er skattefrie eller særlig gunstig beskattet (NOU 2009:10: 9), noe som for eksempel kan ha betydning for inntektsnivået til selvstendig næringsdrivende. Sist, men ikke minst, inntekt er en nokså unøyaktig indikator på økonomiske ressurser, blant annet fordi forskjellige mennesker ikke kan forventes å få det samme ut av samme inntekt (Ringén 1987, 1988).

Alternative fattigdomsmål

Fattigdomsgrenser beregnes for ulike land, med utgangspunkt i medianinntekten i det aktuelle landet. Dette blir av og til kritisert, fordi levekostnader kan variere betydelig mellom ulike regioner innenfor samme land. Det er derfor gjort beregninger av fattigdom også ut fra regionale fattigdomsgrenser. En slik beregning for ulike regioner i Norge er gjort av Mogstad m.fl. (2007). Denne beregningssmåten endret i svært liten grad den totale andelen fattige i landet, men sammensetningen endret seg noe: regionale fattigdomsgrenser ga høyere fattigdom i byene enn i spredtbygde strøk enn den nasjonale fattigdomsgrensen, og også enda høyere rater blant unge aleneboende og innvandrere. Det siste har sannsynligvis sammenheng med at unge enslige og innvandrere oftere enn andre bor i byer, og særlig i Oslo, der medianinntekten er høyere.

Det kan også argumenteres med at ulike kommuner har ulikt tjenestetilbud, og at verdien av mottatte offentlige tjenester bør regnes med som en del av inntekten. Bhuller og Aaberge (2010) i Statistisk sentralbyrå har beregnet fattigdom i Norge ut fra et alternativt inntektsbegrep som inkluderer verdien av kommunale tjenester. Studien bruker opplysninger om driftsutgifter på ulike tjenesteformål fra de årlige kommuneregnskapene, og allokterer verdien av disse tjenestene til alle individer bosatt i kommunen som tilhører målgruppen for tjenesteproduksjonen. Undersøkelsen har likevel ikke tilgang til data om hvem som faktisk bruker de kommunale tjenestene, derfor må antallet personer i målgruppen for ulike tiltak estimeres. Tjenesteproduksjonen deles i ti kategorier: administrasjon, grunnskoler, øvrig utdanning, barnehager, helsestell,

sosialhjelp, barnevern, pleie og omsorg, kultur og infrastruktur. Administrasjon, kultur og infrastruktur antas å fordele seg noenlunde likt mellom ulike deler av befolkningen, og utgiftene til disse sektorene deles derfor på alle bosatte i kommunen. Et tilsvarende resonnement gjelder helsestell, som er en forsikring alle bosatte i kommunen nyter godt av den dagen behovet oppstår. For sosialhjelp, barnevern og helse og omsorg allokeres utgiftene etter hvem som antas å oftest etterspørre tjenesten, basert på informasjon om alder, arbeidsledighet, lavinntekt og sivilstatus (se Bhuller og Aaberge 2010, vedlegg A for detaljer). For grunnskoler, øvrig utdanning og barnehager allokeres utgiftene på antallet som faktisk mottar tilbudet.⁶

Studien finner at de fleste befolkningsgrupper i Norge hadde en jevn inntektsvekst i perioden 1993–2007, men at det er store forskjeller i sammensetningen av inntekten til de ulike gruppene. Skattefrie overføringer (som barnetrygd, bostøtte, sosialhjelp) og kommunale tjenester utgjør en større andel av inntekten til innvandrere, mens personer uten innvandringsbakgrunn i større grad får inntekten sin fra lønnsarbeid.

For øvrig reproducerer studien, med det utvidede inntektsbegrepet, funn fra fattigdomsforskning med et mer tradisjonelt inntektsbegrep: innvandrerbarn er langt mer utsatt for lavinntekt enn barn uten innvandringsbakgrunn (12 mot 2 prosent for barn under 13 år), andelen innvandrerbarn med lavinntekt økte noe fra treårsperioden 2002–2004 til perioden 2005–2007, og økt botid reduserer risikoen for lavinntekt. Studien finner videre at enslige og enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn er mer utsatt for lavinntekt enn familier med barn, og at fattighedsratene er høyere i Oslo enn i landet for øvrig.

Et påfallende funn hos Bhuller og Aaberge (2010) er at mens det knapt finnes personer i majoritetsbefolkningen som har inntekt under fattighedsgrensen når de er i full jobb, finnes det grupper med fulltidsarbeidende innvandrere som ikke tjener nok til å løfte husholdningen over fattighedsgrensen. At kommunale tjenester er viktige for innvandreres velferd illustreres av at når verdien av kommunale tjenester beregnes inn i inntektsbegrepet, synker andelen fattige innvandrere, mens andelen fattige uten innvandrerbakgrunn forblir uendret. Likevel, det å beregne verdien av kommunale tjenester, korrigere for husholdningenes behov for slike tjenester, og beregne regionale fattighedsgrenser basert på denne forhøyede inntekten, resulterer ikke i dramatisk annerledes fattighedsrater: når OECDs ekvivalensskala og lavinntektsgrense brukes, viser denne studien at 2 prosent av befolkningen uten innvandringsbakgrunn, og 12 prosent av befolkningen med innvandringsbakgrunn, hadde lav inntekt i perioden

⁶ En viktig grunn til denne ulike behandlingen er at sosialhjelp, barnevern og helse og omsorg tilbys som kompensasjon for velferdstap. Hvis utgiftene skulle fordeles på antall mottakere heller enn antall i målgruppen, burde det vært kompensert for et anslag på velferdstapet, hvis ikke ville for eksempel barn som opplever omsorgssvikt framstå som «rike» fordi de mottok omfattende offentlige tjenester. Dette forbeholdet gjelder ikke for barnehager og grunnskole og øvrig utdanning.

2005–2007. De tilsvarende tallene som oppnås med et konvensjonelt inntektsbegrep, er henholdsvis 3 og 17 prosent.⁷

Et tredje forhold som kan ha betydning for fattigdommen er boligformue. En person med lav inntekt og en stor, verdifull enebolig kan bli regnet som fattig dersom man utelukkende legger inntekt til grunn for beregningen. En studie fra 2010 forsøkte å korrigere for dette gjennom å korrigere for boligutgifter og verdi av bolig på to måter (Pedersen og Hellevik 2010). Den ene måten var å trekke boligutgiftene fra husholdningenes disponible inntekt, for å få fram beløpet som gjensto til andre typer forbruk. Den andre måten var å legge et estimat av fordelene ved å bo i helt eller delvis nedbetalt bolig til den registrerte inntekten. Forskerne bak studien antok at begge framgangsmåter ville redusere fattigdommen blant de eldre relativt til de unge (fordi eldre ofte bor i nedbetalt bolig), og i distriktene relativt til i byene (fordi boligkostnadene i byene ofte er høyere). Analysene viste imidlertid at det å ta hensyn til boligutgifter i liten grad forandret forholdet mellom by og land. En mulig forklaring på dette er at befolkningen bruker omtrent like stor andel av inntekten sin på bolig, uavhengig av hvor man bor, men at den enkelte muligens får «mer bolig for pengene» utenfor pressområdene. Andelen fattige blant aleneboende eldre reduseres når man legger verdien av boligen til inntekten, fra 36 til 20 prosent, men den er fortsatt høyere enn for noen annen gruppe i befolkningen (når fattigdomsgrensen settes ved 60 prosent av medianinntekten). Den andre beregningsmåten, der boligutgiftene trekkes fra den disponible inntekten, endret fattighedsratene blant de eldre svært lite.

Forbruksnivået, og sammensetningen av forbruket, vil variere over livsløpet; for eksempel kan det argumenteres for at svært gamle og syke mennesker har mer behov for gratis omsorgstjenester enn for kontantytelser. Gjennomsnittlig forbruk vil også variere på tvers av regioner, mellom kvinner og menn, og for den saks skyld også mellom personer med ulik ideologisk eller religiøs overbevisning. Det er derfor lett å argumentere for stadig mer differensierte og fingraderte fattighedsberegninger. Som studiene sitert her har vist, er likevel det innarbeidede fattighedsmålet relativt robust. Alternative fattighedsmålinger nyanserer bildet, men hovedinntrykket endrer seg lite. I de følgende kapitlene vises derfor beregninger av lavinntekt basert på inntektsmål. Det er likevel verdt å understreke at befolkningens preferanser og behov varierer betydelig. Det å ha inntekt under fattighedsgrensen betyr ikke nødvendigvis at man lider nød, og omvendt: personer med særlige behov kan ha betydelige levekårsproblemer selv om de lever i husholdninger med inntekter godt over den beregnede lavinntektsgrensen. Det offentlige velferdstilbudet, og tilbudene som gis i frivillig sektor, kan bidra til å øke livskvaliteten til sårbare grupper på måter som ikke fanges opp av fattighedsmålinger.

⁷ www.ssb.no/emner/05/01/inntind/tab-2011-04-28-02.html, se også nedenfor.

3 Fakta om fattigdom i Norge

I det følgende skal vi presentere statistikk som viser hvordan den norske fattigdommen ser ut. For det første presenteres en sammenlikning av fattigdom i europeiske land. For det andre gir vi et bilde av utviklingen i den norske fattigdommen de siste 15–20 årene. Endelig presenteres en oversikt over hvilke grupper som har størst risiko for å havne i fattigdom. Vi vil ta utgangspunkt i to ulike fattigdomsmål. Det ene målet beregner stordriftsfordeler etter OECDs skala, og fattigdomsgrensen settes ved 50 prosent av median. Det andre målet beregner stordriftsfordeler etter EUs skala, og fattigdomsgrensen settes ved 60 prosent av median. Det er dette siste målet som ofte refereres i den norske offentligheten. Det gir en klart høyere fattigdomsandel enn OECD-målet, og det er i denne sammenheng viktig å gjøre oppmerksom på at selv om EU rapporterer fattigdom i sine medlemsland med utgangspunkt i EU-målet, betyr ikke dette at EU mener at 60 prosent av medianinntekten i det enkelte medlemsland er grensen for fattigdom. Tvert imot kalles dette målet konsekvent et mål for «risk of poverty», eller et fattigdomsrisikomål. Denne nyansen kommer sjelden fram i den offentlige debatten, i stedet framstilles det som EUs offisielle mål på fattigdom, noe det altså ikke er.

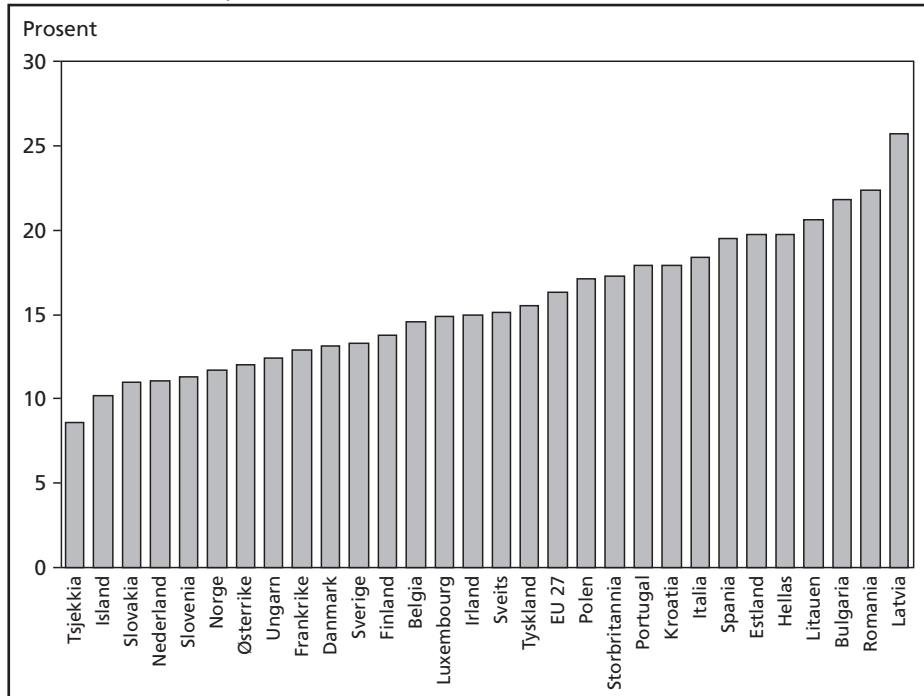
Fattigdom i Europa

EU publiserer årlig en oversikt over utviklingen i lavinntekt i alle EU- og EØS-land. Denne oversikten viser at Norge ligger godt an sammenliknet med andre land, men det er fem land som har lavere andel personer med inntekt under fattigdomsrisikogrensen enn Norge (figur 3.1). Generelt viser internasjonale sammenlikninger av fattigdom at Norge og de andre nordiske landene utmerker seg med lave fattigdomsandeler, mens Storbritannia og land i Sør- og Øst-Europa befinner seg i den andre enden av skalaen.

I figur 3.1 ser vi at Tsjekkia, Slovakia og Slovenia har omtrent den samme som eller lavere fattigdomsandel enn Norge. Dette illustrerer utfordringene ved å benytte et relativt fattigdomsmål. Det er ingen tvil om at levestandarden i disse landene er dårligere enn levestandarden i Norge. Disse landene ligger for eksempel på henholdsvis 28., 29. og 31. plass i FNs Human Development Index (UNDP 2010, table 1). Men særtrekk ved inntektsfordelingen i disse landene tilsier at det er forholdsvis få som har

inntekt lavere enn 60 prosent av medianinntekten (som igjen er langt lavere enn den norske medianinntekten).

Figur 3.1 Andel personer som har risiko for å være fattige, målt ved 60 prosent av nasjonal medianinntekt, i europeiske land. 2009.



Kilde: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teisi010&plugin=1>, lest 10/6 2011

Fattigdomsutviklingen i Norge

Det er nærliggende å anta at den store oppmerksomheten fattigdom har fått i Norge skyldes en negativ utvikling med en klart økende fattigdom. I dette avsnittet vises data om fattigdomsutviklingen i Norge over tid, med tre ulike indikatorer på fattigdom: årlig lavinntekt, lavinntekt i treårsperioder, og mottak av sosialhjelp. I tillegg vises andelen som sier at de opplever problemer med å få endene til å møtes i ulike europeiske land, sammenholdt med figur 3.1, som viser andelen med lavinntekt i de samme landene.

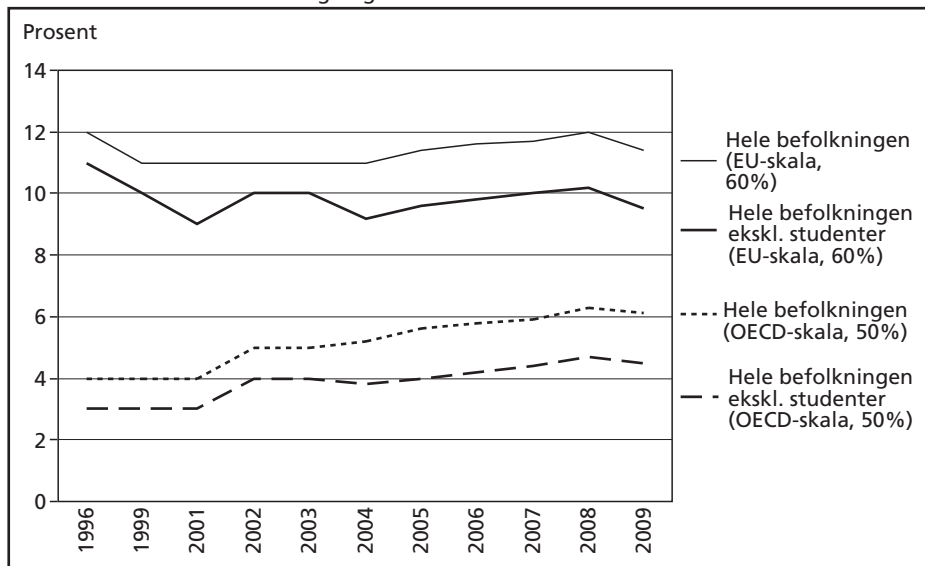
Figur 3.2 viser at svaret på spørsmålet om fattigdommen i Norge har økt eller ikke avhenger av hvilket fattigdomsmål man baserer seg på. Tar man utgangspunkt i EU-målet, har fattigdommen vært nesten helt stabil i denne perioden, med en nedgang fra

1996 til 2001, deretter har den ligget stabilt i overkant av 11 prosent (litt lavere hvis studentene ekskluderes).⁸

Hvis derimot OECD-målet legges til grunn, har perioden vært preget av en nokså jevn økning i fattigdom, fra 4 prosent i 1996 til 6 prosent i 2009. Forskjellen i utvikling avhengig av hvilket mål som benyttes viser at det har vært en økning i andelen som har de laveste inntektene (siden OECD-målet gir en lavere fattigdomsgrense enn EU-målet), og utviklingen gjenspeiler også en endring i fattigdommens sammensetning. En større andel av de fattige er i dag barnefamilier eller andre store familier.

Variasjonene i fattigdom følger til en viss grad de økonomiske konjunktorene. Fattigdommen øker på begynnelsen av 2000-tallet for deretter å gå litt ned eller holde seg stabil, før den igjen øker fram mot finanskrisen. Etter finanskrisen (dvs. i 2009) er andelen igjen noe lavere.

Figur 3.2 Andel fattige i Norge i perioden 1996–2009 ifølge to ulike fattigdomsmål og avhengig av om studenter tas med i beregningen eller ikke.⁹ Prosent.



Kilde: Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå

⁸ Epland m.fl. (2011, figur 3.1) har beregnet fattigdomsandel helt tilbake til 1986. Deres beregning viser at det også i perioden 1986–1996 var forholdsvis stabile fattigdomstall. I 1986 var fattigdomsandelen ifølge EU-målet drøyt 10 prosent (studenter unntatt), deretter steg andelen til drøyt 11 prosent i 1994, før den sank igjen. Tilsvarende utvikling i OECD-målet var knapt 3 prosent fattige i 1986, deretter en økning til ca. 3,5 prosent i 1994, og så en nokså stabil situasjon til en økning igjen fra 2001.

⁹ Fram til og med 2004 er statistikken basert på befolkningsutvalg, noe som medfører noe usikkerhet siden resultatene bygger på opplysninger bare fra den delen av befolkningen som omfattes av undersøkelsen. Fra og med 2005 er statistikken en totaltelling som ikke vil berøres av utvalgsfeil (www.ssb.no/vis/inntind/om.html).

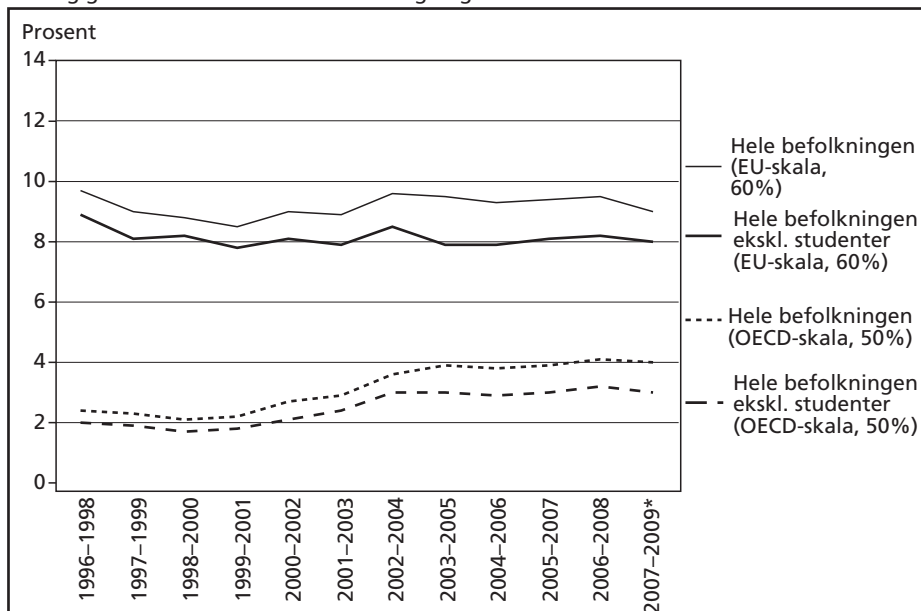
Kort- eller langvarig fattigdom

Hittil har vi konsentrert oss om den kortvarige fattigdommen. Det vil si andelen personer med inntekt under en gitt fattigdomsgrense ett enkelt år. Siden det er stor forskjell på å oppleve lavinntekt i en kort og lang periode, er det også viktig å se på utviklingen i den langvarige fattigdommen (figur 3.3). Som vi ser er også utviklingen i langvarig fattigdom preget av stabilitet. Langvarig fattigdom beregnet som 60 prosent av medianinntekt har nesten ikke endret seg, mens det var en økning i langvarig fattigdom målt ved 50 prosent av medianinntekten fram til cirka 2002.

Det er altså en god del personer som opplever lavinntekt bare i en forbigående periode, og det kan diskuteres om det er riktig å karakterisere disse som fattige. Andelen som opplever å ha lavinntekt over en lengre periode ligger imidlertid ikke så langt under andelen som opplever lavinntekt et enkelt år, noe som tyder på at situasjonen har låst seg for mange. Dette gir ekstra utfordringer i fattigdomspolitikken. En stor andel av dem som har lavinntekt i Norge i dag har problemer med å komme seg ut av situasjonen.

Forskere i Statistisk sentralbyrå har sett nærmere på den langvarige fattigdommen (Epland m.fl. 2011). I stedet for å se bare på tverrsnittsdata (dvs. situasjonen for utvalg av befolkningen på et gitt tidspunkt) har de brukt paneldata for å følge de samme personene over tid. På denne måten får man et bedre inntrykk av hvordan folk beveger seg ut og inn av lavinntektsgruppen. Epland og medarbeidere konkluderer med at

Figur 3.3 Andel personer med vedvarende lavinntekt (3 år), etter to ulike fattigdomsmål og avhengig av om studenter tas med i beregningen eller ikke.



Kilde: Epland m.fl. 2011, tabell 4.1 for perioden 1997/1999-2006/2008

* www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-02.html for 2007/2009

de fleste lavinntektsgruppene klarer seg bedre når man ser på paneldata enn når man bare ser på tverrsnittsdata. Inntektsmobiliteten har vært relativt høy for mange som i utgangspunktet (dvs. i 2004 jf. deres studie) hadde lavinntekt. Alderspensjonister, uførepensjonister og langtidssyke utmerker seg med lav inntektsmobilitet, mens unge enslige og enslige forsørgere utmerker seg med høy. Videre finner forskerne at innvandrere er blant de gruppene som i minst grad kommer seg ut av lavinntektsgruppen, mens enslige forsørgere er de med høyest mobilitet ut av gruppen.

NOVA-prosjektet «Barns levekår – betydningen av familiens inntekt» er også en panelstudie der man har sett på utvikling over tid hos et utvalg barnefamilier med lavinntekt¹⁰, og sammenliknet med et kontrollutvalg som representerer et tverrsnitt av norske barnefamilier. Utvalget ble trukket i 2000, og det ble gjort egne datainnsamlinger i 2003, 2007 og 2009 (Sandbæk og Pedersen 2010). Studien viser, som statistikken fra Statistisk sentralbyrå, en positiv inntektsutvikling i lavinntektsutvalget. I 2007 er 70 prosent ikke lenger under fattigdomsgrensen. Likevel har de fleste det som må betegnes som dårlig økonomi; de som har fått bedre inntekt har ikke beveget seg langt opp i inntektsstigen. Det skjer heller ingen inntektsutjevning, den absolutte inntektsforskjellen mellom lavinntektsutvalget og kontrollutvalget består. I tillegg er det en liten gruppe som har vedvarende lavinntekt i hele perioden. Familier med ikke-vestlig bakgrunn og yrkespassive medlemmer kommer klart dårligst ut både når det gjelder nivå på inntekten i siste del av perioden som studeres, og når det gjelder inntektsvekst over tid. Disse familiene har også høyere sannsynlighet for varig lavinntekt enn andre lavinntektshushold. I likhet med Epland m.fl. 2011 viser også NOVAs studie at selv om enslige forsørgere er en utsatt gruppe, så har de ikke høyere sannsynlighet for varig lavinntekt sammenliknet med andre lavinntektshushold.

