



DET KONGELIGE
SOSIALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 6

(2002–2003)

Tiltaksplan mot fattigdom

Innhold

1	Innledning	5	5	Tiltak	27
1.1	Regjeringens hovedmål og strategier	5	5.1	Tiltak for å få flere i arbeid	27
1.2	Verdigrunnlaget	6	5.1.1	Tiltak for innvandrere og flyktninger	27
1.3	Hva er fattigdom?	7	5.1.2	Tiltak for langtids sosialhjelpsmottakere	28
1.4	Fattigdomsbekjempelse som del av en bredere velferdspolitik	8	5.1.3	Tiltak for ungdom i risikozonen	28
2	Sammendrag	11	5.1.4	Tiltak for uførepensjonister	28
3	Situasjonsbeskrivelse – utfordringer	13	5.1.5	Tiltak for enslige forsørgere	28
3.1	Vedvarende lavinntektsproblemer	13	5.2	Målretting av velferdsordningene .	29
3.1.1	Forekomst av lavinntekt i Norge ..	13	5.2.1	Generelle tiltak	29
3.1.2	En internasjonal sammenligning ..	13	5.2.2	Tiltak for innvandrere og flyktninger	29
3.1.3	Hvem har vedvarende lavinntekt .	14	5.2.3	Tiltak for barn og barnefamilier	29
3.2	Høye nødvendige utgifter i kombinasjon med lav inntekt	16	5.2.4	Tiltak for rusmiddelmissbrukere	30
3.3	Nærmere om barn	16	5.2.5	Tiltak for mennesker med psykiske problemer	31
3.3.1	Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt	16	5.2.6	Tiltak for bostedsløse	31
3.3.2	Konsekvenser av vedvarende lavinntekt for barn	16	5.2.7	Tiltak for funksjonshemmede og kronisk syke	31
3.4	Levekårsproblemer og vedvarende lavinntekt	17	5.2.8	Tiltak for uførepensjonister.....	32
3.4.1	Svak eller manglende tilknytning til arbeidslivet	17	5.3	Sosial inkludering	32
3.4.2	Lav lønn	18	5.3.1	Generelle tiltak	32
3.4.3	Lav utdanning	18	5.3.2	Tiltak for barn og unge	32
3.4.4	Frafall i utdanningen	19	6	Oppfølging av tiltaksplan mot fattigdom	34
3.4.5	Dårlige boforhold og bostedsløshet	19	6.1	Sosial rapportering	34
3.4.6	Helseproblemer	19	6.2	Forskning og utvikling	34
3.4.7	Psykiske lidelser	19	6.3	Sosial revisjon – et permanent system for å vurdere nye og eksisterende velferdsordninger og tiltak	35
3.4.8	Rusmiddelproblemer	20	6.4	EUs rammeprogram for sosial inkludering	36
3.5	Velferdsordningene og fattigdomsproblemet	20	6.5	Oppfølging i de årlige statsbudsjettene	36
4	Visjon, mål og strategier	22	Vedlegg		
4.1	Visjon og overordnede mål	22	1	Datagrunnlag og begreper	38
4.2	Strategier	22	2	Lavinntektsgrenser for ulike husholdningstyper etter ulike ekvivalensskalaer	39
4.2.1	Arbeid	22			
4.2.2	Målretting av velferdsordningene	24			
4.2.3	Sosial inkludering	25			
4.3	De enkelte aktørenes rolle	26			



DET KONGELIGE
SOSIALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 6

(2002–2003)

Tiltaksplan mot fattigdom

*Tilråding fra Sosialdepartementet av 4. oktober 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Regjeringens hovedmål og strategier

Over 1 milliard mennesker i verden lever i ekstrem fattigdom preget av sult og stor nød. Regjeringens svar på de globale fattigdomsutfordringene følger av handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015.

Norge er et av verdens beste land å leve i. Flertallet i befolkningen har høy levestandard og gode levekår. Likevel lever et lite mindretall i en situasjon preget av fattigdom. Fattigdom i Norge i dag er noe annet enn fattigdom i internasjonal sammenheng, og omfanget er lite sammenlignet med andre industrialiserte land. Den tradisjonelle fattigdommen er så godt som utryddet. Det å leve i sosial og materiell nød i et velferdssamfunn med generelt høy levestandard vil imidlertid ofte oppleves som særlig belastende.

Regjeringens visjon er at ingen skal leve i fattigdom i Norge. Regjeringen vil med utgangspunkt i denne tiltaksplanen iverksette tiltak for å bekjempe fattigdom i Norge.

Fattigdom i vårt land rammer i dag ikke store, lett identifiserbare grupper, men enkeltpersoner med ulik bakgrunn. Årsakene til at enkelte faller utenfor er ofte mange, og er forskjellige fra per-

son til person. Brede velferdsordninger bidrar til å hindre at store grupper i befolkningen havner i fattigdom på grunn av arbeidsledighet, sykdom, uførhet, rusmiddelproblemer, alderdom mv. Til tross for et høyt generelt velferdsnivå og et godt utbygd velferdssystem er det likevel enkelte som faller utenfor. Regjeringen mener derfor at fattigdomsutfordringene ikke bare løses gjennom universelle velferdsordninger og en bred utjæmningspolitikk. Bekjempelse av fattigdom fordrer i tillegg målrettede tjenester tilpasset den enkeltes spesielle situasjon og behov.

Innsatsen skal målrettes mot de personene som lever i fattigdom og mot årsakene og risikofaktorene for å utvikle fattigdom. Regjeringens mål er å hjelpe personer ut av fattigdom og å forebygge fattigdom. I tillegg til målrettede tiltak, vil regjeringen videreutvikle de universelle velferdsordningene for at disse i større grad skal bidra til å hjelpe personer ut av fattigdom og forebygge fattigdom.

Flertallet av personer som lever i fattigdom over lengre tid er ikke i arbeid eller arbeider kun sporadisk. Hovedinnsatsen skal derfor rettes inn mot å gjøre disse personene bedre i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Både velferdstjenestene og stønadsordningene skal rettes inn mot dette målet.

Noen har dårlig helse og andre problemer som gjør at de ikke er i stand til å arbeide. Disse personene har det offentlige et ansvar for å sikre en tilstrekkelig levestandard, samtidig som de skal gis mulighet for meningsfylt aktivitet og samfunnsdeltakelse.

Det er spesielt uakseptabelt at barn lever i fattigdom. Vanskeligstilte barnefamilier er en prioritert målgruppe i den samlede innsatsen for å bekjempe fattigdom.

I tillegg til å iverksette tiltak for å hjelpe personer ut av fattigdom, vil regjeringen legge vekt på forebyggende innsats som hindrer at nye personer havner i en situasjon preget av fattigdom.

Regjeringen vil arbeide for å forebygge sosial utstøting som har sammenheng med fattigdomsproblemer. Det er særlig viktig å sikre sosial inkludering av barn og unge som på grunn av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon står i fare for å bli utestengt fra aktiviteter i skole- og fritidssammenheng.

Regjeringen vil legge til rette for en politikk som bedre bidrar til å forebygge og redusere fattigdom. Regjeringen har derfor innledet en dialog med sentrale brukergrupper, interesseorganisasjoner og ulike forskningsmiljøer, om hvordan fattigdom mest effektivt kan løses. Stat og kommuner har en sentral rolle i å tilrettelegge tiltak som er tilpasset den enkeltes behov. Frivillige organisasjoner er viktige medspillere til det offentlige i dette arbeidet.

Fattigdommen slik den arter seg i dagens Norge, er kompleks og sammensatt, og det finnes ingen enkle løsninger. Visjonen om et samfunn uten fattigdom lar seg ikke virkeliggjøre i løpet av ett år. Tiltaksplan mot fattigdom er et første skritt i en langsiktig, systematisk og målrettet innsats.

1.2 Verdigrunnlaget

Det er uverdigg at enkeltpersoner opplever fattigdom i det norske velferdssamfunnet.

Mennesket har materielle, sosiale og åndelige behov, som er ulike fra person til person. Gode levekår er viktig for individuell utfoldelse og livskvalitet. Levekårene og livssituasjonen til den enkelte er et resultat av livshendelser og rammebetingelser, men er også bestemt av individuelle valg. Regjeringen vil føre en politikk som gir den enkelte *frihet til å velge*.

Alle mennesker har uendelig verdi, uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn og kulturell og religiøs tilhørighet. Alle skal gis *like muligheter* ut

fra den enkeltes evner, ressurser og forutsetninger. Det offentlige har et ansvar for å legge til rette for at alle får like muligheter og vilkår for å skaffe seg gode levekår.