Sosialhjelpsmottak

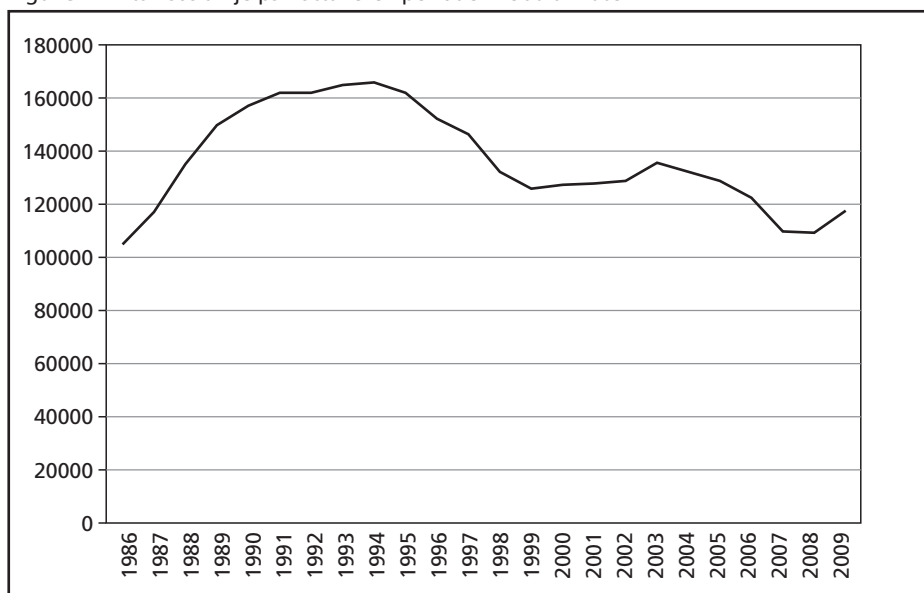
Mens inntektsfattigdommen har vært stabil eller økende (avhengig av hvilket fattigdomsmål man tar utgangspunkt i), peker utviklingen i sosialhjelpsmottak i en annen retning. Sosialhjelp er det økonomiske sikkerhetsnettet for personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller andre økonomiske overføringer. Antall sosialhjelpsmottakere har variert betydelig de siste 25 årene (figur 3.4). Dette er den offentlige ytelsen som i størst grad gjenspeiler fattigdomssituasjonen i landet, selv om det ikke er direkte sammenfall mellom dem som karakteriseres som inntektsfattige og dem som er mottakere av sosialhjelp. Personer som mottar sosialhjelp har fått vurdert sin inntekt som så lav at det ikke er mulig å klare seg uten hjelp fra det offentlige.

Fra 1986 økte antallet kraftig fra 105 000 mottakere til en topp på 165 000 i 1993. Etter dette har antallet gått like kraftig ned, og i 2007–2008 var det nesten like lavt

¹⁰ Lavinntekt er i denne studien definert som inntekt under 60 prosent av medianinntekten.

som i 1986 (ca. 109 000 mottakere). I forbindelse med finanskrisen var det igjen en økning til cirka 118 000 mottakere i 2009.

Figur 3.4 Antall sosialhjelpsmottakere i perioden 1986 til 2009.



Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå, seksjon for levekårsstatistikk og Statistikkbanken statbank.ssb.no/statistikkbanken, lest 10.6.2011

Siden sosialhjelp er det laveste sikkerhetsnettet i den norske velferdsstaten, skulle man kanskje forvente at de fleste som var fattige mottok sosialhjelp, og at de fleste sosialhjelpsmottakere var fattige. Slik er det ikke. Om lag halvparten av personene som bor i et hushold der hovedinntektsmottaker mottok sosialhjelp i løpet av 2009, hadde inntekt under fattigdomsgrensen (Epland m.fl. 2011).

I fattigdomspolitikken har det vært en sterk fokusering på langtidsmottakere av sosialhjelp. Det å være avhengig av sosialhjelp over lang tid eller å ha sosialhjelp som hovedinntektskilde, er vanskelig for den enkelte, og er en illustrasjon på at noen faller utenfor arbeidslivet samtidig som de ikke kvalifiserer til mottak av trygdeordningene for personer utenfor arbeid. Likevel er det viktig å merke seg at for de fleste fungerer sosialhjelpen etter hensikten, som en midlertidig ytelse til personer som får økonomiske problemer (Lorentzen 2006, 2007).

Andelen av sosialhjelpsmottakere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde har også blitt noe redusert de siste årene, men dette har sannsynligvis sammenheng med økning i sosialhjelpsmottakere som deltar i kvalifiseringsprogram (www.ssb.no/soshjelpk/main.html). Statistisk sentralbyrås statistikk for økonomisk sosialhjelp viser videre at blant mottakerne av sosialhjelp i 2010 var det få som hadde en tilknytning

til arbeidslivet. Kun 13 prosent var i ordinært arbeid, og 11 prosent var på arbeidsmarkedstiltak eller under utdanning, 37 prosent av sosialhjelpsmottakerne mottok en eller annen form for pensjon eller trygd i tillegg til sosialhjelpen, og de fleste av disse hadde trygd som viktigste inntektskilde (ibid.).

Kvalifiseringsprogrammet er et av hovedvirkemidlene i regjeringens satsing for å bekjempe fattigdom. Langtidsmottakere av sosialhjelp var en viktig målgruppe ved innføringen av dette programmet. Dette er en gruppe hvor mange har redusert arbeids- eller funksjonsevne. Høgskolen i Oslo har foretatt en egen studie av funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp. Studien viser at det blant langtidsmottakere av sosialhjelp er en overrepresentasjon av unge og en overvekt av menn. Mange har en opphopning av problemer på flere områder. Undersøkelsen viser stor utbredelse av helseproblemer, 45 prosent oppgir at de har så dårlig helse at det påvirker evnen til å fungere i dagliglivet, nær 60 prosent har dårlig mental helse, en tredel har rusproblemer. Samtidig er det en firedel som har få eller moderate problemer (van der Wel m.fl. 2006). For den siste gruppen vil veien via aktivering til egenforsørging gjennom lønnet arbeid kunne være kort, men for den store andelen av langtidsmottakerne av sosialhjelp vil overgang til eget arbeid kreve tiltak på flere områder og tett oppfølging. Målsettingen ved kvalifiseringsprogrammet har også vært å gi tett og koordinert bistand for å styrke mulighetene for deltakelse i arbeidslivet.

Andre indikatorer på økonomiske problemer

Mens vi over har konsentrert oss om indirekte mål på fattigdom, det vil si inntektsmål, er det også interessant å se på utviklingen i mer direkte indikatorer på fattigdom. Fra EUs levekårsundersøkelse (EUSilc) kan man hente informasjon om økonomiske problemer. Ett spørsmål som stilles hvert år i denne undersøkelsen er for eksempel om husholdningene har store problemer med å få endene til å møtes. I figur 3.5 har vi ordnet landene i samme rekkefølge som i figur 3.1, det vil si at landene med lavest fattigdomsandel ligger til venstre i figuren, mens landene med høyest fattigdomsandel ligger til høyre.

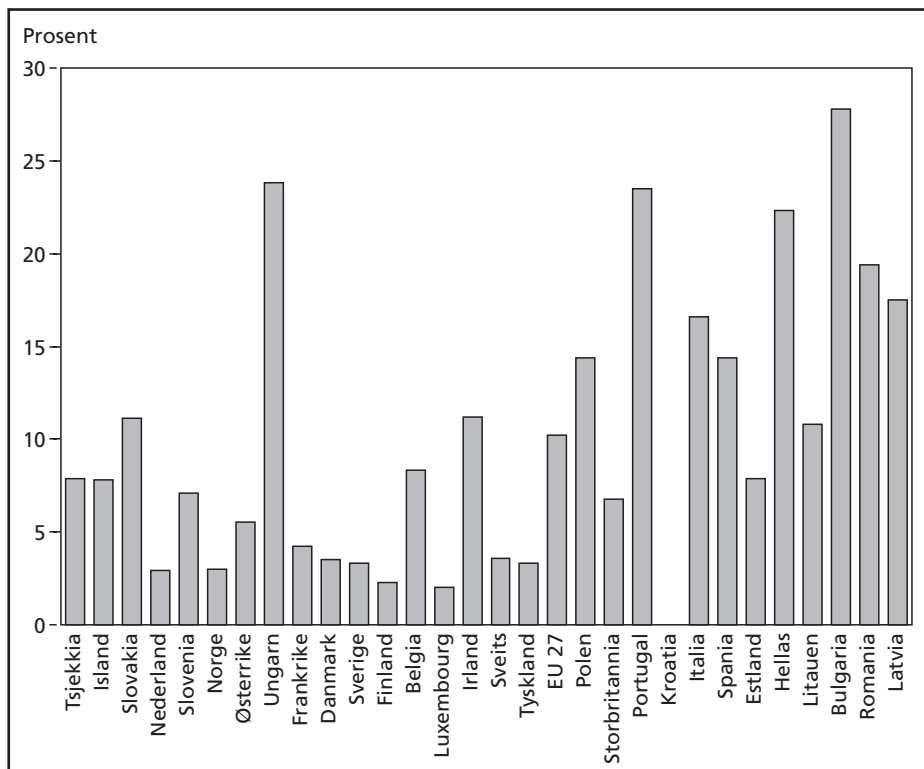
Figuren viser for det første at det er store forskjeller i graden av økonomiske problemer i europeiske land. Mens kun 2 prosent av innbyggerne i Luxembourg rapporterer at de har problemer med å få endene til å møtes, er det nesten 28 prosent av bulgarerne som sier det samme.

For det andre utmerker de nordiske landene seg med svært lave andeler som rapporterer om store økonomiske problemer. Med unntak av Island, der nesten 8 prosent av befolkningen har slike problemer, er andelen mellom 2 og 4 prosent i de andre nordiske landene.

Figur 3.5 illustrerer utfordringen med det relative fattigdomsmålet, i og med at den viser at det langt fra er noen entydig sammenheng mellom fattigdomsandel og andel i befolkningen som ikke klarer å få økonomien til å strekke til. Det er for eksempel tydelig

at i de østeuropeiske landene som hadde lavere fattigdomsandeler enn Norge, er det en langt større andel av befolkningen som sliter med å få endene til å møtes. Ungarn er et annet illustrerende eksempel; her er ikke mer enn 12,4 prosent av befolkningen under fattigdomsgrensen, mens nesten 25 prosent rapporterer om økonomiske problemer.

Figur 3.5 Andel personer i europeiske land som rapporterer at de har problemer med å få endene til å møtes, 2009.



Kilde: Eurostat, appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcs09&lang=en

Tall for Kroatia ikke tilgjengelig

Dataene fra Eurostat kan også benyttes til å se på utviklingen i økonomiske problemer over tid. For Norges del har denne andelen vært svært stabil, med mellom 2 og 3,4 prosent som rapporterer om slike problemer i perioden 2004–2009. Det har altså ikke vært noen økning i andelen med økonomiske problemer i Norge de siste årene.

Flere norske fattigdomsstudier har sett på sammenhengen mellom inntektsfattigdom og andre levekårsproblemer. Disse studiene konkluderer gjennomgående med at personer med svært lav inntekt har dårligere materielle og sosiale levekår enn den øvrige befolkningen. Samtidig er det langt fra noe perfekt overlapp mellom lavinntekt og andre levekårsproblemer. Mange fattige har tilgang til sentrale materielle levekårs-

goder og de er sosialt aktive (se for eksempel Fløtten 1999, 2006, Fløtten og Kavli 2009, Fløtten og Pedersen 2009, Sandbæk (red.) 2004, 2008, 2010, Sletten 2011). Dette kan ha sammenheng med at inntektsmålet som benyttes ikke er fullkomment, det kan ha sammenheng med hvor lenge folk har vært i en situasjon med svært lav inntekt, det kan ha sammenheng med hvilke ressurser en husholdning hadde før lavinntekts-situasjonen oppsto, og det kan ha sammenheng med hvilke ressurser en person eller husholdning har tilgang på via sitt personlige nettverk. I tillegg kan noen personer og husholdninger ha blitt hjulpet til å opprettholde en rimelig levestandard gjennom det offentlige velferdssystemet. For eksempel kan barn ha fått mulighet til å delta i fritidsaktiviteter gjennom tilskudd fra det offentlige (eller fra frivillige situasjoner), slik at deres sosiale deltakelse er høyere enn hva man kanskje kunne forvente ut fra familiens inntektssituasjon.

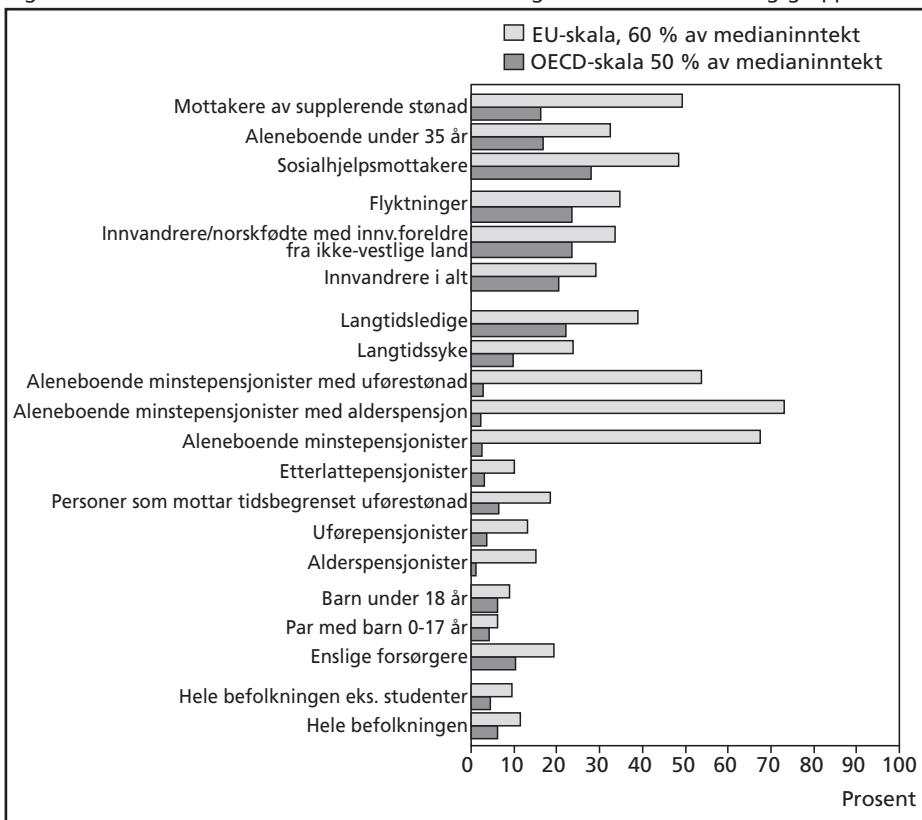
Det begrensede overlappet mellom lavinntekt og dårlige levekår viser betydningen av å kombinere flere mål på levekår for å finne de indikatorene som gir et dekkende bilde av folks situasjon.

Hvem er de fattige?

Nesten uansett hvordan man deler inn en befolkning, for eksempel etter kjønn, alder, sivilstatus, familiesammensetning, utdanningsnivå eller etnisk bakgrunn, vil man finne noen som er fattige i alle grupper. Dette betyr ikke at fattigdomsrisikoen er jevnt fordelt. Som vist i figur 3.6 (på neste side) er det store forskjeller i fattigdomsandeler mellom ulike grupper i den norske befolkningen.

Fordelingen av fattigdom er til en viss grad avhengig av hva slags fattigdomsmål som benyttes. EUs målemetode gir ikke bare høyere andeler fattige (som også vist i figur 3.2), men også en annen fordeling. Dette skyldes ulike beregninger av stordriftsfordeler og det at fattigdomsgrensen trekkes ved henholdsvis 50 og 60 prosent av medianinntekten. Store husholdninger «koster mer» i OECDs beregning (hver ny voksen har vekten 0,7, og hvert barn vekten 0,5, mot hhv. 0,5 og 0,3 etter EUs beregningsmåte, se ovenfor). Det at OECDs beregningsmåte forutsetter mindre stordriftsfordeler enn det EUs gjør, bidrar også til å trekke ned fattigdomsratene blant aleneboende. Den svært store forskjellen mellom beregningsmåtene for aleneboende alders- og uførepensjonister er likevel først og fremst et utslag av at minstepensjonen ligger mellom 50 og 60 prosent av medianinntekten. Minstepensjonister uten andre inntektskilder er dermed «fattige» etter EUs beregningsmåte, men ikke etter OECD sin. Innvandrere har klart høyere fattigdomsrisiko enn befolkningen for øvrig, uavhengig av om EUs eller OECDs beregningsmåte legges til grunn. Innvandrere fra land i Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika («ikke-vestlige land») har høyere fattigdomsreter enn innvandrere

Figur 3.6 Andel med inntekt under to ulike lavinntektsgrenser i ulike befolkningsgrupper. 2009.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-06.html og www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-05.html

sett under ett. Ser man på barnefamilier, er det klart at enslige forsørgere har høyere fattigdomsrisiko enn par med barn.

Kjønnforskjeller i fattigdom

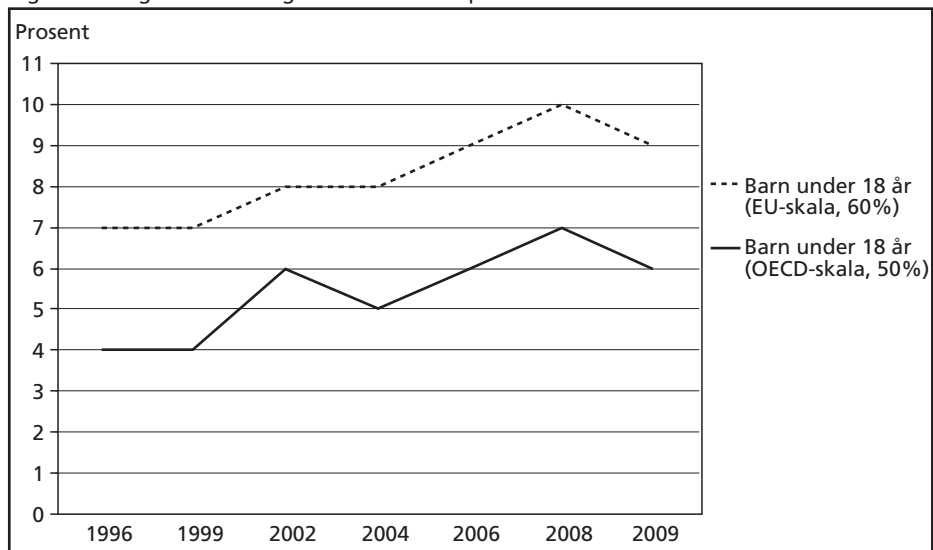
Kvinner har noe høyere fattigdomsrater enn menn (ikke vist i figuren, se Epland og Normann 2011), hvis man legger EUs målemetode til grunn. Særlig blant eldre er det klare kjønnforskjeller: menn over 67 år utgjør 7 prosent av den totale befolkningen eldre enn 16 år, og også 7 prosent av lavinntektsgruppen. Det er med andre ord ingen overrepresentasjon av eldre menn blant de fattige. Kvinner over 67 år, derimot, utgjør 9 prosent av den samlede voksne befolkningen og 23 prosent av lavinntektsgruppen (Epland og Normann 2011:36). Eldre kvinner er dermed klart overrepresentert blant de fattige i Norge. Dette skyldes i all hovedsak at kvinner oftere enn menn er minstepensjonister. I yngre aldersgrupper er kvinner oftere enn menn enslige forsørgere,

en gruppe som har klart høyere fattigdomsrater enn befolkningen som helhet. Også innenfor gruppen enslige forsørgere er det forskjeller på kvinner og menn: 9 prosent av enslig mødre, mot 4 prosent av enslige fedre, hadde inntekter under lavinntektsgrensen i 2007 (Epland og Kirkeberg 2009). Årsakene til dette finnes sannsynligvis i den lavere yrkesdeltakelsen blant enslige mødre, og i det faktum at kvinner oftere enn menn jobber i lavlønnsyrker der inntekten kan være for lav til å forsørge en familie. Enslige mødre er en av få kategorier som er blitt mer avhengig av sosialhjelp i perioden 1998–2006.¹¹ Etter innføringen av kvalifiseringsprogrammet i 2007 stabiliserte sosialhjelpsbruket seg også for denne kategorien, men det har ikke vært en nedgang, slik det var for par med og uten barn. Den økte bruken av sosialhjelp har sannsynligvis sammenheng med at rettighetene enslige mødre og fedre hadde i trykkesystemet ble redusert i 1998 (Grødem 2010).

Barnefattigdom

Mens den generelle fattigdomsmålingen viser at fattigdomsandelen er forholdsvis stabil, har barnefattigdommen økt (figur 3.7). Fra 1996 til 2008 økte barnefattigdommen fra 4 til 7 prosent ifølge OECD-målet, for deretter å gå et prosentpoeng ned fra 2008 til 2009. Tilsvarende utvikling ifølge EU-målet er fra 7 til 10 prosent, samt en nedgang

Figur 3.7 Årlig rate for fattigdom blant barn i perioden 1996 til 2009. Prosent.



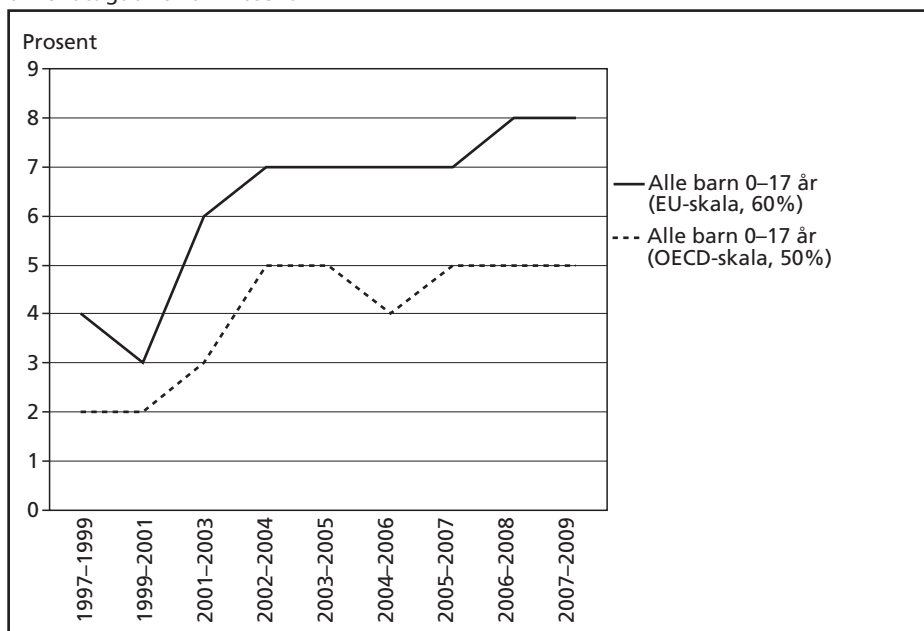
Kilde: Epland m.fl. 2011 for perioden 1996–2008. www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-05.html og www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-06.html for 2009 (lest 10/6 2011)

¹¹ www.ssb.no/emner/03/04/soshjelpk/

igjen i 2009. Fattigdommen blant barn er nå nesten like høy som fattigdommen i befolkningen generelt. Dette er en ny utvikling i Norge, som tradisjonelt har utmerket seg med langt lavere barnefattigdom enn generell fattigdom. En viktig forklaring på dette har vært at det er gode overføringer og støtteordninger for barnefamilier, samt at sysselsettingen blant foreldre, også mødre, har vært høy. Utviklingen nå viser at barnefamilier har kommet stadig dårligere ut, og som vi skal diskutere nærmere i neste kapittel, har dette sterk sammenheng med endringer i befolkningens etniske sammensetning.

Utviklingen i langvarig fattigdom viser et enda klarere bilde av hvordan barnefattigdommen har økt. Ut fra EU-målet har andelen barn som lever i familier med langvarig lavinntekt doblet seg i tiårsperioden fra 1997–1999 til 2007–2009. Utviklingen ifølge OECD-målet har vært enda sterkere, fra 2 til 5 prosent. Dette viser at ikke bare er barn nå i ferd med å få en like høy fattigdomsandel som voksne, men det er også en klar utvikling at fattigdommen i barnefamilier er langvarig.

Figur 3.8 Andel barn som opplever langvarig fattigdom fra 1997/1998 til 2007/2009 etter to ulike fattigdomsmål. Prosent.



Kilde: Epland m.fl. 2011 for årene 1997/1999–2006/2008. www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-02.html for perioden 2007–2009 (lest 10/6 2011)

En viktig dimensjon ved barnefattigdom er nettopp hvordan familienes inntektssituasjon påvirker barns levekår. Da tenker en både på materielle, sosiale og psykososiale levekår. I dette perspektivet er det svært alarmerende at det viser seg at fattigdom gir barn dårligere livsjanser på sikt. Lorentzen og Nielsen (2008) har vist at barn som vok-

ser opp i inntektsfattige familier (sosialhjelpsmottakere) selv har høyere sannsynlighet for å bli fattige som voksne. Dette bekreftes av Epland og Kirkeberg (2010): Blant barn som levde i lavinntektshusholdninger i 1986, hadde 12 prosent selv lav inntekt som voksne i 2008. Andelen blant dem som bodde i husholdninger over fattigdomsgrensen i 1986 var 6 prosent – altså halvparten.

Flere har også vist at lavinntekt i barndommen kan ha betydning for barns helse-tilstand på sikt (Elstad 2008, Grønningsæter og Nielsen 2011). Det er nettopp denne bekymringen for hvordan inntektsfattigdom påvirker barns levekår på sikt og deres livssjanser som har ført til den sterke politiske fokuseringen på barnefattigdom. Sletten (2011) har også vist i sin doktorgradsavhandling at ungdom i familier med dårlig råd ser mer pessimistisk på sine framtidssikter enn andre. Dette gjelder for eksempel framtidssikter når det gjelder arbeid, muligheten for å eie egen bolig og sannsynligheten for å bli lykkelig. Visse funn kan altså tyde på at barn som vokser opp i lavinntektshusholdninger «lærer å være fattige» (Shropshire og Middleton 1999), i betydningen at de lærer å skru ned forventningene, ikke be om for mye, og at enkelte ting ikke er for dem.

Det er dermed tendenser, også i Norge, til at fattigdom påvirker barns livssjanser og i en viss grad «går i arv». I tillegg har en rekke studier sett på hvordan det å leve i en lavinntektsfamilie påvirker barns liv og mestring som barn her og nå. Mange av disse studiene tematiserer forskjeller mellom barn med og uten innvandringsbakgrunn (se kapittel 4). Noen hovedfunn fra den norske forskningen er:

- Det er små forskjeller i skoletrivsel mellom barn med ulike familiebakgrunn – barn trives generelt sett godt på skolen i Norge. Barn med innvandringsbakgrunn uttrykker ofte ekstra entusiasme, og mange jobber svært seriøst med skolearbeid. Det foreligger lite kunnskap om eventuelle samspill mellom det å ha lavinntekt og det å ha innvandringsbakgrunn på skoletrivsel.
- De fleste barn i Norge deltar i organiserte fritidsaktiviteter, men barn fra lavinntektsfamilier deltar sjeldnere enn andre barn. De drar også sjeldnere på ferieturer utenfor hjemmet.
- Barn og unge med innvandringsbakgrunn deltar mindre i fritidsaktiviteter enn jevnaldrende i majoritetsbefolkningen, og minoritetsjenter deltar minst. Familiens økonomi har noe betydning for deltakelsen, men denne effekten later til å være sterkere i majoritetsbefolkningen enn blant minoritetene.
- I hvilken grad uformell vennekontakt varierer med innvandringsbakgrunn og familieøkonomi, er usikkert. Ulike studier finner ulike effekter. Én studie finner at familieøkonomi slår klart ut for innvandrerbarns vennekontakt, mens den ikke har betydning for majoritetsbarn. Dette funnet bekreftes ikke i de (få) andre studiene som foreligger.

- Barn i Norge har generelt god helse, og de sosiale forskjellene er små og usikre. Tilsvarende gjelder mål på selvtillit og opplevelsen av å ha kontroll over sin egen situasjon (intern/ekstern kontrollplassering), samt tillit til foreldrene: de sosiale forskjellene er små og usystematiske, og varierer med alder og kjønn.
- Barn som vokser opp i familier med svært lav inntekt over lang tid (typisk langtidsmottakere av sosialhjelp i Norge) utvikler ulike strategier for å håndtere situasjonen. Det mangler informasjon, både i Norge og internasjonalt, om hvorvidt mestringsstrategiene varierer etter om familien har innvandringsbakgrunn eller ikke.

(Kilder: Kavli 2007, Fløtten og Pedersen 2009, Fløtten og Kavli 2009, Sandbæk (red.) 2004, 2008, 2010, Grødem 2009, Thorød 2006, Sletten 2011).

Bostedsløse

Den første norske kartleggingen av bostedsløse ble gjennomført i 1996 og anslø at omlag 6200 personer var bostedsløse i Norge (Ulfrstad 1997). At noen manglet et så fundamentalt levekårs gode som et sted å bo, vakte politisk oppmerksomhet, og kunnskapen om bostedsløshet ble lagt til grunn for et nasjonalt prosjekt mot bostedsløshet lansert i Utjamningsmeldinga i 1999. Bekjempelse av bostedsløshet har vært en viktig del av fattigdomssatsingene siden. Etter 1996 er det gjennomført ytterligere tre kartlegginger, den siste i 2008 (Dyb og Johannessen 2009).

Dyb og Johannesens kartlegging fra 2008 anslår at det til tross for omfattende innsats er minst 6100 bostedsløse i Norge. Det vil si personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig. Hovedfunnene i kartleggingen er følgende:

- En svært liten andel av bostedsløse bor ute, i natthjem, varmestue eller liknende, hvor hele eller deler av dagen tilbringes ute. Dette gjelder kun 5 prosent av de bostedsløse. Den største gruppen (37 prosent) bor midlertidig hos familie, venner og kjente. En av fire oppholder seg i midlertidig boalternativ (døgnovernatting, hospits, pensjonat, campinghytte eller liknende). 17 prosent befinner seg i institusjon og skal skrives ut innen to måneder. 8 prosent er under kriminalomsorgen og skal løslates innen to måneder, og 3 prosent oppholder seg på krisesenter.
- Det er sterkt samsvar mellom lavinntekt og bostedsløshet. 40 prosent har sosialhjelp (i undersøkelsen kalt sosialbidrag) som hovedinntektskilde, 37 prosent mottar en eller annen trygdeytelse. Kun 8 prosent av de registrerte bostedsløse i 2008 hadde inntektskilder fra arbeidslivet.
- Utdanningsnivået til bostedsløse er langt lavere enn for befolkningen generelt.

- En stor andel av de som er bostedsløse har rusproblemer (59 prosent), 33 prosent har psykiske lidelser og 23 prosent anses å ha samtidig rusproblematikk og psykiske lidelser. Kun 14 prosent har verken rusproblemer eller psykiske problemer.
- Det er flest menn som er bostedsløse (73 prosent), og de fleste er enslige.
- Kartleggingen i 2008 viste at de bostedsløse har en gjennomsnittsalder på 35 år. Andelen unge har vært økende helt siden 1996.
- Det har vært en økning i bostedsløse som har ansvar for barn. I kartleggingen fra 2008 rapporteres det at 378 barn er bostedsløse sammen med sine foreldre. Det er i all hovedsak kvinner som er bostedsløse sammen med sine barn.
- Over 80 prosent av de bostedsløse er født i Norge. Den nest største gruppen er personer født i Afrika (7 prosent), og den tredje største er personer født i Asia (5 prosent).
- Nesten halvparten av de bostedsløse har vært i situasjonen lenge. 20 prosent har opplevd bostedsløshet over flere år, og 25 prosent har vært bostedsløse i mer enn et halvt år.

Det å ikke disponere et eget sted å bo er å være frarøvet et helt grunnleggende levekårsgode, og det å være bostedsløs må betegnes som en ekstrem situasjon. Samtidig er det mange flere enn de bostedsløse som opplever at lavinntekt har betydning for boligforholdene deres. I Norge eier de aller fleste sin egen bolig, men det godet det er å eie sin egen bolig, er skjevt fordelt. Nesten alle i de øverste inntektsgruppene eier egen bolig (96 prosent), mens dette gjelder en mye lavere andel i de lavere inntektsgruppene. I den laveste inntektsgruppen (tidelen i befolkningen med lavest inntekt) er det kun 32 prosent som eier egen bolig (Gulbrandsen 2010). Leieboliger er ofte små, og leietakere opplever oftere enn andre å bo trangt (Sandlie 2010).

NOVAs prosjekt «Barns levekår – betydningen av familiens inntekt» hvor en har fulgt et utvalg barnefamilier med lavinntekt over tid, viser også at lavinntektsutvalget har mindre sannsynlighet for å eie egen bolig enn kontrollutvalget, og de har dårligere boforhold. Samtidig er hovedtendensen at lavinntektshusholdningene bedrer sine boforhold i perioden undersøkelsen har pågått, og at inntektsmobilitet fører til bedre boforhold. Generelt har likevel kontrollutvalget bedre bokvalitet, mindre trangboddhet og eier sin egen bolig oftere enn lavinntektsutvalget. Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn i lavinntektsutvalget eier i langt mindre grad egen bolig enn de med etnisk norsk bakgrunn (Nordvik 2010, Sandbæk og Pedersen 2010). Det siste samsvarer med Statistisk sentralbyrås levekårsstudie blant innvandrere, som viser at innvandrere har langt høyere sannsynlighet for å leie bolig enn etnisk norske, selv om det er store forskjeller mellom ulike innvandrergupper (Blom og Henriksen 2008).

Samtidig er det viktig å merke seg at også i lavinntektsgrupper er det mange som eier egen bolig. For eksempel eier de aller fleste barnefamilier i Norge sin egen bolig, også barnefamilier med lavinntekt. Normann (2010) har videre vist at syv av ti enslige forsørgere eier egen bolig.

Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet har vist at fattigdommen i Norge har vært forholdsvis stabil de siste årene, og at fattigdom er et sammensatt fenomen. Det er ingen entydig sammenheng mellom det å ha lavinntekt og dårlige levekår, selv om fattige som gruppe har større levekårsproblemer enn andre. Og selv om noen grupper har særlig høye fattigdomsandeler, er det fattige i nesten alle grupper. Variasjonen i situasjonen til personer som karakteriseres som fattige, både når det gjelder levekår på andre områder, fattigdommens varighet og fattigdommens årsak, illustrerer behovet for en bred tilnærming i tiltakene som iverksettes for å redusere fattigdomsproblemet. En særlig utfordring er å finne tiltak som treffer fattige fra ulike etniske grupper. Som vist i dette kapitlet kommer personer med ikke-vestlig landbakgrunn dårligere ut enn majoritetsbefolkningen uansett hvilke fattigdomsmål som benyttes, og neste kapittel vies derfor situasjonen til denne gruppen.

4 Fattigdom og integrering

Forekomsten av fattigdom i Norge er langt høyere i innvandrerbefolkningen enn i den øvrige befolkningen. Personer med ikke-vestlig bakgrunn er sterkt overrepresentert blant fattige, både blant dem med kortvarig lavinntekt og blant dem med langvarig, og både blant barn og voksne. Bildet er det samme uansett hvilket mål for fattigdom som legges til grunn. Fattigdom i Norge er dermed i stor grad et problem som knytter seg til innvandrere med bakgrunn fra ikke-vestlige land. I dette kapitlet vil fattigdom i ulike innvandrergrupper bli beskrevet, og avslutningsvis diskuteres mulige årsaker til at forekomsten av fattigdom er så stor blant innvandrere.

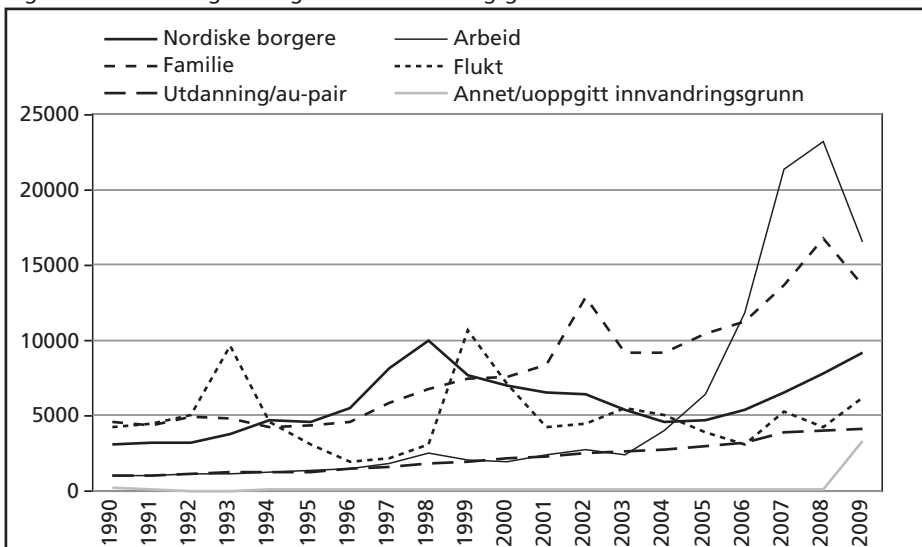
Fattigdom i innvandrerbefolkningen

Innvandringen til Norge har økt relativt kraftig de senere årene, særlig som en følge av utvidelsen av EU i 2004. Norge er en del av EUs indre marked, med fri bevegelighet av arbeidskraft, gjennom EØS-avtalen. I 2004 ble ti nye medlemsland i Sentral- og Øst-Europa innlemmet i EU, og mange arbeidstakere fra disse landene har kommet til Norge for å jobbe. Figur 4.1 (på neste side) viser utviklingen i innvandringen til Norge etter innvandringsgrunn siden 1990.

Figuren viser at arbeidsinnvandringen har økt betydelig i perioden. I tillegg øker familieinnvandringen, som delvis er en konsekvens av den primære arbeidsinnvandringen: arbeidsinnvandrerne fra EØS får familiene sine etter.

Arbeids- og familieinnvandrerne fra Øst- og Sentral-Europa er sjeldnere å finne blant de fattige enn flyktninger og deres familiegjensforente fra andre deler av verden: i treårsperioden 2006–2008 var for eksempel 21 prosent av polakkene i Norge fattige, mens gjennomsnittet for alle innvandrere var 22,5 prosent. Den høye innvandringen fra Sentral- og Øst-Europa kan skape press på arbeidsmarkedet, og reiser spørsmål om «sosial dumping», men foreløpig utgjør ikke arbeidsinnvandrerne fra disse regionene et fattigdomsproblem i Norge. Fattigdom er, som vist nedenfor, en betydelig større utfordring i mange andre innvandrergrupper.

Figur 4.1 Innvandring til Norge etter innvandringsgrunn. 1990–2009.

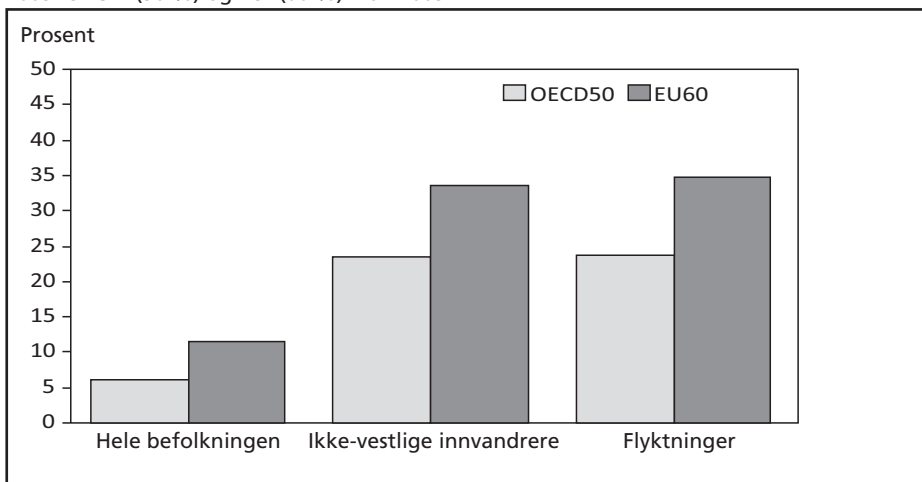


Kilde: NOU 2011: 7, figur 7.6. Tall fra Statistisk sentralbyrå

Innvandrere har langt høyere fattigdomsrisiko enn resten av befolkningen

Fattigdomsrisikoen er langt høyere blant ikke-vestlige innvandrere enn i resten av befolkningen (figur 4.2). Den relative forskjellen mellom ikke-vestlige innvandrere og hele befolkningen avhenger av valg av fattigdomsdefinisjon, men andelen fattige ligger tre (EU) til fire (OECD) ganger høyere i denne gruppen enn i befolkningen for øvrig.

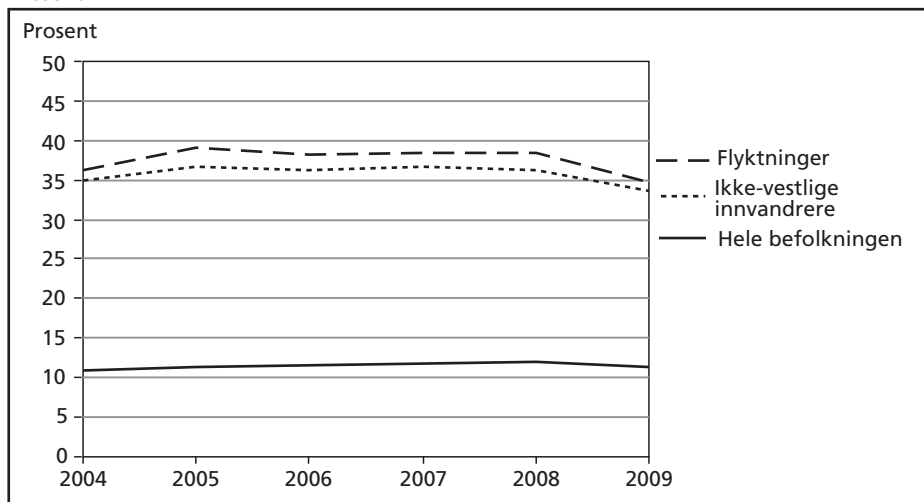
Figur 4.2 Fattigdomsandel for hele befolkningen, ikke-vestlige innvandrere og flyktninger i 2009. OECD- (50 %) og EU- (60 %) mål. 2009.



Kilde: www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-05.html og www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-06.html

Andelen fattige i de ulike gruppene har vært forholdsvis stabil de siste årene, men det er en tendens til at når andelen fattige går opp eller ned, så er endringene mer markerte blant ikke-vestlige innvandrere og flyktninger (figur 4.3).

Figur 4.3 Utviklingen i fattigdomsandel for hele befolkningen, ikke-vestlige innvandrere og flyktninger i perioden 2004–2009. EUs mål for risiko for fattigdom (60 % av medianinntekt). Prosent.



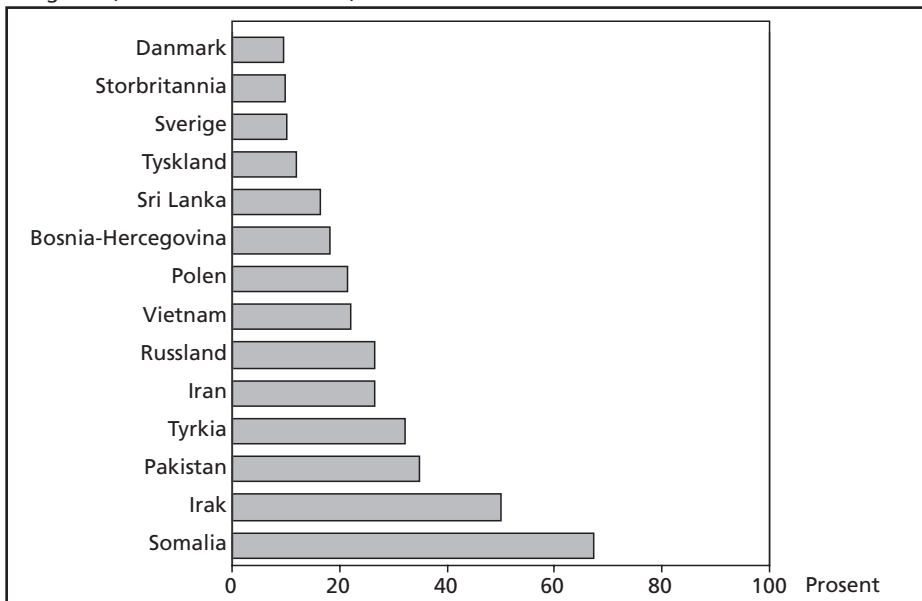
Kilde: www.ssb.no/inntind/tab-2011-04-28-05.html

Stor forskjell mellom innvandrere med ulik landbakgrunn

Det er svært stor variasjon i andelen fattige når man sammenlikner innvandrere fra ulike land. Også blant ikke-vestlige innvandrere er variasjonen stor. Andelen som opplever vedvarende fattigdom (inntekt under en gitt fattigdomsgrense tre år på rad) ligger for eksempel på rundt 10 prosent for innvandrere fra vestlige land, mens det blant innvandrere fra Somalia er nesten 70 prosent som er i en tilsvarende situasjon (figur 4.4 på neste side).

Fattigdomsandelen reduseres normalt med botid. Jo lenger en innvandrere har bodd i Norge, jo større er sannsynligheten for at vedkommende har hatt mulighet til å etablere seg på arbeidsmarkedet. Og med arbeid endres inntektssammensetningen fra å bestå av en stor andel offentlige overføringer, til å ha en høyere andel yrkesinntekter. Dette fører til at samlet inntekt øker. Det vil si at innvandrere etter å ha bodd en periode i Norge vil ha lavere fattigdomsrisiko. Dette illustreres i figur 4.5. For alle landgrupper som er inkludert i figuren er andelen med vedvarende lavinntekt for personer med kort botid høyere enn andelen i den samlede befolkningen (som er 8,2 prosent i 2008).

Figur 4.4 Forekomst av vedvarende fattigdom i utvalgte landgrupper. EUs mål for risiko for fattigdom (60 % av medianinntekt). 2008. Prosent.



Kilde: Epland og Normann (2011), tabell 4.14

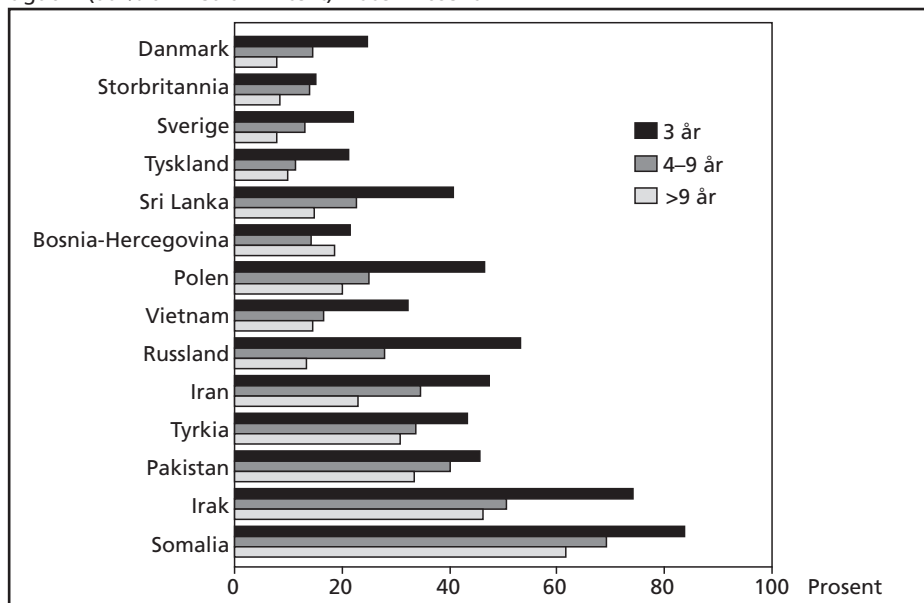
Andelen med vedvarende lavinntekt synker etter hvert som botiden øker i alle landgruppene, men i enkelte landgrupper er det svært mange med vedvarende lavinntekt selv etter mange år i Norge. Igjen er det somaliere som skiller seg ut, med mer enn 60 prosent med vedvarende lavinntekt, selv etter mer enn ni års botid. Også innvandrere fra Irak skiller seg ut, med om lag 45 prosent med vedvarende lavinntekt etter ni år i Norge. Felles for disse landgruppene er at de er forholdsvis nye innvandregrupper i Norge, og de har kommet hit som flyktninger fra land i krig og konflikt. Det er rimelig å anta at en god del av flyktningene har både sosiale og helsemessige problemer. For alle innvandrere fra ikke-vestlige land kommer i tillegg språk- og kulturutfordringer i tilpasningen til det norske samfunnet og arbeidsmarkedet.

Det er imidlertid også utfordringer innen innvandregrupper som er mer etablert i Norge, og hvor de fleste er kommet som arbeidsinnvandrere eller på familiegjenforening. Blant pakistanere og tyrkere er det for eksempel mer enn 30 prosent som har vedvarende lavinntekt etter ni års botid.

Innvandrere fra vestlige land (her Sverige, Danmark, Tyskland og Storbritannia) har etter ni års botid eller mer fattigdomsandel på nivå med det som er tilfellet i den samlede befolkningen. For enkelte innvandregrupper ser det altså ut til å være vanskelig å komme ut av fattigdom, dette ser i særdeleshet ut til å gjelde flyktninger fra Somalia og Irak, og det er generelt vanskeligere for ikke-vestlige innvandrere enn for

den øvrige befolkningen. 25 prosent av innvandrerne som var fattige i 1993–1995, var fortsatt fattige i 2005–2007, mens dette gjaldt 11 prosent av den øvrige befolkningen (NOU 2011: 14, s. 86).

Figur 4.5 Vedvarende fattigdom i utvalgte landgrupper. Etter botid. EUs mål for risiko for fattigdom (60 % av medianinntekt). 2009. Prosent.



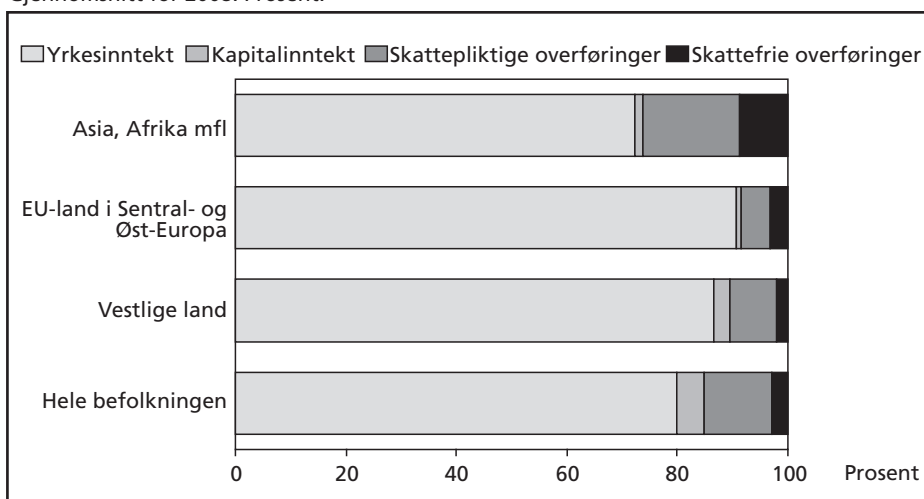
Kilde: Epland og Normann (2011), tabell 4.14

Den sårbare økonomiske situasjonen til deler av innvandrerbefolkningen illustreres i tillegg av at mange er avhengig av offentlige stønadsordninger for inntektssikring. Innvandrere er overrepresentert blant mottakere av sosialhjelp, bostøtte og kontantstøtte. Kontantstøtten tildeles uavhengig av inntektsnivå, men sosialhjelp og bostøtte tildeles kun til økonomisk vanskeligstilte familier. Det at mange innvandrere mottar sosialhjelp tilsier også at husholdsinntekten er lav, og den norske sosialhjelpen løfter ikke alle over en fattigdomsgrense satt ved 60 prosent av medianinntekten. Ser man på inntektssammensetningen til ulike befolkningsgrupper (figur 4.6), viser denne at ikke-vestlige innvandrere (østeuropeere unntatt) får en større del av inntekten sin fra skattepliktige og -frie overføringer¹² enn den øvrige befolkningen. Generelt er det, som vi skal komme tilbake til, politisk utfordrende å fastsette nivået på stønadene. Dersom stønadsnivået settes så høyt at en familie mottar så mye i stønad at inntektene blir på

¹² Skattepliktige overføringer er pensjoner fra folketrygden, tjenestepensjoner, dagpenger ved arbeidsledighet og introduksjonsstønad. Skattefrie overføringer er barnetrygd, kontaktstøtte, engangsstønad ved fødsel/adopsjon, bostøtte og sosialhjelp.

nivå med vanlige inntekter, risikerer man at dette gir lavere motivasjon for å delta i arbeidslivet (såkalte insentivproblemer).