Det offentlige kan ikke alene bekjempe fattigdom. Det enkelte mennesket har et *ansvar for eget liv*. Det må stilles krav til alle, ut fra hver enkeltes evner og ressurser. Et velferdssamfunn må bygge på en forståelse av at det er et gjensidig ansvar og forpliktelse mellom stat og borger. Å stille krav er et uttrykk for respekt og tro på enkeltmennesket. Tro på egne muligheter er viktig for å komme seg ut av en vanskelig situasjon. Regjeringen vil arbeide for et velferdssamfunn som støtter opp under den enkeltes initiativ og egeninnsats, og hvor den enkelte tar medansvar.

Barn har ikke muligheter til å påvirke sin økonomiske situasjon, men er avhengige av foreldre og andre voksenpersoner. Barns levekår er i stor grad bestemt av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon. Foreldre har hovedansvaret for å sikre barn gode oppvekst- og levevilkår. Barn som er utsatt for økonomisk og sosial nød har imidlertid et særlig krav på beskyttelse fra storsamfunnet. Dette er ikke minst viktig for å hindre at sosial utstøting og fattigdom går i arv.

Regjeringens politikk for bekjempelse av fattigdom tar utgangspunkt i at enkeltmennesket har et naturlig ønske om å mestre sin egen livssituasjon og å livnære seg og sin familie ved egen innsats. Økonomisk selvstendighet er viktig for den enkeltes selvrespekt og handlefrihet. Regjeringen vil legge til rette for at den enkelte i størst mulig grad kan forsørge seg gjennom eget arbeid.

Mange vil i løpet av kortere eller lengre perioder av sitt liv ikke være i stand til å forsørge seg selv gjennom arbeid og egne inntekter, og oppleve å være avhengig av at andre stiller opp. Mange finner løsninger innen familien, gjennom venner og andre sosiale nettverk. Andre vil ikke kunne klare seg uten hjelp fra samfunnet. Alle skal føle trygghet for at de får den nødvendige hjelp, uavhengig av årsak. Samfunnet har et ansvar for å stille opp når mennesker er i nød, eller står i fare for å falle utenfor. Velferdsordningene skal gi *økonomisk og sosial trygghet* slik at alle kan leve et verdig liv. Personer som på varig basis er avhengig av offentlige ytelser for sitt livsopphold, skal ha en grunnleggende trygghet for at de ikke rammes av fattigdom eller vedvarende dårlige levekår.

For de som ikke kan delta i ordinært eller tilrettelagt arbeid, vil andre aktiviteter gi livskvalitet og skape tilhørighet. Regjeringen vil arbeide for *et*

inkluderende samfunn, hvor deltakelse og tilhørighet gjennom familie, nærmiljø og frivillig engasjement, utdanning eller annen aktivitet vektlegges.

For de som faller utenfor, skal den offentlige hjelpeinnsatsen ta utgangspunkt i den enkeltes behov. Tjenestene skal tilpasses brukerne, og ikke omvendt. Dette betyr at ulike personer vil bli møtt med ulike tjenester og ytelser, avhengig av de individuelle og unike behov som den enkelte har.

Det kan ta tid å arbeide seg ut av en situasjon preget av fattigdom og omfattende levekårsproblemer. Regjeringen vil føre en politikk som gir den som trenger det *en ny sjanse*. Tjenesteapparatets møte med brukerne skal bygge på respekt for menneskeverdet, og fremme verdier som personlig ansvar og individets råderett over eget liv.

1.3 Hva er fattigdom?

Det finnes ingen offisiell fattigdomsdefinisjon eller fattigdomsgrense i Norge. Forskermiljøene har anbefalt å ha en tydelig og omforent definisjon av fattigdomsbegrepet som grunnlag for politikkutforming og offentlig debatt. Regjeringen har sett behov for å foreta en begrepsavklaring, som utgangspunkt for å måle omfang og utvikling av fattigdom og utforme tiltak som møter problemene. En enkelt definisjon vil ikke kunne fange opp fattigdommen som et sammensatt og uensartet fenomen. Definisjonen må derfor suppleres med et sett av indikatorer for å måle ulike sider ved fattigdomsproblemet. Dette gjelder ikke minst hvordan samfunnet på et tidlig tidspunkt kan fange opp at barn lever i fattigdom.

Det er også behov for å utvikle et godt begrepsapparat og måleindikatorer på andre sosiale problemer. Slike problemer skal møtes like seriøst og grundig selv om de ikke har direkte sammenheng med fattigdomsproblemet.