Figur 4.6 Inntektssammensetning for husholdninger med hovedinntektstaker i alderen 20–64 år (studenthusholdninger unntatt). Ulike inntekters andel av husholdningens totale inntekter. Gjennomsnitt for 2008. Prosent.



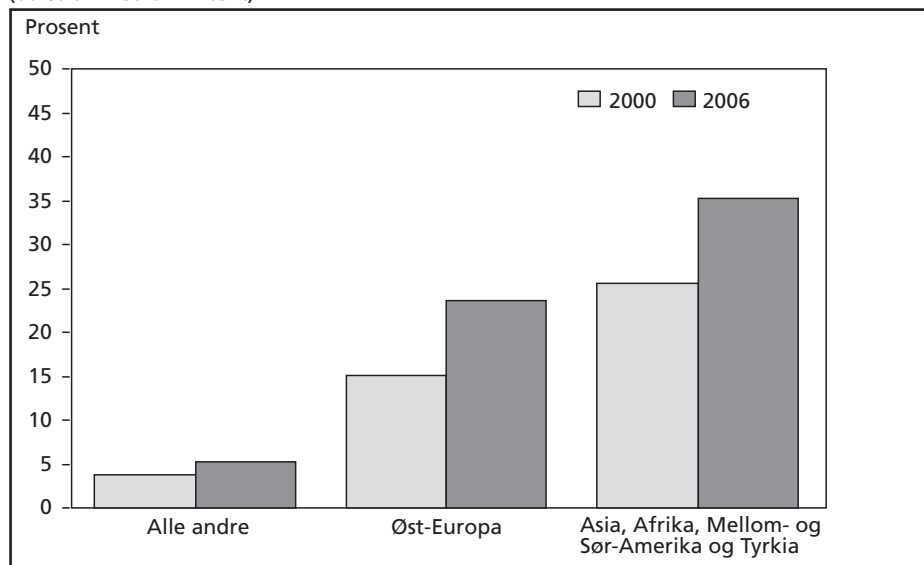
Kilde: NOU 2011: 7, tabell 9.2

Fattigdom blant innvandrerbarn

Som vi har sett over er fattigdom et langt større problem blant ikke-vestlige innvandrere enn i øvrige grupper. Slik er bildet også blant barn. Ved å skille ikke-vestlige innvandrere etter om de kommer fra Øst-Europa eller ikke, ser vi at de som kommer fra Øst-Europa har langt høyere andel fattige barn enn øvrige barn, men at barn med bakgrunn fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia ligger enda høyere (figur 4.7).

Blant barn uten innvandringsbakgrunn eller med vestlig innvandringsbakgrunn økte andelen fattige fra 4 til 5 prosent fra 2000 til 2006 («Alle andre» i figur 4.7). Blant ikke-vestlige innvandrerbarn økte andelen fattige barn med omtrent 10 prosentpoeng i den samme perioden, både blant barn med bakgrunn fra Øst-Europa og andre ikke-vestlige barn. I 2006 var et av fire barn med bakgrunn fra Øst-Europa fattige, mens det gjaldt et av tre fra øvrige ikke-vestlige land. Blant barn fra andre land, inkludert de uten innvandringsbakgrunn, var omtrent et av tjue barn fattige. Det er med andre ord klare forskjeller i hvor stor fattigdomsrisikoen er etter innvandringsbakgrunn, og det er særlige ikke-vestlige barn som er utsatt.

Figur 4.7 Andel fattige barn etter landbakgrunn, 2000 og 2006. EUs mål for risiko for fattigdom. (60 % av medianinntekt).

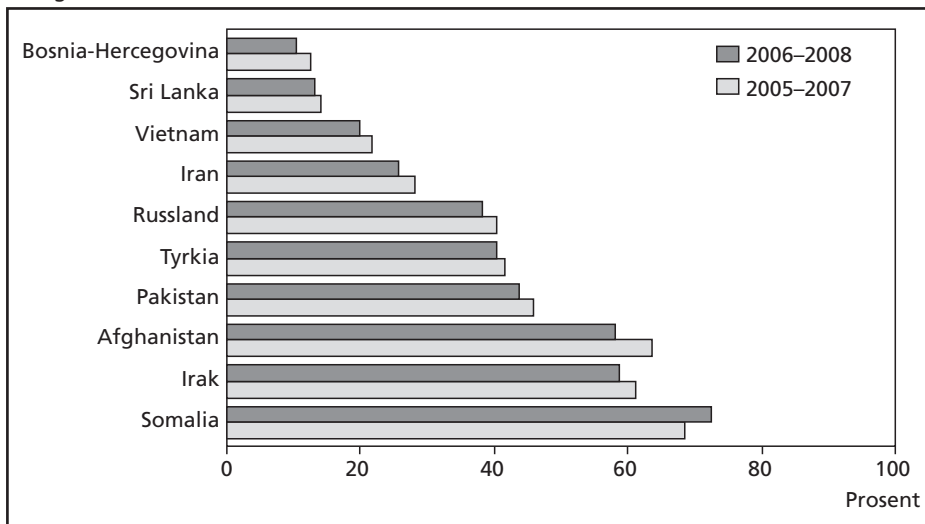


Kilde: Nadim og Nielsen (2009)

Som i de øvrige fattigdomstallene, er det stor variasjon i barnefattigdom avhengig av hvilket land familien har bakgrunn fra. Blant barn med østeuropeisk bakgrunn er det stor forskjell i andelen i vedvarende fattigdom etter om de har bakgrunn fra for eksempel Bosnia-Hercegovina eller fra Russland (figur 4.8 på neste side). For barn med bakgrunn fra øvrige ikke-vestlige land er variasjonen enda større. Akkurat som blant de voksne, er andelen fattige barn med bakgrunn fra Sri Lanka forholdsvis lav (til å være én av de ikke-vestlige landene), mens barn fra Somalia kommer svært dårlig ut. Barn fra Somalia er en gruppe som i utgangspunktet er meget utsatt, og er den eneste gruppen i figur 4.8 som har opplevd en økning i andelen med vedvarende lavinntekt fra perioden 2005–2007 til 2006–2008. Det er bekymringsfullt at den gruppen som i utgangspunktet er dårligst stilt også er den eneste gruppen som opplever at omfanget av problemer tiltar.

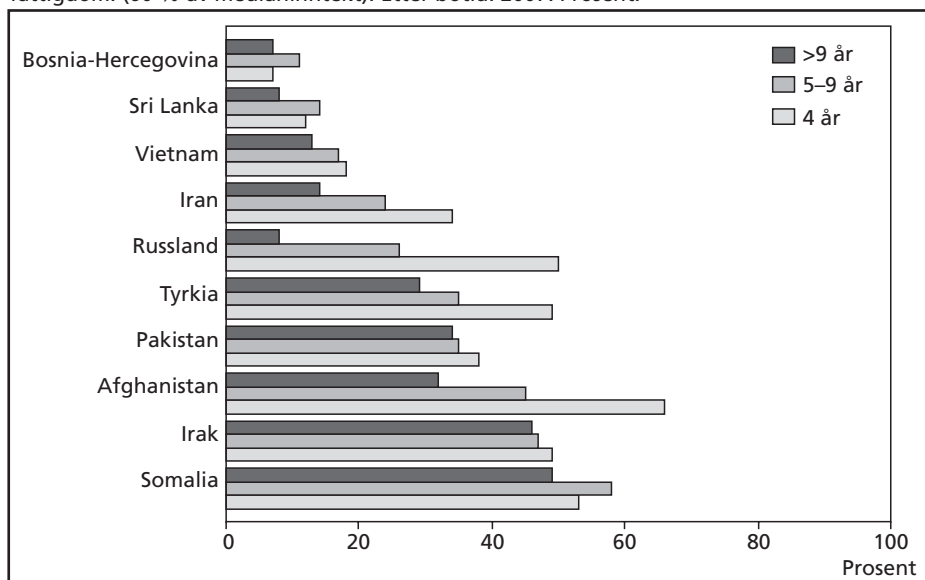
Det som kanskje er mest bekymringsfullt er likevel at det kan se ut som at enkelte innvandringsgrupper er varig ekskludert fra inntekter som kan bringe dem over fattigdomsgrensen. Figur 4.5 over illustrerer at det er en tydelig, om enn varierende, reduksjon i andelen fattige etter botid. For barn fra noen av de ikke-vestlige landene kan det se ut som at botid har minimal betydning for fattigdomsandelen (figur 4.9 på neste side). Barn med bakgrunn fra Somalia har fortsatt høyest risiko for vedvarende fattigdom selv etter ni års botid, men også barn med bakgrunn fra Irak og Pakistan skiller seg ut med små endringer i risiko for vedvarende fattigdom avhengig av botid. Mens

Figur 4.8 Vedvarende fattigdom blant barn i utvalgte landgrupper. EUs mål for risiko for fattigdom. (60 % av medianinntekt). Prosent.



Kilde: Epland og Normann (2011), tabell 4.15

Figur 4.9 Vedvarende fattigdom blant barn i utvalgte landgrupper. EUs mål for risiko for fattigdom. (60 % av medianinntekt). Etter botid. 2007. Prosent.



Kilde: Epland og Kirkeberg (2009), tabell 3. Tall fra Statistisk sentralbyrå

for eksempel 49 prosent av barn med bakgrunn fra Irak opplever vedvarende lavinntekt etter fire år i Norge, har denne andelen kun blitt redusert med 3 prosentpoeng – til

46 prosent – for barn med botid på ni år eller mer. Botidseffekten er heller ikke stor for barn med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, Sri Lanka og Vietnam, men her er i utgangspunktet fattigdomsratene langt lavere enn for de andre landene.

Hvorfor har innvandrere større fattigdomsrisiko enn andre?

Det er flere forhold som bidrar til å forklare den høye fattigdomsrisikoen blant grupper av ikke-vestlige innvandrere. For det første er deltakelse i arbeidslivet det viktigste vernet mot fattigdom, og sysselsettingsraten i en del innvandrergrupper er lav. Mindre enn en av tre innvandrere med bakgrunn fra Somalia var sysselsatt i 2009, og det samme gjaldt godt under halvparten av innvandrere med bakgrunn fra Irak, Afghanistan, Pakistan og Marokko (NOU 2011: 7). Det er særlig den kvinnelige sysselsettingen som er lav i innvandrergruppene med høyest fattigdomsrisiko. Mens 75 prosent av kvinner uten innvandringsbakgrunn er sysselsatt, er tilsvarende tall for somaliske kvinner 23 prosent, pakistanske kvinner 32 prosent og afghanske og irakiske kvinner 33 prosent (figur 4.10).

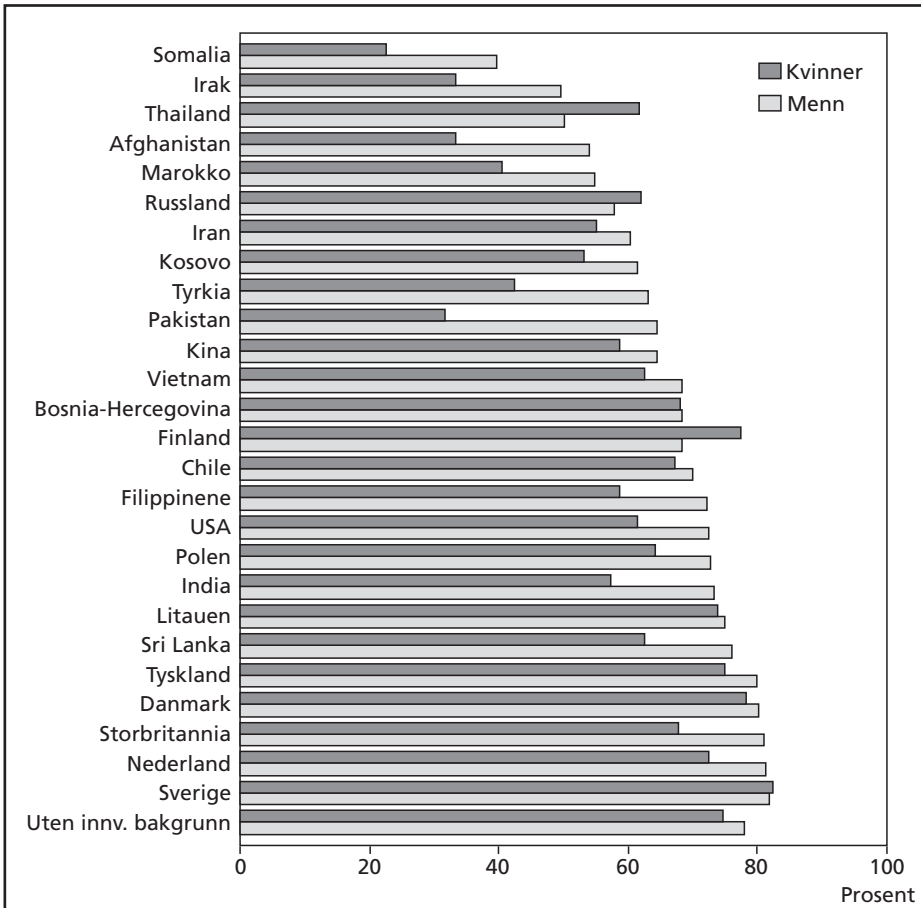
Fattigdomsgrenser beregnes på grunnlag av husholdsinntekter (justert for stordriftsfordeler), og i et stort flertall av husholdninger uten innvandringsbakgrunn er både mann og kvinne i jobb. Dermed blir husholdsinntektene, og derav fattigdomsgrensene, høye. En familie med kun én eller kanskje ingen lønnstakere har derfor langt større risiko for å ha inntekter under fattigdomsgrensen enn toinntektsfamiliene.

For det andre er mange innvandrere å finne i den nederste delen av inntektsfordelingen. Selv om en innvandrer er sysselsatt, er sjansen stor for at vedkommende har lav inntekt. Bhuller og Aaberge (2010) påpeker at mens det knapt finnes «arbeidende fattige» («working poor») i majoritetsbefolkningen, er det en viss andel blant innvandrerne som er i full jobb, men som ikke tjener nok til å komme over lavinntektsgrensen. Dette tyder på at sysselsetting ikke har like stor effekt på fattigdomsrisikoen for innvandrere som for andre, noe som igjen kan ha sammenheng med hvilke jobber som er tilgjengelige.

Statistisk sentralbyrå har videre analysert inntektsfordelingen ved å dele hele befolkningen inn i fire like store inntektsgrupper (kvartiler), og sett på hvor innvandrere plasserer seg i denne fordelingen. De finner at vestlige innvandrere er overrepresentert øverst i inntektsfordelingen, mens ikke-vestlige innvandrere (østeuropeere unntatt) er overrepresentert i den nederste. I 2003 var to av tre innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn å finne i den nederste inntektskvartilen, mens 80 prosent befinner seg i de to nederste (Pedersen 2006).

Et annet mål på inntektsfordeling som utforskes, er familienes samlede inntekter etter skatt. Pedersen skriver at «(m)ens 26 prosent av alle par uten barn har en samlet

Figur 4.10 Sysselsetningsrater i ulike landgrupper. 4. kvartal 2009. Menn og kvinner.

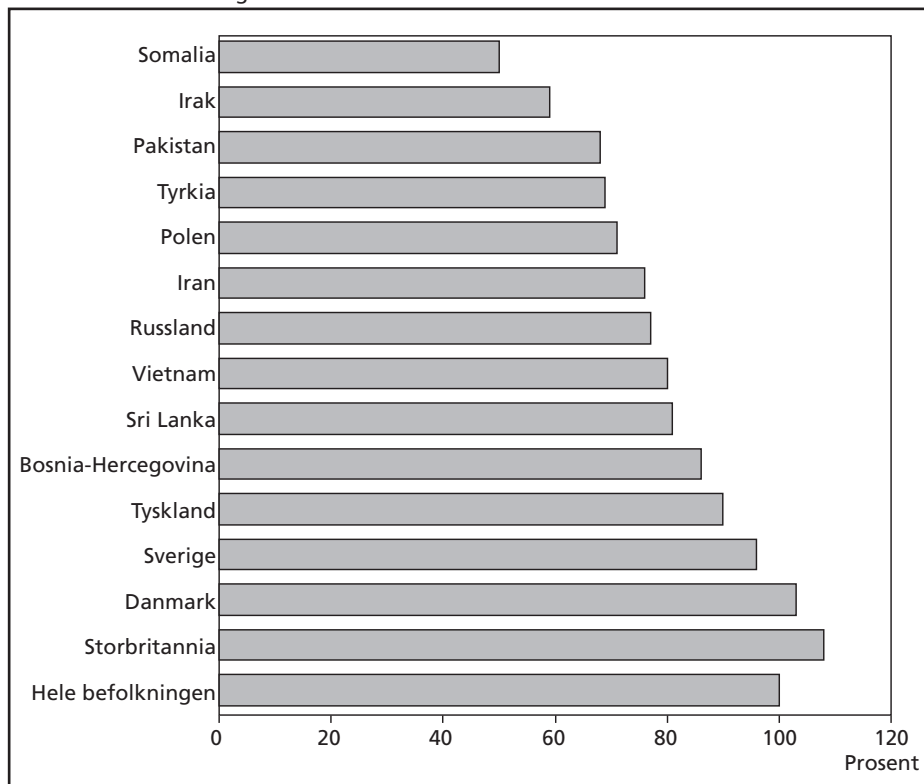


Kilde: NOU 2011: 7, tabell 8.1

familieinntekt på 500 000 kroner eller mer, er det henholdsvis kun 9 prosent fra Øst-Europa, 7 prosent fra Asia og 4 prosent fra Afrika som har en så høy familieinntekt. For disse gruppene er derimot andelen som havner i den laveste inntektsgruppen, under 150 000 kroner, klart større enn for befolkningen generelt. Det samme mønsteret finner en igjen hos par med barn.»

Et tredje mål på inntektsforskjeller mellom ulike landgrupper får vi om vi setter inntektsnivået til hele befolkningen til 100, og deretter ordner inntektene til ulike landgrupper i henhold til dette (figur 4.11). Innvandrere med bakgrunn fra Somalia kommer dårligst ut i denne sammenstillingen, med et inntektsnivå på bare 50 prosent av totalbefolkningens, mens innvandrere med bakgrunn fra Irak ligger på 59 prosent, og innvandrere med bakgrunn fra Pakistan ligger på 68 prosent.

Figur 4.11 Medianinntekt for befolkningsgrupper etter landbakgrunn. Husholdsinntekt etter skatt per forbruksenhet i 2008 (justert med EUs skala for beregning av stordriftsfordeler). Inntekt for hele befolkningen i 2008=100. 15–64 år.



Kilde: NOU 2011: 7, tabell 9.1

Det lave inntektsnivået blant enkelte innvandrergupper henger sammen med lav yrkesdeltakelse, noe som igjen (blant annet) henger sammen med lavt utdanningsnivå. Det foreligger ikke fullstendig oversikt over utdanningsnivået i innvandrerbefolkningen i Norge, men en analyse fra Statistisk sentralbyrå i ti innvandrergrupper viser stor variasjon i utdanningsnivået. Denne undersøkelsen viser at somaliske kvinner og vietnamske kvinner og menn er de som i minst grad har høyere utdanning (Blom og Østby 2008: 73).

For det tredje er risiko for fattigdom forbundet med husholdsstørrelse. Jo flere som skal forsørges på husholdets inntekter, jo større er risikoen for at inntekten per forbruksenhet ligger under en gitt fattigdomsgrense. En studie fra slutten av 1990-tallet viste at mens norske kvinner i snitt fikk 1,8 barn, fikk kvinner fra ikke-vestlige land i snitt 2,8 barn. Kvinner fra Afrika har et fruktbarhetstall på 4,1. Kvinner fra Somalia ligger på topp med et fruktbarhetstall på 5,2, mens tallet for irakiske kvinner er 4,8

og pakistanske kvinner er 3,8 (Lappegård 2000). De innvandrergруппene som topper fattigdomsstatistikkene er dermed grupper med lav sysselsetting, lavinntekt og store familier.

En fjerde forklaring er at innvandrere oftere enn andre har helseproblemer. Studier av innvandreres levekår viser også at innvandrere har flere fysiske og psykiske helseproblemer enn majoritetsbefolkningen (Blom 2008). Svak helse gjør deltakelse i arbeidslivet vanskelig, og kan også hemme deltakelsen i samfunnet mer generelt. For mange av flykningegruppene kan en også anta at de opplever andre sosiale problemer i forsøket på å skape en ny tilværelse i Norge, og at dette gjør at overgang til selvforsørgelse gjennom eget arbeid kan ta tid.

Det er med andre ord flere forhold som bidrar til at mange innvandrergруппer er å finne i den nederste delen av inntektsfordelingen og at de har større risiko enn den øvrige befolkningen for å havne under en gitt fattigdomsgrense, og det kreves dermed tiltak på flere områder for å endre denne situasjonen. Analyser av utdanningsmønstre blant annengenerasjons innvandrere tilsier at den økonomiske situasjonen trolig vil bli bedre enn for førstegenerasjon (Olsen 2010), men det vil ta tid før dette gjenspeiles i fattigdomsstatistikkene.

5 Fattigdomsdiskusjonen i Norge

Den moderne fattigdomsdiskusjonen i Norge er relativt ny, og temaet kom for alvor på den politiske dagsordenen under valgkampen i 2001. I etterkant har det vært høye politiske ambisjoner om å redusere eller fjerne fattigdom, på tvers av partigrenser. Da Sentrum/Høyre-regjeringen tiltrådte i 2001 var de tidlig ute med en offensiv mot fattigdom, mens det mest radikale utspillet kom i den første Soria Moria-erklæringen i 2005, hvor den rødgrønne regjeringen skrev at det var et mål for regjeringen å redusere de økonomiske forskjellene og å avskaffe fattigdommen. Det er i særdeleshet barnefattigdom som har fått stor politisk oppmerksomhet de siste årene.

Diskusjonen om fattigdom i Norge er ikke én diskusjon, men flere. For det første er det en diskusjon om hvordan fattigdomsbegrepet skal forstås, eller måles, jamfør drøftingene i kapittel 2. Skal vi bruke EUs eller OECDs mål? Begge målene er basert på en relativ forståelse og definisjon av fattige, men den første bruker 60 prosent og den andre bruker 50 prosent av medianinntekt som utgangspunkt for å sette en fattigdomsgrense. Som vist får dette ganske store konsekvenser for hvor mange som oppfattes å være rammet av eller har risiko for fattigdom.

For det andre er det en diskusjon om hvorvidt det i det hele tatt er fattigdom i Norge. Denne diskusjonen omhandler ambivalensen ved å bruke begrepet fattigdom. Mange vil heller bruke begrepet lavinntekt. Spørsmålet blir om det i det hele tatt er meningsfylt å bruke begrepet fattig om folk i Norge, eller om begrepet burde reserveres til de «virkelig» fattige i land i tredje verden?

Fattigdomsdebatten inneholder for det tredje også spørsmålet om virkemidler mot fattigdom. Skal en legge vekt på minstesikring, arbeidsinkludering eller andre typer tiltak? Skal en satse på universelle eller mer målrettede tiltak?

Spørsmålene om bruken av begrepet fattigdom i den politiske debatten og spørsmålet om virkemidler vil bli drøftet i dette kapitlet. Utgangspunktet er noen forskningsbidrag som analyserer fattigdomsdebatter i Norge. Deretter oppsummeres de politiske partienes synspunkter, og hvordan fattigdom behandles i noen offentlige utredninger. Til slutt vil vi peke på noen «hete poteter» i fattigdomsdebatten.

Fattigdom eller lavinntekt?

Fattigdomsbegrepet fikk sin renessanse i den politiske debatten fra 2001. Bondevik II-regjeringen (Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti) brukte begrepet i sin tiltredelseserklæring – den såkalte Sem-erklæringen – hvor de annonserte at de ville lage en handlingsplan mot fattigdom. Handlingsplanen kom året etter, i 2002. Bakgrunnen for at fattigdom igjen ble et begrep i den politiske debatten, var blant annet at det ble dokumentert økte inntektsforskjeller og at det ble økt oppmerksomhet på at enkelte grupper falt utenfor i velstandsutviklingen, for eksempel bostedløse.

Fløtten, Pedersen og Lødemel (2009) har beskrevet utviklingen i fattigdomsdiskusjonen i Norge, og viser til fraværet av dette begrepet på 70-tallet og begynnelsen av 80-tallet. Stejnør tar opp den relative fattigdommen i en bok som kom i 1985 (Stjernør 1985), men ellers er det begrepet lavinntekt som benyttes for å beskrive de fenomenene vi i dag omtaler som fattigdom. Et unntak fra dette var diskusjonen om nyfattigdom på slutten av 80-tallet. Nyfattigdommen ble direkte knyttet til at grupper som tidligere ikke var å betrakte som fattige, nå fikk økonomiske problemer, eller ble gjeldsslaver, på grunn av boliggjeld og høyt rentenivå (Fløtten m.fl. 2009). Ved valget i 2001 var det en sterk økning i mediedekningen av fattigdom (Harsløf og Seim 2009, Fløtten m.fl. 2009). Etter at Bondevik II-regjeringen i 2002 fremmet den første handlingsplanen mot fattigdom (St.meld. nr. 6 (2002-2003)), har alle sittende regjeringer fremmet tilsvarende planer. Det gjelder enten de har vært sentrums-høyre-regjeringer eller rødgrønne regjeringer.

Harsløf og Seim (2009) påpeker at pressen har bidratt sterkt til å sette temaet fattigdom på dagsordenen. Videre påpeker de at brukerorganisasjoner og aksjonsgrupper for fattige, klienter og arbeidsledige har bidratt i samme retning. Fagforeninger som Fagforbundet og Fellesorganisasjonen har også bidratt til å sette problemstillingen på dagsordenen, ikke minst ved å støtte opp under brukerorganisasjonenes arbeid. Flere forskningsmiljøer har bidratt i samme retning. Økt internasjonalisering kombinert med påvirkning fra EU bidro til igjen å gjøre fattigdom til et forskningsfelt på slutten av 90-tallet (Fløtten m.fl. 2009).

Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-99)) ble lagt fram av sentrumsregjeringen i 1999, og der ble begrepet lavinntekt brukt. I behandlingen av meldingen i Stortinget var det en diskusjon om bruk av begrepet fattigdom. AP, Høyre og SP advarte mot innføring av begrepet fattigdom i den sosialpolitiske diskusjonen. Mindretallet bestående av Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og SV anbefalte å bruke uttrykket som en diagnose på aktuelle sosialpolitiske problemer. En del av diskusjonen var at begrepet fattigdom kunne oppleves stigmatiserende. I dag brukes begrepet fattigdom i den politiske debatten og av alle politiske partier.

Begrepsbruken har som vi har vist over, endret seg. Dette er sannsynligvis mer enn bare endring i ordbruk. Kanskje er det i større grad uttrykk for at en idé om at det finnes

en faktisk eksisterende fattigdom slo igjennom i offentligheten. Som vi skal vise senere i dette kapitlet, er det imidlertid både i debatten og i de offentlige dokumentene fortsatt en ambivalens i begrepsbruken. I flere sammenhenger brukes begrepene fattigdom og lavinntekt om hverandre. Mye kan tyde på at vi nå ser en bevegelse i retning av at fattigdomsbegrepet i flere sammenhenger igjen erstattes av lavinntektsbegrepet. I noen av de siste NOUene som er kommet, legges for eksempel hovedvekten på det som omtales som vedvarende lavinntekt (viktige eksempler er Fordelingsutvalget, Velferds- og migrasjonsutvalget og Inkluderingsutvalget som omtales under). Samtidig ser ikke begrepsvalget ut til å ha stor betydning for innholdet i politikken. Fløtten, Pedersen og Lødemel skriver:

«Vi kan konkludere med at fattigdomsbegrepets inntog i den politiske debatten har fått mindre dramatiske konsekvenser for innholdet i politikken enn man kunne forvente. [...] Den sterke tverrpolitiske enigheten om arbeidslinja har så langt dominert og satt premissene for fattigdomspolitikken» (Fløtten m.fl. 2009, s. 246).

De politiske partiene har dannet konsensus i bruken av fattigdomsbegrepet, men hva med innholdet i fattigdomspolitikken? Hva er de ulike partienes standpunkter og tiltak for å bekjempe fattigdom?

Hva mener de politiske partiene?

Gjennomgangen som følger under er en punktvis sammenfatning basert på hvordan partiene selv presenterer sin politikk på sine hjemmesider. Vi har tatt for oss dagens stortingspartier, samt Rødt, som i dag ikke er representert på Stortinget.

Arbeiderpartiet

- Hovedmålene beskrives som frihet fra fattigdom og undertrykkelse, like rettigheter og solidaritet
- Partiet sier at det viktigste skillet mellom sosialdemokratiet og andre er synet på like tjenester til alle finansiert av skatteinntekter
- Fattigdom omtales som vår tid største utfordring, sammen med klimaendringene
- Hovedpunkter i programmet:
Redusere økonomiske forskjeller/utjevning gjennom skattepolitikken/sikre økonomiske ytelser/fordelingspolitikk

Bringe flere tilbake til arbeidslivet/aktiv arbeidsmarkedspolitik
Fokusere på barns vilkår

- Oppsummerende: Hovedvekt på arbeidslinja og utjamning gjennom skattepolitikken

Sosialistisk Venstreparti

- Hovedmålene i fattigdomsbekjempelsen er et samfunn uten fattigdom, mindre økonomiske forskjeller og offentlige velferdsordninger tilgjengelig for alle
- Bekjempe arbeidsledighet og arbeide for et arbeidsliv som har plass til alle
- Fattigdommen skal avskaffes – dette er det langsiktige målet
- Prioritere barn og gi bedre rettigheter til barn/avskaffe kontantstøtten
- Utjevning gjennom skattesystemet, mindre egenandeler, bostøtte
- Offentlige ytelser må være så høye at de ikke fører til fattigdom
- Styrke fattiges egne organisasjoner
- Oppsummerende: Hovedvekt på bekjempelse av arbeidsledighet, utjevning gjennom skattesystemet og nivået på minstesikringen

Senterpartiet

- Vil bygge et forebyggingssamfunn
- Stor vekt på lokalt ansvar
- Rettferdig fordeling
- Gjøre individet i stand til å styre sitt eget liv
- Bedre utdanning og fokus på rus
- Oppsummerende: Hovedvekt på forebygging av fattigdom og på nivået på velferdsstatens ytelser

Rødt

- Vil jevne ut forskjellene mellom rike og fattige

- Høyere sosialhjelpssatser, det settes en nasjonal standard som tilsvarer «SIFO nivå», det vil si tilsvarende kostnadene i et minimumsbudsjett utviklet av Statens institutt for forbruksforskning
- Boligtak
- Sterk fokusering på nivåene på forskjellige ytelser: sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger, overgangsstønad, barnetillegg
- Også opptatt av nivået på kostnader for den enkelte; gebyrer, egenandeler, og krav om gratis barnehage
- Oppsummerende: sterk fokusering på nivået både på ytelser og priser på tjenester

Høyre

- Flest mulig skal kunne leve av eget arbeid og egen inntekt/den enkelte skal bli selvhjulpen
- Den offentlige velferden er et supplement til tryggheten i familien og i personlige fellesskap
- Gi økonomisk sikkerhet ved tap eller fravær av arbeidsinntekt
- Hovedmål er å bekjempe fattigdom som rammer barn og unge og få folk tilbake i arbeid
- Bolig
- Frivillige organisasjoner må få bedre rammevilkår
- Oppsummerende: stor vekt på arbeid, frivillige organisasjoner og offentlig velferdspolitikk som supplement for dem som faller utenfor når familie og andre former for privat omsorg svikter

Fremskrittspartiet

- Alle mennesker har ansvar for å sørge for seg selv, med unntak av dem som av helsemessige årsaker ikke har mulighet til dette
- Det skal lønne seg å arbeide, større vekt på arbeidsevnevurdering
- Et hjelpe- og støtteapparat med gode økonomiske rammevilkår skal bidra til at de som ikke er i stand til å skaffe seg egen inntekt kan leve et verdig liv
- Statlig ansvar for økonomisk sosialhjelp

- Plikt til deltakelse i kvalifiseringsprogrammer, sanksjoner mot dem som ikke deltar
- Vekt på den enkeltes rett til å bestemme over eget liv
- Oppsummerende: De offentlige ordningene er supplement, der helsen står i veien for at den enkelte kan ta vare på seg selv

Venstre

- Hovedmål: et sterkt velferdssamfunn med personlig ansvar
- Offentlig finansiering, men levering av tjenester kan gjøres av andre
- Gode universelle velferdsordninger
- Sosialhjelp og andre grunnleggende støtteordninger kan slås sammen, ses i sammenheng med skattesystemet og fungere som en garantert minsteinntekt, en borgerlønn, for alle
- Alle støtteordninger skal motivere til arbeid
- Viktig at støtteordninger som har konsekvenser for barn er rause
- Barnetrygdens størrelse avhengig av familiens økonomi (behovsprøving)
- Mindre skatt til dem med lavest inntekt (bunnfradraget økes)
- Oppsummerende: utjevning via skattepolitikk og garantert minsteinntekt, mer fleksible ordninger mellom trygd og arbeid

Kristelig Folkeparti

- Beste virkemiddel mot fattigdom er et inkluderende arbeidsliv
- Prioriterer målrettede tiltak mot dem som trenger det mest
- Frivillige organisasjoner er et viktig supplement til offentlige tjenester
- Har laget en fattigdomsplan som bl.a. inneholder:
 - Minstenorm for sosialhjelp
 - Arbeidsmarkedstiltak
 - Innteksgraderte satser for barnehage og SFO
 - Mindre egenandeler
 - Lavterskel botilbud
 - Økt bruk av ideelle organisasjoner når det gjelder barnevern og inkluderings-tiltak

- Oppsummerende: Arbeidsinkludering, mer målretting, bruk av frivillige organisasjoner og mer inntektsgraderte satser for egenbetaling er hovedelementer

Partienes sentrale familiepolitiske tiltak

Barnefattigdom har som nevnt vært et sentralt tema i debatten om fattigdom. For å komme bakenfor de generelle programformuleringene, kan en se på partienes syn på viktige virkemidler i familiepolitikken: barnetrygd, kontantstøtte og stønader til enslige forsørgere. Når det gjelder barnetrygden finner vi for eksempel følgende:

- Det er ingen programformuleringer om barnetrygd i Arbeiderpartiets programmer, men flere arbeiderpartipolitikere gir klare og positive omtaler av dagens ordning med barnetrygd.
- SV vil øke barnetrygden og ta den ut av beregningsgrunnlaget for sosialhjelp.
- Senterpartiet vil videreføre barnetrygden. Den skal ikke beskattes eller behøvsprøves.
- Høyre vil øke barnetrygden til barnerike familier.
- Venstre vil målrette barnetrygden mer, slik at de med lav inntekt får mer og de med høy inntekt får mindre barnetrygd.
- KrF sier ikke noe om barnetrygd, og vi finner heller ikke spesifikke formuleringer om barnetrygden hos FrP eller Rødt.

Når det gjelder kontantstøtten går det et tydelig skille mellom SV, Arbeiderpartiet og Rødt på den ene siden og H, KrF, SP, V og FrP på den andre. Venstresiden er mot kontantstøtten, mens sentrum/høyre i litt forskjellige varianter støtter eller ønsker å videreutvikle kontantstøtten.

Partiprogrammene er jevnt over mindre klare når det gjelder synet på overgangsstønad og andre stønader til enslige forsørgere

Hvor går skillelinjene mellom partiene?

Med diskusjonen om fattigdomsbegrepets relevans i bakhodet, er det verdt å merke seg at alle de «store» partiene nå bruker begrepet fattigdom i sine programmer, på sine web-sider eller i informasjonsmateriell om sin politikk knyttet til ulike problemstillinger relatert til lavinntekt. Dette har likevel ikke revolusjonert innholdet i fattigdoms-

politikken. Arbeidslinja, i den forstand at arbeidsinkludering er et hovedvirkemiddel i bekjempelsen av fattigdom, er gjennomgående i alle partiprogrammene. Det er likevel tydelige forskjeller når vi ser på hvor de ulike partiene legger hovedvekten. Det er for eksempel forskjeller når det gjelder synet de frivilliges rolle, ambisjoner når det gjelder omfordeling og nivået på minstesikringen. Debatten om fattigdom kan derfor sies å ha ideologiske overtoner. Dette gjelder særlig holdningen til universelle versus mer målrettede tiltak og til rettigheter versus behovsprøving, det vil si holdninger som tradisjonelt har fulgt en ventre-høyre-akse i politikken. Ikke minst i den første fattigdomsplanen fra Bondevik-regjeringen argumenteres det for en sterkere målretting av tiltakene. I Sem-erklæringen fra Bondevik II-regjeringen sies det for eksempel at *«tiltakene skal i stor grad være personrettede, slik at de når ut til dem som trenger det»*. Dette kan oppfattes som et ledd i en diskusjon om balansen mellom universelle og behovsprøvde tiltak og ordninger.

Arbeiderpartiet har en klar vekt på arbeidsinkludering og utjevning gjennom skattepolitikken. De har også et rettighetsfokus. Regjeringspartner SV framhever mange av de samme sakene, men ser ut til å konsentrere seg mer om nivået på minstesikringen (sosialhjelpen). Det tredje partiet i den rødgrønne alliansen, Senterpartiet, har en mindre tydelig profil, men hovedfokus er igjen på forebygging av fattigdom og nivået på ytelser.

Høyre legger vekt på den enkeltes ansvar for eget liv og på velferdsytelsene som et supplement. Frivillige organisasjoner skal ha større plass. Fremskrittspartiets profil likner på Høyres, men er enda tydeligere på at velferdsstatens ytelser skal være et supplement for dem som er rammet av for eksempel helseproblemer.

Sentrumspartiene Venstre og Kristelig Folkeparti går litt forskjellige veier. KrF har det til felles med høyrepartiene at de legger vekt på frivillige organisasjoner, men fokuserer samtidig sterkere på nivået på ytelser. Venstre er det eneste partiet som foreslår borgerlønnsliknende ordninger.

Ved ensidig å legge vekt på programerklæringer kan en lett miste noen viktige forskjeller i politikken, også når det gjelder fattigdomsbekjempelse. Skattenivå og politisk vilje til å bevilge midler til velferdsytelser og tjenester vil for eksempel også ha stor betydning for hvor effektive tiltakene vil være.

Innvandring, velferd og integrering

«Det er behov for en målrettet politikk med satsing på flere tiltak for at flere skal komme i arbeid. Dette gjøres gjennom en videreføring av arbeidslinjen, en generell politikkendring for å skape mindre økonomiske forskjeller og bedring av økono-

miske ytelser for mennesker som i dag lever på så lave inntekter at det må betegnes som fattigdom» (St.meld. nr. 9 (2006-2007): 13).

I Stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering som kom i 2006, settes igjen arbeidsmarkedsinkludering og arbeidslinja opp som det viktigste virkemiddelet mot fattigdom. Det påpekes at det må være en balanse mellom fattigdomsbekjempelse, generell utjevningsspolitikk og hensynet til at det skal lønne seg å jobbe.

I de siste par årene har tre offentlige utvalg drøftet problemstillinger som inkluderer fattigdom og fattigdomsbekjempelse. Fordelingsutvalget, som først ble ledet av Svein Longva og senere av Ådne Cappelen, la fram sin innstilling i mai 2009 (NOU 2009: 10). Velferds- og migrasjonsutvalget som ble ledet av Grethe Brochmann, la fram sin innstilling i mai 2011 (NOU 2011: 7). Utvalget som utredet «Bedre integrering; mål, strategier og tiltak» – også kalt Integreringsutvalget – ble ledet av Osmund Kaldheim og la fram sin innstilling i juni 2011 (NOU 2011: 14).

Disse fire offentlige dokumentene har til felles at det overordnede grepet er å vri tiltakene fra passivitet til aktivitet. De representerer dermed en utvidet aktiverings- og arbeidslinje.

Fordelingsutvalget har en omfattende gjennomgang av fordelingssspørsmål i det norske samfunnet. De drøfter mer prinsipielle spørsmål, analyserer inntektsulikhet, lavinntekt, mobilitet, utdanning, bolig og helse. Overføringer, inntektssikring og andre tiltak settes på dagsordenen. Utvalget benytter seg i liten grad av begrepet fattigdom, men har et eget kapittel om lavinntekt, og legger forholdsvis stor vekt på vedvarende lavinntekt.

Fordelingsutvalget drøfter ulike tiltak som kan påvirke inntektsfordelingen. Utdanning er et sentralt tema. Gratis kjernetid i barnehagen, avvikling av kontantstøtten, innsats for økt fullføringsgrad i videregående skole og muligheter for voksne til å ta opp igjen fullført videregående skole er viktige tiltak for å stimulere til utdanning og kvalifisering. Tiltak for inkludering i arbeidslivet, særlig med vekt på utsatte gruppers muligheter, er viktige elementer i utvalgets forslag. Boligskatt, barnetrygd og nivået på sosialhjelpsyttelsene nevnes også i utredningen.

Fattigdom og vedvarende lavinntekt er også et sentralt tema i Velferds- og migrasjonsutvalgets utredning. Oppgaven til utvalget var å vurdere den norske velferdsmodellens bærekraft i lys av økt inn- og utvandring. Utvalget påpeker at innvandrere sett under ett har lavere inntekter, lavere sysselsetting og en større andel med vedvarende lavinntekt enn befolkningen generelt. Det påpekes, som vist i kapittel 4 i denne kunnskapsoppsummeringen, at yrkesdeltakelsen er svært lav i mange grupper, spesielt blant kvinner, og at innvandrere i gjennomsnitt trekker seg ut av arbeidslivet tidligere enn arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn. Barn i innvandrerfamilier går sjeldnere i barnehage og familiene har et høyere forbruk av kontantstøtte. Unge innvandrere har høyere frafall i videregående skole enn annen ungdom. Utvalget foreslår utfasing

av kontantstøtten og flere andre innstramminger som har til hensikt å bedre insentivene til yrkesaktivitet. Dette gjelder særlig overfor «innvandrerefamilier med mange barn og lave lønnsutsikter». Utvalget peker blant annet på at på grunn av barne- og ektefelletillegg i uføretrygden, men ikke i annen inntekt, vil enkelte kunne få betydelig høyere inntekt utenfor arbeidslivet enn i en lavtlønnsjobb. Et hovedgrep for utvalget er å vurdere å vri en del tiltak fra ytelser til tjenester, for å øke yrkesdeltakelsen blant foreldre og fremme integreringen av barna. Utvalget legger vekt på at tjenester i langt mindre grad enn kontantytelser kan eksporteres til andre EØS-land.

Brochmannutvalgets forslag har, ikke uventet, vakt debatt. Aksel Hatland og Axel West Pedersen, profilerte forskere innenfor fattigdomsfeltet på henholdsvis NOVA og Institutt for samfunnsforskning, mener for eksempel i et innlegg i Dagbladet 20. mai 2011 at en del av virkemidlene som foreslås av utvalget er uakseptable. De mener at utvalgets forslag vil svekke grunntryggheten i den norske velferdsmodellen og nevner spesielt forslag om innstramminger i uførepensjon og sosialhjelp rettet mot barnefamilier. Hatland og Pedersen sier det er mulig at innstramminger som Brochmannutvalget foreslår vil kunne føre til at noen flere kommer i arbeid, men påpeker at det skal mer enn stønadskutt til for å inkludere mange av dem som står utenfor arbeidslivet. Deres bekymring er at forslagene får som konsekvens at de fattigste familiene må bære kostnadene ved velferdskutt, og at dette vil gå ut over barna. De er også redde for at utvalgets forslag om vridning fra ytelser til tjenester vil kunne medføre økt stigmatisering av fattige barn. Hatland og Pedersen foreslår i stedet andre former for insentiver, som økte overføringer og skattestimulans i overgangen mellom å leve på offentlige ytelser og arbeidsinntekt.

Integreringsutvalget har hatt som oppgave å se på hvordan integreringsarbeidet virker og foreslå forbedringer. Utvalget tar opp utfordringer i integreringsarbeidet og nevner ikke minst lav sysselsetting, vedvarende lavinntekt og fattigdom i deler av innvandrerbefolkningen, og at dette fenomenet er økende. Utvalget frykter at dette kan føre til «mistillit og avvisning av felles verdier, og skaper grunnlag for radikaliserings- og økt konflikt» (NOU 2011: 14, s.13). Utvalget påpeker at over 60 000 innvandrere er definert som fattige, og at en høyere andel enn i befolkningen generelt har vedvarende lavinntekt.

Integreringsutvalget foreslår – på samme måten som Brochmannutvalget – at kontantstøtten avvikles for å stimulere til yrkesaktivitet hos foreldre og gjennom dette styrke integreringen av barna. De foreslår også – på samme måten som Fordelingsutvalget – en styrking av barnetrygden. Dette i motsetning til Brochmannutvalget, som omtaler barnetrygden som et eksempel på en ytelse som man bør vurdere å vri mer i retning av tjenester, blant annet for å begrense eksporten av barnetrygden til andre land. Synet på barnetrygden er dermed forskjellig i de tre nevnte utvalgene. Denne uenigheten gjenspeiler en generell debatt om barnetrygden og i hvilken grad generelle eller mer målrettede tiltak bør gis hovedvekt i arbeidet mot barnefattigdom.

Arbeidslinja og arbeidsinkludering er i alle disse utredningene framhevet som det viktigste virkemiddelet i arbeidet mot fattigdom. Den største forskjellen er kanskje om tiltakene og insentivene som foreslås er «oppmuntrende» eller «innstrammende» – pisk eller gulrot.

Hete poteter i den pågående offentlige diskusjonen

Ved kommunevalget i 2011 vil antakelig fattigdom igjen stå på dagsorden. Selv om arbeidslinja – i betydningen arbeidsmarkedsinkludering – er det viktigste tiltaket mot fattigdom, vil det fortsatt være en rekke stridstemaer om hvordan denne politikken skal gjennomføres.

Hvor «tøff» eller hvor «myk» skal arbeidslinja være? Hvor langt skal en gå i å stille krav om aktivitet for å kunne motta forskjellige typer ytelser? Hvordan skal forholdet mellom aktiv og passiv bistand være? Hva er en anstendig minstestandard? Skal utgangspunktet være SIFOs satser for minimumskurven? I hvilken grad skal staten sette en minstestandard for kommunenes sosialhjelp? Dette er sannsynlige temaer for kommunevalgkampen, ikke minst fordi kommunene faktisk er ansvarlige for den behovsprøvde minstesikringen – sosialhjelpen. Kommunene er også ansvarlige for en stor del av tiltakene og tjenestene som er aktuelle i kampen mot fattigdom.

Daværende arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen sa i et intervju rett etter regjeringsskiftet i 2005 at «*sosialklienter også skal stå opp om morran*». Uttalelsen skapte sterke reaksjoner og het offentlig debatt. Hanssen ble oppfattet som moralist. Dette illustrerer at spørsmål om fattigdomsbekjempelse og minstesikring fort kan bli hete temaer også i en kommunevalgdebatt. De kontroversielle temaene i den norske fattigdomsdebatten befinner seg ofte i et spenningsfelt med moralske overtoner. Et eksempel på et slikt spenningsfelt kan være at på den ene siden mener noen at nivået på ytelsene ikke må være så høyt at insentivet for arbeid blir borte. På den andre siden må heller ikke nivået på ytelsene være så lavt at det går utover elementær integrering, særlig av barns muligheter for å delta i organiserte aktiviteter i nærmiljøet.

Debatten om barnefattigdom får lett en noe annen vri enn debatten om voksne. Barna oppfattes som mer uskyldige ofre, og kanskje dermed som mer verdige trengende. Tiltakene mot barnefattigdom er i stor grad kommunenes ansvar. Eksempelvis foreslo Brochmannutvalget en vridning fra ytelser til tjenester. Dette for å unngå problemene med negative insentiver relatert til arbeidsinkludering og samtidig bidra til at barna får muligheter til deltakelse. Kritikere påpekte at dette både kunne true minstesikringen og virke stigmatiserende.

Nadim og Salonen (2009) sammenlikner barnefattigdomspolitikken i et nordisk perspektiv. De sier at de generelle rettighetene velferdsstaten tilbyr har bidratt til en bred

oppslutning om velferdsstaten i de nordiske landene. En vektlegging av fattigdom reiser diskusjonen om en skal legge hovedvekt på universalistiske ordninger eller målretting mot dem med størst behov. Dette ser ut til å være en gjennomgående diskusjon i Norden.