Fattigdom forbindes i alminnelighet med at personer har en uakseptabel levestandard grunnet store økonomiske og materielle mangler. Fattigdomsbegrepet som forskere benytter knyttes oftest til en økonomisk mangelsituasjon som får store konsekvenser for personers levevilkår. Regjeringen tar i tiltaksplanen mot fattigdom utgangspunkt i en slik forståelse.

Med fattigdom forstås at personer har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom, funksjonshemning mv., at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov. I tiltakspla-

nen legges til grunn lavinntekt, målt ved 50 prosent av medianinntekten, som varer i tre år som en hovedindikator på fattigdom.

En tilstrekkelig og forutsigbar inntekt er for de fleste en nødvendig forutsetning for å oppnå en akseptabel levestandard. Det finnes ingen objektive kriterier for hva som er tilstrekkelig inntekt. Både nasjonalt og internasjonalt er det vanlig å sette grensen for lavinntekt til 50 prosent av medianinntekten, og tiltaksplanen mot fattigdom tar utgangspunkt i dette inntektsmålet. Personer som befinner seg under denne grensen har en inntekt som avviker betydelig fra inntektsnivået til befolkningen i sin alminnelighet. Et slikt relativt inntektsmål tar hensyn til at det kreves større økonomiske ressurser for å delta i samfunnet i et rikt land enn i et fattig.

Når lavinntektsgrensen settes med utgangspunkt i inntektsfordelingen i befolkningen gir dette ikke direkte svar på hvem som har utilstrekkelig inntekt i forhold til å få dekket grunnleggende velferdsbehov. Fra flere hold er det tatt til orde for å supplere inntektsmål på fattigdom med beregninger av hva det koster å leve. Sosialdepartementet har derfor bedt Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) om å utvikle grunnlagsmateriale for en minstestandard for nødvendige leveomkostninger, med bakgrunn i instituttets kompetanse på levekår og forbrukerøkonomi.

Mange har forbigående lave inntekter. Dette gjelder blant annet personer under utdanning, vernepliktige og selvstendig næringsdrivende som har lav næringsinntekt i et enkelt år. Noen opplever inntektsbortfall eller -reduksjon i forbindelse med overganger i livet: mellom studier og arbeid, permisjoner, i forbindelse med skilsmisse mv. For de aller fleste av disse personene er ikke fattigdom et problem.

Lav inntekt over tid antas å øke risikoen for og forekomsten av dårlige levekår. I EU har en valgt å måle lavinntekt i en treårsperiode for å belyse fattigdom og sosial utstøting. I tiltaksplanen legges til grunn lavinntekt, målt ved 50 prosent av medianinntekten, som varer i tre år som en hovedindikator på fattigdom. For å belyse spredningen i lavinntekt og gi et bilde av hvor mange personer som antas å ha forhøyet risiko for å havne under lavinntektsgrensen, redegjøres det også for, i tråd med tilnærmingen i EU, antall/andel personer med inntekt under 60 prosent av medianinntekten.

Lav inntekt innebærer at en stor andel av inntekten går med til å dekke grunnleggende behov, som mat, klær og bolig. Spesielt for personer med

høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom eller funksjonshemming, bolig mv., vil lav inntekt kunne innebære at grunnleggende velferdsbehov ikke blir dekket.

Årsakene til at noen opplever en vedvarende økonomisk mangelsituasjon kan være ingen eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet, dårlig helse, rusmiddelproblemer, ustabile boforhold, sosial utestenging mv. Brist på disse områdene innebærer forhøyet risiko for fattigdom, samtidig som det kan føre til ekskludering fra deltakelse på viktige samfunnsområder og en sosialt utsatt situasjon. Svak tilknytning til arbeidsmarkedet, dårlig helse, ustabile boforhold mv. kan også være konsekvenser av å ikke ha tilstrekkelige økonomiske ressurser over en lengre periode. Tiltak for å forebygge og redusere fattigdom må rettes inn mot disse problemområdene. Se nærmere beskrivelse i kapittel 3.

Lav inntekt er et endimensjonalt mål på et sammensatt problem, men viser altså ofte sammenheng med problemer på andre levekårsområder. Lav inntekt er derfor en ofte brukt indikator på personers samlede økonomiske og sosiale levekår. Regjeringen vil innenfor et system med sosial rapportering (se omtale i kapittel 6) utvikle et sett av indikatorer for å måle omfanget og utviklingen av fattigdom sett i sammenheng med levekårsproblemer og sosial utstøting i vid forstand.