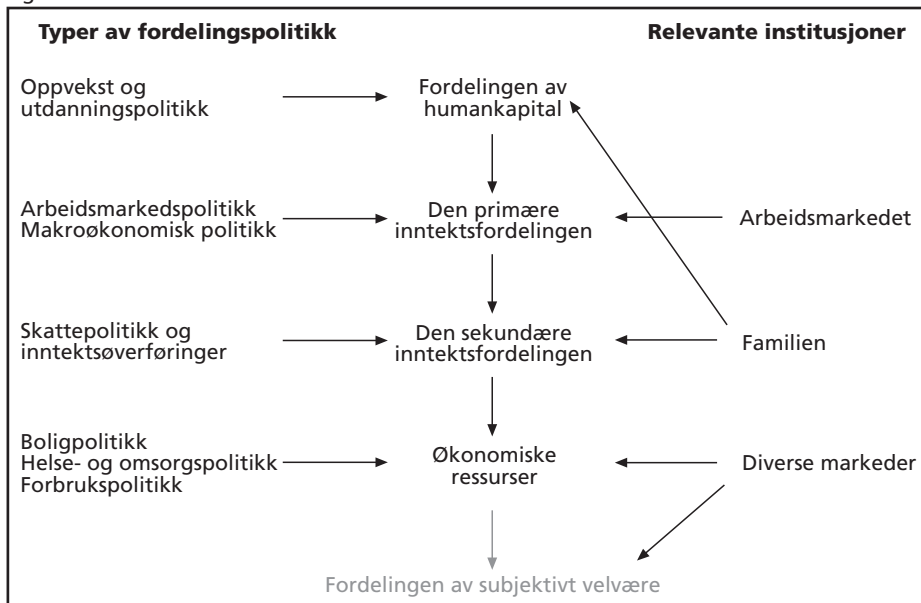
Det er med andre ord politiske spenninger knyttet til å enes om relasjonen mellom minstesikring, tjenester og aktivisering. En grunnleggende diskusjon er balansen mellom insentiver til arbeid og sikring av gode levekår, særlig for barn. Samtidig viser gjennomgangen av partiprogrammene at det også vil kunne oppstå diskusjoner om frivillige og privates rolle i kampen mot fattigdom.

6 Politiske tiltak mot fattigdom

I 2002 presenterte Bondevik II-regjeringen den første tiltaksplanen mot fattigdom, og Stoltenberg-regjeringene har fulgt opp med handlingsplaner mot fattigdom i 2006 og 2008. I tillegg til disse planene, som er direkte rettet mot fattigdomsbekjempelse, er det en rekke politikkområder som har betydning for inntektsfordelingen og utviklingen i lavinntekt. Arbeidslinja har vært og er hovedstrategien i fattigdomsbekjempelsen, men det er viktig å understreke at innsatsen på andre politikkområder også har stor betydning.

I Fordelingsutvalgets rapport (NOU 2009: 11) er betydningen av ulike politikkområder skissert som i figur 6.1. For å gruppere politikkområdene i dette kapitlet har vi valgt å dele fattigdomspolitikken inn i tre områder: forebyggende tiltak (oppvekst- og utdanningspolitikk, arbeidsmarkedspolitik og økonomisk politikk), direkte fattigdomsreduserende tiltak (skatte- og trygdepolitikk) og avhjelpende tiltak (her eksemplifisert ved boligpolitikk og tilskudd til ferie- og fritidstiltak) (Hansen m.fl.

Figur 6.1 Modell for inntektsdannelsen.



Kilde: NOU 2009:11, figur 16.1

2008: 14). Tanken er at *forebyggende tiltak* har betydning for tilgangen til arbeid og lønnsinntekt som igjen er en forutsetning for tilfredsstillende inntektsforhold. *Direkte fattigdomsreducerende tiltak* virker inn på den endelige inntektsfordelingen og den enkeltes samlede inntekt. Den samlede inntekten den enkelte husholdning disponerer har betydning for den faktiske levekårssituasjonen, men i tillegg finnes en rekke *avhjelpende tiltak* som virker inn på den endelige fordelingen av levekårsgoder.

Fattigdomsforebyggende tiltak

Arbeidet for å sikre jevn inntektsfordeling og lite fattigdom begynner allerede ved fødselen. Barn fødes inn i familier med ulike økonomiske og menneskelige ressurser, og for å øke sannsynligheten for at barn får gode økonomiske kår senere i livet, har oppvekst- og utdanningspolitikken stor betydning. Sjanseulikheter som følge av ulike oppvekstvilkår blir forsøkt motvirket gjennom tiltak som gratis helsevesen, sterkt subsidierte barnehager og felles, obligatorisk skolegang for alle. Dette inngår som en del av den generelle norske velferdspolitikken og er ikke målrettede fattigdomstiltak per se. I tillegg til den generelle politikken gjennomføres det en rekke målrettede tiltak som har til hensikt å forebygge fattigdom.

Oppvekst- og utdanningspolitikk

Til tross for sterk vekt på sjanselikheter i utdanningssystemet, er det klare forskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsnivå mellom barn fra ulike sosiale grupper (Raaum 2003, Hægeland m.fl. 2006). Komparative studier tyder på at Norge er blant landene med høyest utdanningsmobilitet (Hertz et al. 2007). Av de 42 landene som inngikk i Hertz og kollegers studie, var Norge det landet som hadde nest minst nedarvet ulikhet i utdanning. Likevel har det de siste årene blitt iverksatt spesielle tiltak innenfor oppvekst- og utdanningspolitikken som har hatt (blant annet) en fattigdomspolitisk målsetting. Noen eksempler på slike tiltak er følgende:

Gratis kjernetid

I 2006 ble det innført en prøveordning med gratis kjernetid i barnehager for fire- og femåringer i Stovner bydel i Oslo, og fra 2007 ble denne prøveordningen utvidet til fire nye bydeler med høye innvandrerandeler (Bogen og Reegård 2009). Erfaringen var at mange barn med minoritetsbakgrunn ikke gikk i barnehage, og dermed stilte dårligere enn andre barn ved skolestart ved at de hadde dårlige norskkunnskaper. Formålet med tiltaket var å forberede barna på skolestart, å bidra til sosialiseringen generelt og å bedre norskkunnskapene for barn som har annet morsmål. I 2011 omfat-

ter ordningen seks bydeler i Oslo og enkelte områder i Drammen (her også for tre- og fireåringer) og Bergen.¹³

To offentlige utvalg (Fordelingsutvalget (NOU 2010: 10) og Østbergutvalget (NOU 2010: 7)) har fremmet forslag om å gi tilbud om gratis kjernetid i barnehagen til alle. Fordelingsutvalget vil også innføre obligatorisk kjernetid for femåringer. Velferds- og migrasjonsutvalget (NOU 2011: 7) foreslår å utvide tilbudet til nye geografiske områder og yngre aldersgrupper, men ikke gi tilbudet til alle. Inkluderingsutvalget (NOU 2011: 14) anerkjenner betydningen tiltaket har hatt i forsøksområdene, men foreslår i stedet for utvidelse en jevnlig språktesting av førskolebarn, kombinert med rett og plikt til språkopplæring for dem som har behov.

Evalueringene av forsøket med gratis kjernetid viser at tiltaket har økt barnehagedeltakelsen betraktelig i de berørte områdene (Bøgen og Reegård 2009). Det finnes ikke systematisk forskning på hva tilbudet om gratis kjernetid gjør med overgangen til skole og barnas trivsel på skolen eller skoleprestasjoner, men «anekdotisk evidens» fra de berørte bydelene tyder på at erfaringene er positive. Gratis kjernetid later til å være et populært tiltak, likevel er barnehagedeltakelsen lavere i de bydelene som får tilbudet enn i landet som helhet. Dette tyder på at det er sterke krefter som motarbeider barnehagedeltakelse i en del aktuelle innvandremiljøer (jf. Kavli og Nadim 2009). Dermed aktualiseres spørsmålet om pliktig opplæring. Fra utvalgene foreligger to modeller for «plikt»: Fordelingsutvalgets obligatoriske kjernetid, og Inkluderingsutvalgets rett og plikt til språkopplæring for førskolebarn med dokumenterte behov. Betydningen av tidlig læring er dokumentert i internasjonal forskning (se referanser hos Mogstad og Rege 2009), men forskning kan ikke gi entydig støtte til den ene eller andre modellen. Begge modellene vil kreve betydelige investeringer, Inkluderingsutvalgets modell vil antakelig være mer treffsikker, men innebærer også en risiko for at innvandrerfamiliene vil oppleve kravet om testing og plikt til opplæring som utidig og invaderende.

Leksehjelp

Mange skoler i Norge har en ordning med leksehjelp. Ved årtusenskiftet var det bare en av ti skoler som hadde et slikt tilbud, mens over halvparten av grunnskolene i landet hadde etablert et slikt tilbud i 2006 (Dahl 2007). Leksehjelp vil kunne bidra til å utjevne forskjeller i skoleprestasjoner mellom barn med ulik sosial bakgrunn, og dermed til at framtidige forskjeller i utdanningsnivå reduseres.

SINTEF har evaluert Prosjekt Leksehjelp, et toårig prosjekt med til sammen 33 delprosjekter, der ulike modeller for gjennomføring av leksehjelp i grunnskole og videregående skole ble utprøvd. Hovedkonklusjonen i evalueringen er at organisert leksehjelp kan være et godt virkemiddel for bedre læring. Evalueringen gir også en forsiktig støtte til ambisjonen om at leksehjelp skal være et virkemiddel for sosial utjevning og at det

¹³ Ordningen skal evalueres av Statistisk sentralbyrå i samarbeid med Fafo, og rapport skal foreligge i 2014.

skal fremme sosial mobilitet. På lang sikt kan leksehjelp motvirke den forskjellen som ligger i at foreldre i ulik grad bistår sine barn med lekser. For at leksehjelpen skal virke utjevne, må man imidlertid sørge for at den når alle barn, også de som trenger den mest. Videre må tilbudet være tilpasset ulike barns behov (Dahl m.fl. 2009:143–144).

Barnehage for alle

I 2003 vedtok Stortinget at alle familier som ønsker det, skulle få tilbud om barnehageplass i løpet av 2005, og at det skulle innføres en maksimalpris på barnehageplass. Maksimalpris ble innført i 2005, og den ligger i 2011 på 2330 kroner per barn per måned for en heldagsplass. Barnehage- og utdanningssystemet påvirker fordeling og sosiale forskjeller, og i Fordelingsutvalget ble det påpekt at barnehagedeltakelse ser ut til å ha en positiv påvirkning på barns senere utdanning og arbeidsdeltakelse. Det er foreldre med lav utdanning og inntekt som benytter barnehager minst, og reformen som skal gjøre barnehager lettere tilgjengelig også for familier med lav inntekt, kan dermed ha en positiv effekt på fattigdomsutviklingen på lang sikt. Amerikansk forskning konkluderer med at potensialet for å redusere sosial ulikhet gjennom gode barnehagetilbud er stort, og den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å ha gode barnehager til barn som trenger ekstra støtte og stimulering, er høy (Knudsen m.fl. 2006). Nyere norsk forskning viser også at barnehagedeltakelse har en positiv effekt på barns videre utdanning og deltakelse i arbeidslivet, og at barnehager også reduserer senere behov for sosiale tjenester (Havnes og Mogstad 2009).

Tiltak mot frafall i videregående opplæring

Om lag en tredel av unge som starter i videregående opplæring fullfører ikke utdanningen i løpet av fem år. Frafall fra videregående opplæring reduserer mulighetene til jobb og øker sjansen for mottak av offentlige stønader og dårlige levekår (Hernes 2010:7). Myndighetene iverksetter en rekke tiltak for å redusere frafallet, men fortsatt vet man lite om hvilke tiltak som har signifikant effekt på frafallet (NOU 2009: 10). Regjeringen lanserte i 2010 en treårig nasjonal dugnad kalt Ny Giv for å øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Arbeidsmarkedspolitik

Arbeid er det viktigste vernet mot fattigdom. I Norge, så vel som i andre land, synker fattigdomsandelen markant med antall personer i husholdningen som er i arbeid. Nadim og Nielsen analyserte for eksempel fattigdomsandeler blant barn i ulike husholdstyper, og fant at i eneforsørgerhusholdninger uten noen yrkesaktive var 44 prosent av barna fattige i 2006, mens andelen sank til 11 prosent dersom minst én person i husholdningen var i arbeid. Tilsvarende tall for barn i husholdninger med flere forsørgere var 53 prosent dersom ingen var i arbeid, 14 prosent dersom én i husholdningen var i arbeid, og 2 prosent dersom to eller flere var i arbeid (Nadim og Nielsen 2009:30).

Denne kunnskapen gjør det forståelig at arbeidslinja er det viktigste virkemiddelet i fattigdomsbekjempelsen. Det er ingen andre forhold som kan vise til samme fattigdomsreducerende effekt som det å være i arbeid. For å øke sysselsettingen, og derigjennom redusere fattigdomsrisikoen, har en rekke ulike tiltak blitt iverksatt/videreført det siste tiåret.

- NAV-reformen

I 2004 vedtok Stortinget NAV-reformen, og i 2007 ble de første NAV-kontorene etablert. Gjennom å omorganisere arbeids- og velferdsforvaltningen er hensikten med denne reformen å få flere i arbeid og aktivitet – og færre på stønad, forenkle tjenestene til brukerne, tilpasse tjenester til brukernes behov og opprette en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. NAV-reformen evalueres i regi av Norges forskningsråd. Evalueringen ledes av Rokkansenteret, og sluttføres i 2013. Det er ikke lett å måle noen direkte effekt av reformen på fattigdomsutviklingen, og det vil være mer relevant å se på effekten av de ulike tiltakene som sorterer inn under NAV.

- Kvalifiseringsprogram

Kvalifiseringsprogrammet er et viktig virkemiddel i NAV-reformen, og et av hovedvirkemidlene i regjeringens satsing for å bekjempe fattigdom. Programmet trådte i kraft i 2007, og hensikten er å hjelpe personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden inn i arbeid eller aktivitet. Kvalifiseringsprogrammet retter seg spesielt mot personer som har mottatt sosialhjelp i lang tid, men også mot personer som står i fare for å bli langtidsmottakere av sosialhjelp. Kvalifiseringsprogrammet gir et tilbud om opplæring og arbeidstrening, og tilbud om den oppfølging som er nødvendig for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Et kvalifiseringsprogram skal være tilpasset den enkeltes behov, og skal kunne romme et bredt spekter av tiltak, ikke bare arbeidsrettede tiltak. De som deltar i programmet må gjøre dette på full tid, og de har rett til en kvalifiseringsstønad på to ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Fra starten og fram til 2010 hadde 17 214 deltatt i programmet (Schafft og Spjelkavik 2011). Schafft og Spjelkaviks kvalitative følgeevaluering av implementeringen av programmet viser at de fleste av dem som deltar i programmet har sammensatte problemer, mange har psykiske problemer, og mange er voksne uten fullført utdanning. En stor andel har innvandringsbakgrunn. Følgeevalueringen peker på fire suksesskriterier i kvalifiseringsprogrammet: muligheten for å kombinere ulike tiltak parallelt, at kvalifiseringsstønaden er en fast og forutsigbar inntekt, oppfølging til og i arbeidslivet eller utdanning, samt tett oppfølging over tid. Schafft og Spjelkaviks evaluering har ikke datagrunnlag for å vurdere effekten av programmet for overgang til arbeid. En første evaluering av dette vil foreligge i 2013, og det er derfor for tid-

lig å si noe om hvilken suksess programmet har hatt med å hjelpe deltakerne over i varig arbeid (og dermed også til bedre inntekt).

- Særskilte tiltak for unge utenfor arbeidsmarkedet

Unge som ikke tar, eller som faller fra, videregående utdanning, skal få alternative tilbud om oppfølging gjennom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten. Oppfølgingstjenesten skal sørge for at all ungdom som ikke har søkt eller tatt imot elev- eller læreplass, eller som avbryter slik opplæring, eller som ikke er i varig arbeid, får tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting (vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008-2009)). Så langt vi kjenner til foreligger det ikke nyere evalueringer av oppfølgingstjenestens effekt på unges vei tilbake til utdanning eller inn i arbeid, eller deres fattigdomsrisiko.

Ungdomsgarantien ble innført allerede i 1979. Den innebærer at unge under 20 år som ikke er i utdanning eller arbeid skal tilbys et arbeidsmarkedstiltak. Det finnes også en oppfølgingsgaranti for unge arbeidssøkere i alderen 20–24 år som skal motivere til aktiv jobbsøking og egenaktivitet for dem som har vært ledige de siste tre månedene eller lenger. I 2009 innførte Regjeringen dessuten en tiltaksgaranti som skal sikre tilbud om arbeidsmarkedstiltak for 20–24-åringene som har vært sammenhengende ledige seks måneder eller mer. En evaluering av den forsterkede innsatsen for unge i alderen 20–24 år i perioden 1995–1998 konkluderer med at innsatsen bidro til økt deltakelse på arbeidsmarkedstiltak og til raskere overgang fra ledighet til jobb, men det var ingen indikasjoner på at den forsterkede tiltaksinnsatsen påvirket tilbøyeligheten til å gjenoppta ordinær utdanning. Det var også tegn til at ungdomsgarantien bidrar til å redusere trygde- og sosialhjelpsbruk blant ungdom, men her var resultatene mer usikre (Hardoy m.fl. 2006).

- Tiltak for voksne med svake grunnleggende ferdigheter

Program for basiskompetanse i arbeidslivet ble første gang etablert i 2006. Programmet skal bidra til at voksne får den basiskompetansen som er nødvendig for å mestre krav og omstilling i arbeidslivet – uten å måtte sette seg på skolebenken. I handlingsplanen mot fattigdom oppsummerer Regjeringen at det ble gitt tilskudd til i alt 230 prosjekter i perioden 2006–2008, og at over 3000 arbeidstakere og arbeidsledige hadde deltatt i opplæringstiltak gjennom Program for basiskompetanse. Det er imidlertid for tidlig å si noe om langsiktige effekter for den enkeltes arbeidsmarkedstilknytning og deltakelse i videre opplæring (Fløtten m.fl. 2006, s 10).

- Særskilte tiltak for enslige forsørgere

Norge er ett av få land i OECD-området som har et eget sett av stønadsordninger for enslige mødre og fedre. Den viktigste stønaden i denne sammenheng er overgangsstønaden, som er en stønad til livsopphold for personer som er alene med

barn minst 50 prosent av tiden. Formålet med stønaden er å gi inntektssikring i en overgangsperiode, og å stimulere til arbeid og utdanning slik at mottakeren blir i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Overgangsstonaden kan som hovedregel gis fra opp til to måneder etter fødselen og fram til det yngste barnet fyller åtte år, men ikke i mer enn til sammen tre år. Varigheten kan utvides med inntil to år hvis mottakeren tar nødvendig utdanning. Når det yngste barnet har fylt tre år, gjelder krav om yrkesrettet aktivitet. Mottakeren må da være i arbeid eller utdanning som utgjør minst halvparten av full tid, være tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, etablere egen virksomhet eller være såkalt brukerkontakt. Full overgangsstonad utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G). Ytelsen er inntektsprøvd og reduseres med 40 prosent av inntekt som overstiger $\frac{1}{2}$ G.

I tillegg til overgangsstonad kan det gis stonad til barnetilsyn og utdanningsstøtte. Stonad til barnetilsyn dekker 64 prosent av de dokumenterte utgiftene til barnetilsyn, opp til et tak som bestemmes årlig av Stortinget. I 2011 er maksimalt beløp for ett barn 3428 kroner. Som hovedregel kan man få denne støtten til barnet har fullført 4. klasse. Enslige forsørgere som har inntekt som overstiger seks ganger folketrygdens grunnbeløp, har ikke rett til stonad til barnetilsyn. Utdanningsstonad kan gis i samme periode som forsørgeren har rett til overgangsstonad, og i maksimalt tre år. Stonaden skal dekke utgifter til skolepenger, skolemateriell og reiser. Søkere som har oppnådd yrkeskompetanse, kan ikke få utdanningsstonad.

- Særskilt innsats mot innvandrere, herunder introduksjonsprogrammet og Ny sjanse
- Lov om introduksjonsordning ble innført i 2003 og gjort gjeldende for alle kommuner som bosetter flyktninger fra 2004. Målgruppen for programmet er nyankomne flyktninger, personer med kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, og personer som er innvilget opphold på humanitært grunnlag. I tillegg inngår familiegjenforente til personer i disse gruppene. Hensikten med introduksjonsordningen er å lette integreringen av nyankomne flyktninger og deres familier gjennom et fulltids individuelt kvalifiseringsprogram som skal bidra til rask overgang til arbeid eller videre utdanning. Deltakere i introduksjonsprogram har rett til introduksjonsstonad. Stonaden er satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp og er skattepliktig. I likhet med kvalifiseringsstonaden var introduksjonsstonaden tenkt å erstatte sosialhjelp, og utformet som en lønn for innsats framfor en passiv ytelse. Fafos evaluering av introduksjonsordningen viser likevel at mange kommuner fortsatt utbetaler supplerende sosialhjelp til noen av sine deltakere (Kavli m.fl. 2007). Statistisk sentralbyrås monitor for introduksjonsordningen 2010 viser dessuten at 16 prosent av dem som mottok introduksjonsstonad i 2008, også mottok supplerende sosialhjelp i minst seks måneder samme år. Det er sterk sammenheng mellom antall barn og behovet for økonomisk sosialhjelp (NOU 2011: 7, s. 90). Introduksjonsstonaden har ikke barnetillegg.

Det finnes ikke rene effektmålinger av introduksjonsprogrammet. Fafos evalueringer viser at kommunene har problemer med å tilby individuelt tilpassede og egnede tiltak, og en kartlegging viser at innholdet i introduksjonsordningen domineres av klasseromsbasert norskopplæring (Kavli m.fl. 2007, Djuve m.fl. 2011). Statistisk sentralbyrås monitor viser at for personer som gikk ut av introduksjonsordningen i 2008 var 57 prosent i arbeid eller utdanning i november 2009. Monitoren viser også at deltakere har bedre resultater jo flere tiltak de har deltatt i ved siden av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. De som har hatt arbeid gjennom introduksjonsordningen kommer i stor grad ut i jobb eller utdanning etter endt program (NOU 2011: 7, s. 93).

Kvalifiseringsprogrammet Ny sjanse er forsøk med lønnet kvalifisering for personer som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet og som derfor er avhengig av sosialhjelp. En oppsummering av prosjektvirksomheten for perioden 2005 til 2007 foretatt av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet per desember 2007, viser at 48 prosent av dem som gikk ut av forsøket gikk til arbeid eller utdanning (Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008-2009): 10).

I tillegg til tiltakene som er nevnt her, skal også generelle arbeidsmarkedstiltak, lønns-tilskudd og tilskudd til aktivisering via frivillige organisasjoner bidra til å lette overgangen til arbeid for personer som står utenfor arbeidslivet. Det foreligger en rekke evalueringer av ulike arbeidsmarkedstiltak (se for eksempel Lorentzen og Dahl 2005, Lødemel og Johannessen 2005, Røed og Raaum 2006, Husabø og Nervik 2006), og effektene varierer avhengig av hvilken gruppe tiltaket rettes mot, seleksjon til tiltakene og hva slags tiltak det er snakk om. I en oppsummering av arbeidsmarkedstiltak for sosialklienter, konkluderer for eksempel Husabø og Nervik på følgende måte:

«I denne gjennomgangen av litteraturen på feltet har vi vist at tiltaka sannsynlegvis har høgst ulike verknader for ulike brukargrupper. Vi har også komme fram til at den lokale og individuelle tilpassinga har mykje å seie for utfallet av tiltaka. Vi kan altså ikkje svare eintydig kva for tiltak som verkar på bakgrunn av dagens kunnskaps-status» (Husabø og Nervik 2006:74).

Direkte fattigdomsreducerende tiltak

Skattepolitikken

Skattesystemet er et av de viktigste fordelingspolitiske virkemidlene. Offentlige velferdsordninger (både tjenester og ytelser) finansieres gjennom skattene, og det skjer en direkte omfordeling av personinntekt fordi skatten er progressiv og fordi formue,

arv og gaver skattlegges. Skatter og avgifter påvirker også fordelingen indirekte, blant annet ved at arbeidstakere kan endre tilpasningen på arbeidsmarkedet (hvor mye de vil jobbe) som følge av skattenivået (NOU 2009: 10: 17). Det norske skattesystemet bidrar gjennom disse faktorene til en betydelig omfordeling.

I 2006 ble det gjennomført en større skattereform. Denne reformen innebar en skjerpet beskatning av aksjeinntekter. Selv om det ikke er foretatt en evaluering av reformen, så ser den ut til å ha gitt jevnere fordeling ved at skattesystemet er blitt progressivt også for de høyeste inntektene. Inntektsforskjellene økte klart de siste årene fram mot 2006, noe som har blitt forklart med både gode økonomiske konjunkturer og et bevisst uttak av aksjeutbytter før skattereformen trådte i kraft. Etter skattereformen i 2006 har inntektsulikhetene blitt kraftig redusert, og i 2007/2008 var de på nivå med inntektsulikhetene på 1990-tallet. Det er først og fremst endringer i inntekten i toppen av inntektsfordelingen som forklarer denne nedgangen. Inntektsutjevningen skyldes altså at de som ligger i toppen av inntektsfordelingen har fått lavere inntekt, ikke at de nederste har fått høyere.

Trygder og overføringer

Den enkleste måten å redusere lavinntektsproblematikken på, er ved å øke overføringene til de fattigste familiene. Som påpekt kan det imidlertid være en spenning mellom det å øke overføringene og det å skape insentiver til lønnsarbeid. Denne spenningen går igjen i mange diskusjoner om velferdsstatlig innsats mot fattigdom.

Et tiltak som ofte nevnes, er en økning i sosialhjelpssatsene. Som påpekt ovenfor er det langt fra alle fattige som mottar sosialhjelp (og ikke alle som mottar sosialhjelp er fattige, jf. Hatland og Pedersen 2008), men sosialhjelpen er likevel velferdsstatens siste sikkerhetsnett og et tilbud til innbyggere med vedvarende økonomiske problemer. Spesielt argumenteres det ofte for at sosialhjelpen bør økes til et nivå som tilsvarer beregnede utgifter i standardbudsjettene utarbeidet av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO). SIFO har beregnet hvor mye en husholdning med en gitt sammensetning bruker på ulike forbruksområder, gitt at de har et «nøkternt» forbruk. Å legge SIFOs standardbudsjett til grunn ville innebære en økning i utbetalt sosialhjelp for mange mottakere. En voksen kvinne som bor alene, trenger i følge SIFOs standardbudsjett 9380 kroner i måneden for å opprettholde et vanlig, nøkternt forbruk. Veiledende sosialhjelpssatser for en enslig person i 2010 var 5197 kroner. Boligutgifter kommer i tillegg, både hos SIFO og i sosialhjelpssystemet. Veiledende satser ligger altså i dag godt under SIFOs standardbudsjett. I denne sammenhengen må det likevel påpekes at mange lavtlønnsyrker har lønninger som gir vesentlig mindre å leve av enn det standardbudsjettet til SIFO anbefaler, og også, i noen tilfeller, lavere enn det veiledende sosialhjelpssatser anbefaler. En betydelig økning i sosialhjelpssatsene kan dermed svekke arbeidsinsentivene for folk med små lønnsutsikter. På lengre sikt er det ikke heldig at

den enkelte får svært lange perioder som sosialhjelpsmottaker. Det å øke sosialhjelpen er derfor omstridt. Andre tiltak som er innført for å avhjelpe fattigdom inkluderer:

- Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad, som er tilbud til personer som har mottatt sosialhjelp gjennom lang tid, eller står i fare for å bli langtidsmottaker av sosialhjelp (se over). Deltakerne betales kvalifiseringsstønad tilsvarende 2G forutsatt deltakelse i programmet. Det er barnetillegg i kvalifiseringsstønad.
- Introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønad, som er rettet mot nyankomne flyktninger og familiegjenforente til disse (se presentasjon over). Deltakerne betales en introduksjonsstønad (2 G), forutsatt at de deltar aktivt i programmet. Som vist over er det ingen barnetillegg i introduksjonsstønad og det er vist en sterk sammenheng mellom deltakere som er avhengig av supplerende sosialhjelp i tillegg og antall barn.
- Arbeidsavklaringspenger (AAP) ble innført 1. mars 2010, og erstatter atferingspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførepensjon. Stønad utbetales til personer som midlertidig er ute av arbeidslivet av helsemessige årsaker. Stønad utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget.
- Pensjonsreformen for alderspensjonister og (senere) uførepensjonister, som innebærer en rekke reformer som skal gjøre det mer attraktivt å stå lengre i jobb.

Alle disse tiltakene har til hensikt å lette overgangen til arbeidslivet for deltakerne, eventuelt å oppmuntre til lengre yrkeskarrierer for personer som er i en slik posisjon at de kan trekke seg tilbake. Den grunnleggende tanken er at den beste måten å unngå fattigdom på, er gjennom egen arbeidsinntekt.

Nivået på barnetrygden har vært relativt uendret siden slutten av 1990-årene. To offentlige utvalg (Fordelingsutvalget og Inkluderingsutvalget) har de siste par årene foreslått å oppjustere barnetrygden i tråd med lønnsveksten. Fordelingsutvalget har den mest omfattende diskusjonen av barnetrygden (NOU 2009: 10, s. 299), med utgangspunkt i at den relative verdien av stønaden er redusert. Utvalget hevder at barnetrygden har en mer omfordelende virkning enn målrettede ordninger som bostøtte og sosialhjelp, nettopp fordi den er universell og utbetales til alle: den er ikke stigmatiserende, og problemet med underforbruk er svært lite. Underreguleringen fører til at familier med mange barn sakker akterut i inntektsfordelingen, den skaper press på andre velferdsordninger (siden behovsprøvingen påvirkes av mottatt barnetrygd), og den øker den effektive skattesatsen for grupper utenfor arbeidsmarkedet som mottar behovsprøvd barnetillegg. Utvalget anslår at «... antallet personer i lavinntektsgruppen ville vært om lag 45 000 lavere dersom barnetrygden hadde vært justert med G i perioden. Tilsvarende beregninger der barnetrygden er justert med konsumprisindeksen, gir en reduksjon i antallet med lavinntekt på nesten 30 000 personer» (NOU 2009: 10, s. 232).

Intensjonen med barnetrygden er omfordeling, men ikke fra fattig til rik; barnetrygden omfordeler fra personer uten barn til personer med barn, og den omfordeler over livsløpet – til foreldrefasen fra andre livsfaser. Barnetrygden er enkel å administrere, den treffer alle i målgruppen, problemet med misbruk er minimalt. Barnetrygden er videre en av svært få stønader i det norske systemet som ikke kan antas å innebære noe disinsentiv til arbeid, fordi stønaden mottas med samme beløp av yrkesaktive og yrkespassive/trygdede, og, som Fordelingsutvalgets beregninger har vist, stønaden bidrar til å løfte familier over fattigdomsgrensen. Ut fra et fordelingsperspektiv er det relativt sterke argumenter for å oppjustere barnetrygden i tråd med lønnsveksten, som Fordelingsutvalget og Inkluderingsutvalget foreslår.

Kontantstøtten

Som Fordelingsutvalget påpeker (NOU 2009: 10, s. 289), vil en avvikling av kontantstøtten på kort sikt føre til økt ulikhet, fordi mottakerne av kontantstøtte i stor grad befinner seg i de laveste inntektsgruppene. Inntektssikringen som tilbys gjennom kontantstøtten er likevel kortvarig for de aller fleste, og den faller bort når barnet fyller tre år. Kontantstøtten ble i utgangspunktet ikke innført som et fordelingspolitisk virkemiddel, siktemålet var å øke småbarnsfamilienes valgfrihet mellom ulike barne-tilsynsordninger. Dette argumentet har fortsatt gyldighet, men det er lite relevant i en diskusjon om fordeling og lavinntekt. I denne diskusjonen er det mer relevant å framheve at kontantstøttebruken er vesentlig høyere blant innvandrere fra Asia, Afrika m.fl., og at stønaden bidrar – om enn ganske marginalt – til lavere sysselsetting og mindre barnehagebruk i disse innvandrerguppene.

Forskningen på levekårene til innvandrerbarn i lavinntektsfamilier støtter den politiske vektleggingen av yrkesdeltakelse (høyere yrkesdeltakelse gir mindre lavinntekt) og barnehagebruk (tidlig læring gir bedre livsjanser og svekker sosial arv). Kontantstøtten bidrar til å underminere begge disse målsettingene. I et mer langsiktig fordelingspolitisk perspektiv er det sterke argumenter for å avskaffe ordningen. Fordelingsutvalget påpeker imidlertid at kontantstøtten ikke må fjernes over natten, men utfases, siden en fjerning på kort sikt vil bidra til en mer ujevn inntektsfordeling. Kontantstøtten benyttes mest av husholdninger med lave inntekter, og den har en fattigdomsreduserende effekt for disse.

«En del av formålet med fjerning av kontantstøtten vil være å få flere ut i jobb, og på denne måten kan disse øke sine inntekter. På den andre siden vil mange av dem som i dag mottar kontantstøtte, ha problemer med å skaffe seg en jobb selv om de skulle ønske det, for eksempel fordi de mangler kvalifikasjoner, herunder tilstrekkelige norskkunnskaper. Prinsipielt sett mener utvalget likevel at kontantstøtten bør avvikles. Hvor raskt kontantstøtten bør avvikles, og om den bør avvikles både for ett og toåringer, bør imidlertid vurderes nærmere. Konjunktursituasjonen taler for at en slik avvikling gjøres gradvis.» (NOU 2009: 10, s. 289)

Virker de universelle trygdeordningene etter hensikten?

De fleste norske trygdeordningene er universelle. Det betyr at alle innbyggere har rett til mottak av disse trygdene (gitt at de oppfyller visse vilkår, som for eksempel å være over en viss alder, faktisk være syke eller uføre, ikke ha arbeid e.l.). Siden Norge har et stort tilbud av universelle velferdsordninger, men likevel en viss andel av befolkningen som har så lav inntekt at de kan karakteriseres som fattige, har det blitt spurt om de universelle ordningene virker etter hensikten.

På den ene siden er det nærliggende å svare klart «ja» på dette spørsmålet. Uten de universelle trygdeordningene ville den norske fattigdommen vært langt høyere, og tilbudet av universelle inntektssikringsordninger er en av de viktigste forklaringene på at Norge har så vidt mye lavere fattigdomsandel enn mange andre land. En illustrasjon på dette er at fattigdomsnivået i Norge ville ha vært mye høyere dersom man ikke hadde inkludert offentlige overføringer i inntektsmålet som fattigdom beregnes ut fra.

På den andre siden er det selvfølgelig betimelig å spørre om ordningene er gode nok, siden det tross alt er en del som er fattige. Med mindre man innfører en universell minsteinntekt (som ligger over en gitt fattigdomsgrense), vil imidlertid ikke universelle ordninger kunne demme opp for all fattigdom. For det første vil det være en del personer som ikke fyller kriteriene for å motta universelle ordninger (de er for eksempel ikke definert som uføre). For det andre vil i noen tilfeller de andre inntektene i husholdningen være så lave at husholdningen havner under en gitt fattigdomsgrense selv om en eller flere i husholdet er mottakere av en universell ordning. For det tredje er det grenser for hvor høyt nivået på de universelle ordningene kan være uten at det er grunn til å anta at ordningene vil motvirke arbeidsinsentivene (se nedenfor).

Det er dermed ikke realistisk å forvente at universelle ordninger skal hindre fattigdom eller lavinntekt fullstendig, samtidig som det er viktig å huske at situasjonen i Norge ville vært langt verre uten det omfattende tilbudet av universelle velferdsordninger.

Avhjelpende tiltak

I tillegg til fattigdomsforebyggende og direkte fattigdomsreduserende tiltak, er det en del tiltak som kan karakteriseres som avhjelpende. Dette er politiske tiltak som griper direkte inn i fordelingen av sentrale levekårsgoder, og som i sammenheng med fattigdomsbekjempelse bidrar til at personer som har svært lave inntekter likevel får tilgang på sentrale levekårsgoder. Politiske inngrep og tiltak i denne kategorien har til hensikt å bryte sammenhengen mellom lavinntekt og dårlige levekår, og på denne måten fjerne de negative konsekvensene for barns og voksnes livskvalitet ved å leve i (inntekts-) fattigdom (Hansen m.fl. 2009:13). Eksempler på slike tiltak er boligpoli-

tiske virkemidler (som bostøtten og tiltak for bostedsløse), og tilskudd til gratis eller subsidierte fritidsaktiviteter for barn.

Sosial boligpolitikk

Det å ha en trygg boligsituasjon er et grunnleggende levekårsgode. Det finnes en rekke boligsosiale tiltak for å hemme konsekvensene av lavinntekt på muligheten for å kunne ha egnede boforhold. Som tidligere vist står eierlinjen sterkt i norsk boligpolitikk, og det er en svært begrenset leiesektor (Sandlie 2010). Det er en sterk skattefavorisering av det å eie egen bolig. Samtidig finnes flere boligsosiale virkemidler i Husbanken for å støtte opp under boligeie.

Startlån er en ordning for personer som har problemer med å skaffe egenkapital til å etablere seg på boligmarkedet. Ordningen forvaltes av kommunene. I tillegg finnes det mulighet for et behovsprøvd boligtilskudd til etablering, som kan benyttes sammen med startlån. Evalueringer viser at mange får hjelp til boligetablering gjennom disse ordningene, og rammene er økt de siste årene (Asplan Viak og Agenda Kaupang 2011). Det å ha barn, være aleneforelder, leie kommunal bolig eller tilhøre en boligsosial målgruppe ser ut til å innvirke på sannsynligheten for å få både startlån og boligtilskudd (Barlindhaug m.fl. 2011).

Bostøtten er kanskje den viktigste ordningen for å bidra til at husstander med lav inntekt og høye boutgifter kan opprettholde en trygg bosituasjon. De aller fleste mottakere av bostøtten har en inntekt under fattigdomsgrensen, både før og etter mottak av bostøtte (Nordvik m.fl. 2010). Tidligere var bostøtten begrenset til personer med trygdeytelser, samt barnefamilier med lave inntekter fra eget arbeid. For å gjøre bostøtten til et mer effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelse, ble den endret i 2009, og etter reformen kan også personer med lave inntekter fra eget arbeid kvalifisere til bostøtte. I tillegg ble finansieringskravet i bostøtten fjernet, slik at det ikke lenger er et krav om at boligene skal ha påhvilende lån i Husbanken (Nordvik m.fl. 2010). Evalueringen av den reformerte bostøtten viser at den når mange flere enn tidligere, at den er treffsikker, men at det fortsatt er forbedringsmuligheter. I evalueringen pekes det særlig på at det kan gjøres endringer i innretningen av bostøtten slik at den i større grad kan omfatte store barnefamilier med lavinntekt, og også for kunne stimulere til en boligkarriere fra leid til eid bolig for å trygge barnas boforhold (Nordvik m.fl. 2010, s. 126–127).

En viktig del av fattigdomssatsingen siden årtusenskiftet har vært innsats for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Prosjekt bostedsløse ble etablert i 2000, og var et fireårig nasjonalt forsøksprosjekt i de syv største byene med siktemål å utvikle metoder og modeller for arbeidet med å motvirke og forebygge bostedsløshet. Målgruppen var de mest vanskeligstilte bostedsløse med rusproblemer og psykiske lidelser. Evalueringen av prosjektet to år etter avslutning viser at prosjektet har hatt stor betydning for aksept

av rusmisbrukeres rett til et sted å bo, samt for betydningen av et tilstrekkelig tjenestetilbud for at brukerne skal klare å holde på boligen sin over tid (Ytrehus m.fl. 2008).

I 2004 ble det lansert en egen nasjonal strategi for å bekjempe bostedsløshet, seinere kalt På vei til egen bolig. Satsingen mot bostedsløshet er også fulgt opp i alle tiltaksplaner og handlingsplaner mot fattigdom.

I 2002 ble det opprettet en egen tilskuddsordning til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere. Ordningen er evaluert og viser at dette har bidratt til utvikling av tjenesteapparatet i kommunene, og større kompetanse om behovet for bolig og tjenester for målgruppen (Hansen m.fl. 2007). Denne ordningen forvaltes nå av Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg har Husbanken et eget kompetansetilskudd som kan tildeles for utvikling av arbeidet mot bostedsløse i kommunene. I denne gjennomgangen går vi ikke inn på kommunale boliger, men dette er også et viktig boligsosialt virkemiddel.

Tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter

NOVA-undersøkelsen «Barns levekår» (Sandbæk (red.) 2004, 2008, 2010) har gjennomgående anbefalt mer vekt på gratis fritidsaktiviteter og reelt gratis skole som måter å avhjelpe effektene av barnefattigdom på. Forskerne bak denne studien legger vekt på at barn ikke bare er vedheng til voksne innenfor familien, men at de også har sine egne liv med venner, på fritidsarenaer osv. Billigere eller gratis fritidsaktiviteter kan bidra til å redusere risikoen for at barn blir sosialt ekskludert. Forskning på barns opplevelse av fattigdom har framhevet risikoen for å bli sosialt ekskludert, å ikke kunne delta der andre barn og unge er, som et av de såreste punktene i barns fattigdomsopplevelse. For barn i innvandrerfamilier er det et viktig tilleggspoeng at deltakelse på felles arenaer vil fremme integrering og språkbeherskelse.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har, gjennom en egen tilskuddsordning, gitt tilskudd til kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge. Evalueringene av tiltakene er gjennomgående positive, ikke minst roses kreativiteten og iderikdommen på lokalt plan (Nuland, Hjort, Fløtten og Backe-Hansen 2009). Forskning kan ikke gi svar på hva som er den beste ressursfordelingen mellom kontanttilskudd og tjenester, men foreliggende forskning tyder på at tjenester (i vid forstand) rettet direkte mot barn og unge kan ha en svært positiv effekt – i alle fall på barnas håndtering av livet med lavinntekt her og nå.

Arbeidslinja, trygdeytelser og insentiveffekter

Arbeidslinja er hovedstrategien i kampen mot fattigdom. Det er grunn til å tro at fortsatt satsing på arbeidslinja vil være hovedstrategien, og det er mange gode grunner for å velge denne strategien i Norge. Sammenliknet med andre land har vi et arbeidsliv som i all hovedsak sikrer de som er i jobb mot inntektsfattigdom, og Norge har høye sysselsettingstall og lite ledighet. Samtidig stiller det norske arbeidslivet store krav til den enkeltes formal- og realkompetanse, helse og evne til omstilling. Som nevnt flere ganger i denne kunnskapsoppsummeringen er det en utfordring i fattigdomsbekjempelsen at ikke alle som har inntekter under fattigdomsgrensen kan komme i arbeid på kort eller mellomlang sikt. Når ledigheten er lav, er det grunn til å tro at de som ikke er i arbeid står lenger fra arbeidslivet enn hva tilfellet er i land med høy strukturell arbeidsledighet. I Norge er det derfor mer krevende å oppnå fattigdomsreduksjon ved hjelp av arbeidslinjepolitikk enn i mange andre land. Situasjonen krever individuelt tilpassede tiltak, med styrking av både humankapital og sosial kapital på tilbudssiden, og nye tilknytningsformer til arbeidslivet på etterspørselssiden. Generelt kan det derfor se ut til at dess lavere fattigdommen og arbeidsledigheten er i et land, dess vanskeligere er det å redusere fattigdommen gjennom arbeidslinja (Fløtten m.fl. 2006). Mange av dem som står utenfor det norske arbeidslivet i dag vil ha store problemer med å få innpass i arbeidslivet, og det står ikke ledige jobber og venter på alle.

Alternativet til arbeidslinja er å sikre folks inntekter gjennom offentlige overføringer. Som beskrevet over bidrar den norske velferdsstaten, med sitt omfattende overførings-system og progressive skattepolitikk, til å holde fattigdomstallene lave. Spørsmålet er om fattigdommen skal reduseres enda mer ved hjelp av bedre økonomiske ytelser til utsatte hushold. På den ene siden vil dette være en «enkel» måte å kjøpe seg ut av fattigdomsproblemet på – samfunnet godtar at ikke alle kan erverve en rimelig inntekt gjennom inntektsgivende arbeid og betaler seg ut av problemet ved hjelp av gode velferdsytelser. På den andre siden er det av flere grunner problematisk å øke nivået på velferdsytelsene. For det første vil dette medføre et press på de offentlige budsjettene, som sannsynligvis vil føre til skatteøkninger. For det andre er det ikke gitt at den arbeidende delen av befolkningen oppfatter det som legitimt at personer utenfor arbeidslivet får velferdsytelser som i nivå nærmer seg den inntekten de selv kan opparbeide gjennom arbeid. For det tredje kan høye trygdeytelser redusere den enkeltes motivasjon til å skaffe seg arbeid (insentiveffekt).

Det er ikke mulig å gi presise svar på hvor høye trygdeytelser den skattebetalende delen av befolkningen anser som legitime. Svaret på et slikt spørsmål vil avhenge av hvem man spør og hvilke trygdeytelser det er snakk om. Det er heller ikke mulig å fastslå akkurat på hvilket nivå insentiveffektene går over fra å være akseptable til å være uakseptable. Disse problemstillingene er dermed blant de vanskelige spørsmålene som må håndteres i den norske kampen mot fattigdom.

7 Hvordan bekjempe fattigdom?

Denne kunnskapsoppsummeringen har vist at det er en del personer i Norge som har så lave inntekter at de faller inn under gitte fattigdomsgrenser. Dette gjelder uansett hvilket av de vanligste inntekstmålene som benyttes eller om man lar sosialhjelpsmottak være et mål på fattigdom, og uansett om man ser på fattigdom som et kort- eller et langvarig problem. Samtidig er det viktig å merke seg at det er langt færre fattige i Norge enn i de fleste andre land, og at fattigdom ser ut til å være et kortvarig problem for de aller fleste. Gjennomgangen har videre illustrert at også fattige nyter godt av den generelle inntekts- og velstandsutviklingen i Norge, og et omfattende tjenestetilbud gjør at fattige i Norge sjelden opplever å være frarøvet nødvendige levekårsgoder. Samtidig har lavinntekt konsekvenser for levekårene til dem som erfarer dette, særlig hvis situasjonen er langvarig.

Selv om fattigdom kan ramme alle, er lavinntekten skjevt fordelt i befolkningen. Særlig utsatt er personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land, sosialhjelpsmottakere, unge enslige, enslige forsørgere, langtidsledige og langtidssyke. Benyttes EUs mål for risiko for fattigdom, havner også mange alders- og uførepensjonister under fattigdomsgrensen, siden fattigdomsgrensen da ligger over nivået på minstepensjonen. Benyttes OECDs fattigdomsmål, er ikke disse gruppene spesielt utsatt for fattigdom.

Et særskilt trekk ved den norske fattigdomsutviklingen er dessuten en klar økning i barnefattigdom. En viktig forklaring på denne utviklingen er endringen i befolkningens sammensetning, med en økning i barnerike innvandrerfamilier fra ikke-vestlige land, der mange voksne ikke har fått innpass i arbeidslivet.

Fattigdom er et sammensatt problem, men den viktigste årsaken til at enkelte husholdninger har så lav inntekt at de kommer under fattigdomsgrensen, er at en eller flere voksne i husholdningen står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Årsaken til svak eller manglende arbeidstilknytning kan være fysiske eller psykiske helseproblemer, manglende norskkunnskaper, mangel på kompetanse som etterspørres i arbeidsmarkedet, eller at arbeidsgivere – riktig eller uriktig – oppfatter en person som risikabel, ustabil eller lavproduktiv arbeidskraft. I tillegg er det mulig at enkelte blir utsatt for diskriminerende holdninger, for eksempel på grunn av funksjonsnedsettelse eller etnisk bakgrunn, som gjør at de ikke får mulighet til å komme inn på arbeidsmarkedet. Samtidig vil det også være noen husholdninger som foretar valg om at en voksen, oftest mor, skal være hjemme med barna mens de er små. Dersom husholdets hovedforsørger er i et lavtlønnsyrke, vil dette kunne føre til at familien har så lav husholdsinntekt at

de havner under fattigdomsgrensen. Dette vil også kunne gjelde dersom husholdets hovedinntektskilde er offentlige ytelser.

Årsakene til at noen havner i fattigdom kan være svært ulike, derfor må også virkemidlene for å redusere fattigdomsproblemet være mangeartede. I den norske velferds- og arbeidslivspolitikken er det innført en rekke virkemidler og tiltak som bidrar til å utjevne inntektsforskjeller og holde fattigdomsnivået lavt. Et omfattende trygdesystem og en rekke tiltak for å lette arbeidsmarkedsinkludering, er viktige eksempler. Det samme er et omfattende tilbud av offentlige tjenester og tiltak som skal bidra til å utjevne levekårsforskjeller og lindre konsekvensene av å leve i fattigdom dersom en person eller en familie har inntekter under en gitt fattigdomsgrense.

Når man, til tross for de mange arbeidslivs- og velferdspolitiske tiltakene, fremdeles har inntektsfattigdom i Norge, er det betimelig å spørre seg om det er mulig å avskaffe fattigdom slik fenomenet begrepet vanligvis defineres og måles i dag. Den rødgrønne regjeringen møtte store utfordringer da den skulle forsvare Soria Moria-erklæringens målsetting om å utjevne inntektsforskjeller og avskaffe fattigdom. Dette ble selvsagt en særlig utfordring da både andelen fattige og inntektsforskjellene fortsatte å øke, og regjeringen valgte etter hvert å dempe sine målsettinger; fra å *fjerne* til å *bekjempe* fattigdom. Det er imidlertid problemer knyttet til de fleste fattigdomsreducerende tiltak, siden man fort står overfor politiske målkonflikter. I denne avslutningen vil vi kommentere utfordringer man står overfor i kampen mot fattigdom og noen av målkonfliktene som må håndteres.

Inntektssikringssystemet

Det enkleste virkemiddelet for å avskaffe fattigdommen ville være å «kjøpe oss fri fra problemet» ved å tilføre husholdningene inntekter slik at de kommer over en gitt minimumsgrense. Alle borgere sikres en minsteinntekt over en gitt fattigdomsgrense ved å tilpasse nivået på alle offentlige ytelser og trygder til dette. I den politiske debatten har det vært hevdet at det ikke er mulig å fjerne fattigdommen så lenge vi opererer med et relativt fattigdomsmål; det vil da alltid være noen som befinner seg under 50 eller 60 prosent av medianinntekten. Dette er ikke riktig. Det er teoretisk mulig å heve alle inntekter over en gitt fattigdomsgrense, også når denne er satt som en viss andel av medianinntekten i samfunnet. At det er mulig betyr likevel ikke at det er enkelt eller uproblematisk å kjøpe seg ut av fattigdommen på denne måten. Det koster selvsagt å innføre en slik form for offentlig garantert minsteinntekt. Likevel vil hovedinnvendingene mot en slik tilnærming sannsynligvis ikke være knyttet til den direkte kostnaden, men til insentivutfordringene relatert til en slik løsning og problemer knyttet til å opprettholde en bred oppslutning om den norske velferdsstaten.

Den oftest omtalte, og kanskje største, målkonflikten i fattigdomsbekjempelsen, er forholdet mellom at det skal lønne seg å jobbe og at nivået på de offentlige stønadsordningene sikrer gode levekår. Dette betegnes ofte som insentiveffekten. Det offentlige trygdesystemet skal være innrettet på en slik måte at det lønner seg å jobbe framfor å motta en offentlig stønad. Samtidig må stønadsnivået være så sjenerøst at personer som er avhengig av stønadsmottak ikke har så lav inntekt at det er vanskelig å opprettholde en akseptabel levestandard. Dersom en øker nivået på inntektssikringsordningene (trygd, sosialhjelp eller eventuelt innfører borgerlønn), vil en kunne heve alle over fattigdomsgrensen. Samtidig vil dette hemme insentivene til arbeid og selvforsørgelse. På den ene siden kan altså økning i trygdeytelsene på lang sikt undergrave selve den norske modellen, siden høy sysselsetting er en forutsetning for denne modellen. På den andre siden kan man, om ikke inntektssikringsordningene er sjenerøse nok til å sikre rimelige levekår, få en framvekst av en trygdemottakende underklasse.

En viktig diskusjon relatert til insentivutfordringene er avveiningen mellom stønader og tiltak for å sikre barn gode levekår og samtidig motivere foreldrene til lønnsarbeid. Dersom barna sikres rimelige levekår selv om foreldrene har lav inntekt, kan dette tilsi at foreldrene ikke nødvendigvis behøver å jobbe, eller være aktive arbeidssøkere. Og dersom man ikke iverksetter tiltak for å lindre barn og unges livssituasjon, har dette negative konsekvenser for deres levekår, og det kan ha uheldige konsekvenser for deres sjanser i livet på sikt.

Insentiveffekter kan diskuteres i forbindelse med de fleste tiltak, ytelser og stønader. Hvordan påvirker offentlige tjenester, tiltak og stønader den enkeltes insentiver til å ta grep om egen økonomi og livssituasjon? Som vi har kommentert i denne kunnskapsoppsummeringen, er det ikke enkelt å avgjøre når en stønad er så sjenerøs at insentivene til selvforsørgelse faktisk blir påvirket negativt. Samtidig har evaluering av kvalifiseringsprogrammet vist at en viktig suksessfaktor for å komme i arbeid, var at brukerne opplevde av inntektssikringsspørsmålet var ryddet av veien. Dette var personer som tidligere var avhengig av sosialhjelp. De var nå sikret inntekt gjennom kvalifiseringsstønadene og kunne derfor konsentrere seg om programmet.

Den andre hovedutfordringen relatert til å innføre en offentlig garantert minsteinntekt i stønadssystemet, eller til å heve stønadsnivået på eksisterende stønader, er velferdsstatens legitimitet. Den norske velferdsmodellen er basert på et spleiselag, og at flest mulig er i arbeid. Grunnholdningen er at alle skal yte etter evne og få etter behov. For å opprettholde velferdsstaten er man avhengig av at ordningene og ytelsene oppleves som rettferdige og legitime. Derfor er det også en potensiell målkonflikt mellom sjenerøsiteten i stønadsordningene og legitimiteten til velferdsordningene. Samtidig er synlig nød eller tegn på at noen faller utenfor også en utfordring for tilliten til velferdsstaten. Legitimiteten avhenger av at folk opplever at velferdsstatens ytelser og ordninger når dem som har behov for det. Det er rimelig å anta at de fleste som mottar trygder og stønader i Norge faktisk har problemer med å delta i arbeidslivet.

Reduseres stønadsnivåene, vil dermed store grupper av mottakere stå i fare for å falle under fattigdomsgrensen og få forverrede materielle levekår. Samtidig er det neppe legitimt å legge nivået på trygdeytelsene så høyt at det nærmer seg inntektene man kan opparbeide seg via eget arbeid. Dette illustrerer målkonflikten mellom sjenerøse stønadsordninger og legitimiteten til velferdsordningene.

Å styrke arbeidslinja har vært grunnpilaren i norsk fattigdomspolitik. Kunnskapsgjennomgangen og diskusjonen over gir grunnlag for refleksjon om hvorvidt arbeidslinja kan løse alle fattigdomsutfordringer.

Arbeidslinja

Den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen er bygd på tre pilarer; markedsøkonomisk politikk, arbeidslivspolitik og velferdspolitikk. Denne samfunnsmodellen gjenfinner vi i alle de nordiske landene, og den er bygd på tanken om den produktive rettferdigheten. Velferdspolitikken er likhetsorientert og omfordelende. Alle skal yte etter evne og få etter behov. Grunnlaget i hele modellen er arbeidslinja. Denne kunnskapsgjennomgangen har vist at det å stå utenfor arbeidslivet er den største risikofaktoren for fattigdom i det norske samfunnet. Samtidig har vi vist at det er flere årsaker til at noen ikke kommer inn i eller ikke kan delta i arbeidslivet. Er det slik at arbeidslinja vil kunne løse fattigdomsproblemet, og at det kun er et spørsmål om å få de riktige insentivene til å virke? Vi vil under kort kommentere noen utfordringer relatert til arbeidslinja.

Den første utfordringen er knyttet til et mulig misforhold mellom den kompetansen som etterspørres i arbeidsmarkedet og kompetansen til dem som i dag har svak eller manglende tilknytning til arbeidsmarkedet. Dersom ikke dette misforholdet rettes opp, vil ikke arbeidslinjepolitikken kunne løse situasjonen for alle. Som vist i kapittel seks er en rekke tiltak og ordninger innført for å møte nettopp dette problemet, men erfaringer fra ulike tiltaksevalueringer viser at det er et godt stykke igjen. En god del kommer i jobb etter å ha vært igjennom ett eller flere tiltak, men mange står fremdeles utenfor arbeidslivet.

Den andre utfordringen er knyttet til individets valgfrihet. Noen familier har tatt et valg om at én av de voksne i husholdet ikke skal jobbe (se Kavli og Nadim 2009), og for noen familier medfører dette at husholdsinntekten blir så lav at den ligger under en gitt fattigdomsgrense. Ingen vil være motstandere av at det er opp til hver enkelt familie å velge hvordan de vil organisere livet sitt, men problemet oppstår når husholdene, på grunn av et slikt valg, får svært lave inntekter. Skal det da være et offentlig ansvar å heve husholdets inntekter ved hjelp av stønader? I et hushold som bare består av voksne vil man kanskje svare nei på et slikt spørsmål, men hva om det er barn i dette husholdet? Hvis man fremdeles svarer nei på spørsmålet, risikerer man at noen barn får

langt dårligere levekår, og kanskje dårligere muligheter til sosial deltakelse, enn andre barn. Samtidig kan det hevdes at barna i disse familiene har andre fordeler som barn i familier med to arbeidende forsørgere ikke har. Svarer man derimot ja, og ser det som et offentlig ansvar å heve inntektene til barnefamilier, selv om de voksne har valgt en bestemt organisering av familien, møter man raskt insentivproblemet. Sist, men ikke minst, må det tas høyde for at det som kan framstilles som et fritt valg, kanskje ikke alltid er det. I en god del hushold med bare én arbeidende voksen er det godt mulig at den andre voksne ikke har reelle muligheter på arbeidsmarkedet.

Dette peker over til den tredje utfordringen: Kan alle inkluderes i arbeidslivet? Det blir i mange sammenhenger påpekt at Norge har et høyproduktivt og kunnskapsintensivt arbeidsmarked, og at det dermed er en del personer som har problemer med å få innpass. Vi har allerede nevnt at det kan være mange ulike årsaker til at noen står utenfor arbeidslivet og det er grunn til å sette spørsmålsteget ved realismen i at alle kan passe inn. Ideelt sett burde det være mulig å finne plass for alle, men i praksis er det mange som sliter med å komme i jobb, selv om motivasjonen skulle være til stede. I tillegg er det en del personer som ikke *kan* jobbe og som dermed må sikres gode levekår ved hjelp av offentlige stønader.

Den fjerde utfordringen i arbeidslinjepolitikken er dermed å få arbeidsgivere mer aktivt med på laget, slik at det gis rom for flere i arbeidslivet. Hvilke tiltak er nødvendige for å gjøre den enkelte attraktiv for det norske arbeidsmarkedet, og hvilke tiltak kan stimulere arbeidsgivere til å inkludere flere?

I denne rapporten er det ikke rom for å diskutere alle disse utfordringene i sin fulle bredde, men dette er viktige momenter å ha med i diskusjonen om bekjempelsen av lavinntekt og fattigdom i det norske samfunnet.

Litteratur

- Andersen, A. S., Epland, J., Kjeldstad, R. & Lyngstad, J. (1995). *Husholdningenes økonomi*. Statistiske analyser 8. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Asplan Viak & Agenda Kaupang (2011). *Evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig*.
- Barlindhaug, R. m.fl. (2011). *Boligkarriere for startlånsøkere*. NIBR-rapport 2011:15. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Becker, G. (1991). *A treatise on the family*. Enlarged edition. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Bhuller, M. & Aaberge, R. (2010). *Vedvarende økonomisk fattigdom blant innvandrere. En empirisk analyse for perioden 1993–2007*. Rapport 32/2010. Oslo/Kongsvinger. Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2008). *Innvandrerne helse 2005/2006*. Rapport 35/2008. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. & Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 5/2008. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bogen, H. & Reegård, K. (2009). *Gratis kjernetid i barnehage. Kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo*. Fafo-rapport 2009:31. Oslo: Fafo.
- Bojer, H. (1996). Måling av tilgang til økonomiske goder for barnefamilier. I NOU 1996:13, *Offentlige overføringer til barnefamilier*.
- Christophersen, H. O. (1978). Innledning. I E. Sundt, *Fattigforholdene i Christiania. Verker i utvalg*. Oslo: Gyldendal.
- Dahl, E., Fløtten, T. & Lorentzen, T. (2008). Poverty dynamics and social exclusion – an analysis of Norwegian data. *Journal of Social Policy*, 37, No. 2.
- Dahl, T. (2007). *Kartlegging av utbredelse av leksehjelp i norsk skole*. SINTEF-rapport STF50 A07044. Trondheim: SINTEF.

- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02. Oslo: Fafo.
- Dyb, E. & Johannessen, K. H. (2009). *Bostedsløse i Norge 2008: En kartlegging*. NIBR-rapport 2009:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Elstad, J. I. (2008). Helse blant lavinntektsbarna. I M. Sandbæk (red.), *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. NOVA Rapport 7/08. Oslo: NOVA.
- Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2009). Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Epland, J. & Normann, T. M. (2011). Vedvarende lavinntekt. I J. Epland, M. F. Gladhaug, M. I. Kirkeberg, T. M. Normann og F. Strøm (red.), *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2010*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, J., Gladhaug, M. F., M. I. Kirkeberg, T. M. Normann & F. Strøm (red.) (2011). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2010*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Fløtten, T. (1999). *Den norske fattigdommen – problem eller bagatell?* Fafo-rapport 303. Oslo: Fafo.
- Fløtten, T. (2003). Hvordan har de fattige det? *Samfunnsspeilet* 6/2003. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Fløtten, T. (2006). *Poverty and social exclusion – two sides of the same coin. A comparative study of Norway and Estonia*. Doctoral dissertation. Universitetet i Oslo/Fafo-rapport 487.
- Fløtten, T. & Kavli, H. C. (2009). Barnefattigdom og sosial deltakelse. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, T. & Pedersen, A. W. (2008). Fattigdom som mangel på sosialt aksepterte levekår. I I. Harsløf & S. Seim (eds.), *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fløtten, T. & Pedersen, A. W. (2009). Når kan et barn kalles fattig? En opinionsbasert tilnærming. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, T., Lødemel, I. & Pedersen, A.W. (2006). *En nullvisjon i kampen mot fattigdom: Strategier og tiltak*. Innspill i forbindelse med AIDs fattigdomshøring, 9/1 2006.

- Fløtten, T., Pedersen, A.W. & Lødemel, I. (2009). Når problemet er fattigdom. I B. R. Nuland, B. S. Tranøy & J. Christensen (red.), «Hjernen er alene» – *institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- FN (1995). *Report of the World Summit for Social Development*. Copenhagen 6–12 March 1995.
- Grødem, A. S. (2009). The impact of poverty and immigrant background on children's school satisfaction: Evidence from Norway. *International Journal of Social Welfare*, 18(2):193–201.
- Grødem, A. S. (2010). Enslige forsørgere, enker og enkemenn. I A. H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & C. Koren (red.), *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. (2011) *Bolig, helse og sosial ulikhet*. Rapport. IS-1857. Oslo: Helsedirektoratet.
- Gulbrandsen, L. (1991). *Fra forbruksfest til gjeldskrise? Utviklingstrekk i norske husholdningers økonomi i andre halvdel av 1980-tallet*. INAS-rapport 91:9. Oslo: INAS.
- Gulbrandsen, L. (2010). Boligøkonomi. I H. C. Sandlie (red.), *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*. NOVA Rapport 2/2010. Oslo: NOVA.
- Halleröd, B. (1995). The truly poor: direct and indirect consensual measurement of poverty in Sweden. *Journal of European Social Poverty*, 5(2): 111–129.
- Halleröd, B. m. fl. (1996). The Nordic Countries: Poverty in a Welfare State. I E. Øyen, S. M. Miller & S. A. Samad (red.), *Poverty a Global Review. Handbook on International Poverty Research*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S., Bogen, H., Fløtten, T., Pedersen, A. W. & Sørvoll, J. (2009). *Det er jo ingen som sulter her, men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. Fafo-rapport 2008:18. Oslo: Fafo.
- Hansen, I. L. S., Gautun, H., Langsether, Å. & Sandlie, H.C. (2007). *Ikke bare bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Fafo-rapport 2007:38. Oslo: Fafo.
- Hardoy, I., Røed, K., Torp, H. & Zhang, T. (2006). *Ungdomsgarantien for 20–24 åringer: Har den satt spor?* ISF-rapport 2006:004. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Harsløf, I. & Seim, S. (2008). *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hatland, A. & Pedersen, A. W. (2006). Er sosialhjelpen et effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2:58–72.
- Haugsbakken, H. & Buland, T. m. fl. (2009). *Leksehjelp – ingen tryllestav? Sluttrapport fra evaluering av prosjekt Leksehjelp*. SINTEF-rapport A9396. Trondheim: SINTEF.
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2009). *Er barnehage bra for barna?* Økonomiske analyser 4/2009. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2009). No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes. Discussion Paper 582. SSB.
- Hernes, G. (2010). *Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*. Fafo-rapport 2010:03. Oslo: Fafo.
- Hertz, T., Jayasundera, T., Piraino, P., Selcuk, S., Smith, N. & Verashchagina, A. (2007). The Inheritance of Educational Inequality: International Comparisons and Fifty-Year Trends. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 7, No. 2, Article 10.
- Husabø, G. & Nervik, J.A. (2006). *Kampen mot fattigdommen: Forskning om tiltak for sosialhjelpsmottakere*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Hægeland, T., Kirkebøen, L. J. & Raaum, O. (2006). *Skoleresultater 2005. En kartlegging av karakterer fra grunn- og videregående skoler i Norge*. Notater 2006/35. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Kavli, H. C. (2007). *En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo*. Fafo-rapport 2007:22. Oslo: Fafo.
- Kavli, H. C. & Nadim, M. (2009). *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*. Fafo-rapport 2009:39. Oslo: Fafo.
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. Oslo: Fafo.
- Knudsen, E. I., Heckmann, J. J., Cameron, J. L. & Shonkoff, J. P. (2006). Economic, neurobiological and behavioral perspectives on building America's future workforce. *Proceedings of the National Academy of Science (PNAS)*, Vol. 103 No. 27.
- Lappgård, T. (2000). *Mellom to kulturer. Frukthetsmønstre blant innvandrerkvinner i Norge*. SSB-rapport 2000/25. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

- Lorentzen, T. (2006). *Social assistance dynamics in Norway*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Lorentzen, T. (2007). *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen*. Fafo-rapport 2007:3. Oslo: Fafo.
- Lorentzen, T. & Dahl, E. (2005). Active Labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients? *Journal of European Social Policy*, 15 (1), 27–45.
- Lorentzen, T. & Nielsen, R.A. (2009). Går fattigdom i arv? I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lødemel, I. & Johannessen, A. (2005). *Tiltaksforsøket; mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000 – 2004*. Rapport 2005:1. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Mogstad, M. & Rege, M. (2009). Betydningen av tidlig læring for å motvirke at fattigdom går i arv. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Mogstad, M., Langørgen, A. & Aaberge, R. (2007). Region-specific versus country-specific poverty lines in analysis of poverty. *Journal of Health Inequality*, 5 (1), 115–122.
- Nadim, M. & Nielsen, R.A. (2009). *Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon*. Fafo-rapport 2009:38. Oslo: Fafo.
- Nadim, M. & Salonen, T. (2009). Barnefattigdom i et nordisk perspektiv. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nolan, B. & Whelan, C. T. (1996). *Resources, deprivation and poverty*. Oxford: Clarendon Press.
- Nordvik, V. (2010). Bolig og boforhold. I M. Sandbæk & A. W. Pedersen (2010), *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*. NOVA Rapport 10/10. Oslo: NOVA.
- Nordvik, V., Hansen, I. L. S., Koren, C. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Den norske bostøtten. Effekter av en reform*. NOVA Rapport 2/2011.
- Normann, T. M. (2010). Utgifter til bolig i Norge og Europa. Inntekter og boligutgifter vokser i takt. *Samfunnsspeilet*, nr. 3. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.

- NOU 2010:7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplærings-systemet.*
- NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid.*
- NOU 2011:14 *Bedre integrering; mål, strategier og tiltak.*
- Nuland, B. R., Fløtten, T. & Backe-Hansen, E. (2009). Tiltak for å fremme aktivitet og deltakelse. I T. Fløtten (red.), *Barnfattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Olsen, B. (2010). *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning*. Rapporter 9/2010, Statistisk sentralbyrå.
- Pedersen, A. W. & Hellevik, T. (2010). Hvem er fattigst i landet her? Livsfase, inntekt og boligøkonomi. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 13(4), 247–261.
- Pedersen, S. I. (2006). Innvandrere og inntekt: Landbakgrunn og botid er viktig. *Samfunnspeilet*, nr. 4. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Piachaud, D. (1987). Problems in the Definition and Measurement of Poverty. *Journal of Social Policy*, 16(2), 147–164.
- Ringen, S. (1985). Toward a Third Stage in the Measurement of Poverty. *Acta Sociologica*, 28(2).
- Ringen, S. (1987). *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*. Oxford: Clarendon Press.
- Ringen, S. (1988). Direct and indirect measures of poverty. Discussion. *Journal of Social Policy*, 17(3), 351–365.
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan.
- Røed, K. & Raaum, O. (2006). Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work? *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, 68(5), 541–68.
- Raaum, O. (2003). *Familiebakgrunn, oppvekstmiljø og utdanningskarrierer*. Utdanning 2003, Statistiske analyser nr 60. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Sandbæk, M. (red.) (2004). *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?* NOVA Rapport 11/04. Oslo: NOVA.
- Sandbæk, M. (red.) (2008). *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. NOVA Rapport 7/08. Oslo: NOVA.
- Sandbæk, M. & Pedersen, A. W. (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*. NOVA Rapport 10/10. Oslo: NOVA.

- Sandlie, H. C. (2010). Leiemarkedet. I H. C. Sandlie (red.), *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*. NOVA Rapport nr. 2/10. Oslo: NOVA.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2011). *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet – slutt-rapport*. AFI-rapport 4/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Seip, A. L. (1983). *Eilert Sundt. Fire studier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sen, A. (1979). Issues in the measurement of poverty. *Scandinavian Journal of Economics*, 1979, 285–307.
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, 35, 153–169.
- Shropshire, J. & Middleton, S. (1999). The experiences and attitudes of children from low-income families towards money. York: The Joseph Rowntree foundation.
- Sletten, M. (2011). *Å ha, å delta, å være en av gjengen. Velferd og fattigdom i et ungdomsperspektiv*. NOVA-rapport 11/2011. Oslo: NOVA.
- Stjernø, S. (1985). *Den moderne fattigdommen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- St.meld. nr. 50 (1998-1999), *Utjammingsmeldinga*.
- St.meld. nr. 9 (2006-2007), *Arbeid, velferd og inkludering*.
- Sundt, E. (1974). *Beretning om Fante- eller Landstrygerfolket i Norge*. Verker i utvalg under redaksjon av H. O. Christophersen, N. Christie, K. Petersen. Første gang utgitt i 1852. Oslo: Gyldendal.
- Sundt, E. (1978). *Om fattigforholdene i Christiania*. Verker i utvalg under redaksjon av H. O. Christophersen, N. Christie, K. Petersen. Første gang utgitt i 1879. Oslo: Gyldendal.
- Thorød, A. B. (2006). *En normal barndom? Foreldrestrategier for å skjerme barn fra konsekvenser av å leve med lav inntekt*. NOVA-rapport nr. 6/2006. Oslo: NOVA.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. London: Penguin Books.
- Ulfstad, L. M. (1997). *Bostedsløshet i Norge: kartlegging av bostedløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport (SINTEF Byggforsk), nr 409. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- UNDP (2010). *The Real Wealth of Nations. Pathways to Human Development. Human Development Report 2010*. New York: United Nations Development Programme.

- Van Der Wel, K. A., Dahl, E., Lødemel, I., Løyland, B., Naper, S. O., Slagsvold, M. (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. HiO-rapport (29). Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Ytrehus, S., Sandlie, H. C., Hansen, I. L. S. (2008). *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Fafo-rapport 2008:06. Oslo: Fafo.

Litteratur til fordypning

De siste årene har det blitt gjennomført en rekke forskningsprosjekter om den norske fattigdommen. Prosjektene omhandler både fattigdom generelt, fattigdom i utvalgte grupper og fattigdomspolitikken. En rekke prosjekter og publikasjoner er referert i kunnskapsoppsummeringens referanseliste, men for dem som har ønske om å fordype seg i spesielle temaer, presenteres nedenfor en tematisk inndelt liste over særlig relevante publikasjoner. Kun norskspråklige rapporter/bøker er inkludert, og de aller fleste kan lastes ned gratis fra publiserende institusjons nettsider. En del av publikasjonene omhandler flere temaer, men er listet under hovedtema.

Generelt litteratur om fattigdom i Norge og om fattigdomsmål

- Epland, J., Gladhaug, M. F., M. I. Kirkeberg, T. M. Normann & F. Strøm (red.) (2011). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2010*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Fløtten, T. (1999). *Den norske fattigdommen – problem eller bagatell?* Fafo-rapport 303. Oslo: Fafo.
- Harsløf, I. & Seim, S. (2008). *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.

Litteratur om barnefattigdom

- Fløtten, T. (red.) (2009). *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nadim, M. & Nielsen, R.A. (2009). *Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon*. Fafo-rapport 2009:38. Oslo: Fafo.
- Sandbæk, M. & Pedersen, A. W. (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*. NOVA Rapport 10/10. Oslo: NOVA.

Litteratur om fattigdom blant innvandrere

- Blom, S. & Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 5/2008. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Pedersen, S. I. (2006). Innvandrere og inntekt: Landbakgrunn og botid er viktig. *Samfunnsspeilet*, nr. 4. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Øia, T., Grødem, A. S. & Krange, O. (2006). *Fattige innvandrerbarn*. NOVA Rapport 16/06. Oslo: NOVA.

Litteratur om sosialhjelp og sosialhjelpsmottakere

- Van Der Wel, K. A., Dahl, E., Lødemel, I., Løyland, B., Naper, S. O., Slagsvold, M. (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. HiO-rapport (29). Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Underlid, K. (2006). *Fattigdommens psykologi. Oppleving av fattigdom i det moderne Norge*. Oslo: Det Norske samlaget.

Litteratur om sammengengen mellom fattigdom og andre sosiale problemer

- Dyb, E. & Johannessen, K. H. (2009). *Bostedsløse i Norge 2008: En kartlegging*. NIBR-rapport 2009:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Fløtten, T. (2003). Hvordan har de fattige det? *Samfunnsspeilet* 6/2003. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Sandlie, H. C. (red.) (2010). *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*. NOVA Rapport 2/2010. Oslo: NOVA.

Litteratur om fattigdomspolitik

- Hatland, A. & Pedersen, A. W. (2006). Er sosialhjelpen et effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2:58–72.
- Husabø, G. & Nervik, J.A. (2006). *Kampen mot fattigdommen: Forskning om tiltak for sosialhjelpsmottakere*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Ytrehus, S., Sandlie, H. C., Hansen, I. L. S. (2008). *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Fafo-rapport 2008:06. Oslo: Fafo.

Kunnskap om fattigdom i Norge

I denne rapporten presenteres en kunnskapsoversikt over den norske fattigdommen. Hva er fattigdom, hvordan kan fattigdom måles, hvor omfattende er fattigdomsproblemet og hvilke grupper har størst fattigdomsrisiko? Fattigdom er et tema som skaper sterkt engasjement – i både offentligheten og de politiske miljøene – og rapporten gir derfor også en oversikt over hvordan norske politiske partier forholder seg til temaet og hvilke virkemidler som er ment å demme opp for fattigdom. Rapporten bygger på allerede eksisterende statistisk informasjon om fenomenet, hovedsakelig hentet fra Statistisk sentralbyrå.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2011:21
ISBN 978-82-7422-819-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20212