Mange har lav inntekt uten at de lever i fattigdom, eller står i fare for å havne i en situasjon preget av fattigdom. Mange studenthusholdninger blir registrert med svært lave inntekter, da studielån ikke er regnet med i inntektsbegrepet i inntektsundersøkelsen. Studenter har gjerne lav inntekt i en periode av livet, men har utsikter til høyere inntekter etter endt studietid. Personer som tilhører husholdninger som har solgt aksjer eller eiendommer med betydelige tap og personer med finansformue over en viss størrelse kan ha lav inntekt i en gitt periode, men kan ta i bruk andre økonomiske ressurser for å opprettholde levestandarden. Andre vil kunne klare seg med lav inntekt, fordi de nyter godt av for eksempel boligformue, kan bli forsørget av familie eller finner egne mestingsstrategier. Enkelte personer velger frivillig bort arbeid og en stabil inntektssituasjon til fordel for andre livsprioriteringer. Midlertidige betalings- og disponeringsproblemer, gjeldsproblemer mv. ligger utenfor den fattigdomsforståelsen som ligger til grunn for regjeringens tiltaksplan mot fattigdom.

1.4 Fattigdomsbekjempelse som del av en bredere velferdspolitik

Til tross for godt utbygde velferdsordninger og generelt god tilgang til offentlige velferdstjenester, viser situasjonsbeskrivelsen i kapittel 3 at et lite mindretall av befolkningen likevel lever i fattigdom, eller står i risikozonen for å havne i en situasjon preget av fattigdom.

Lavinntekt over tid viser sammenheng med, og har ofte sin årsak i, problemer på andre levekårsområder, som lav utdanning, manglende kvalifisering, lite norskkunnskaper, helsemessige problemer, rusmiddelproblemer, ustabile boforhold mv. Arbeidet for å forebygge og avhjelpe fattigdom må rettes inn mot disse bakenforliggende årsakene. Virkemidlene skal utformes slik at de treffer de sammensatte og individuelle problemene den enkelte har. Dette krever ofte både tverrsektoriell og tverretattlig innsats. Tiltaksplan mot fattigdom må derfor ses i nær sammenheng med innsatsen på andre områder, blant annet arbeidsmarkedspolitikken, utdanningspolitikken, integreringspolitikken, boligpolitikken, rusmidelpolitikken og barne- og familiepolitikken. Innsatsen for å bekjempe fattigdom må også ses i nær sammenheng med innsatsen for å bedre levekårsproblemer og forhindre sosial utstøting som ikke er årsak til eller skyldes fattigdom. Fattigdomsproblemene må ses i sammenheng med velferdspolitikken for øvrig og kan ikke løses adskilt fra denne.

Norge står overfor store utfordringer for å sikre grunnlaget for fortsatt velferd. Arbeid er grunnlag for velferd, både for enkeltindivider og samfunnet. Norge har høy sysselsetting, likevel står altfor mange i yrkesaktiv alder utenfor arbeidsmarkedet. Økningen i sykefraværet og uførepensjoneringen er bekymringsfull. Stadig flere eldre i forhold til personer i yrkesaktiv alder bidrar til økt etterspørsel etter arbeidskraft, ikke minst for å løse viktige velferdsoppgaver blant annet innenfor helse- og omsorgssektoren. Det er en utfordring å få flere i arbeid. Ytelser og tjenester skal utformes slik at de leder de som kan det mot å delta i arbeidslivet. Det er samtidig en utfordring å utforme velferdsordningene slik at personer som på grunn av alder, funksjonshemming eller helsemessige årsaker ikke kan arbeide, får en inntekt som gjør dem i stand til å leve et verdig liv.

Regjeringen viderefører reformarbeid iverksatt av tidligere regjeringer, som er viktige i fattigdomssammenheng. Dette gjelder blant annet:

- Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Avtalen ble inngått mellom partene i arbeidslivet og myndighetene den 3. oktober 2001. Intensjonsavtalen skal være et virkemiddel for å redusere sykefraværet, få flere arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne i arbeid og å hindre utstøting av eldre arbeidstakere. Flere uførepensjonister skal få bistand til å komme tilbake i arbeid gjennom prosjektet «Tilbake til arbeid (Reaktivisering av uførepensjonister)» som ble startet som et samarbeidsprosjekt mellom trygdeetaten og Aetat i 2001.
 - Pensjonskommisjonen. I forbindelse med Langtidsprogrammet 2002-2005, ble det våren 2001 nedsatt en pensjonskommisjon med medlemmer fra de politiske partiene på Stortinget og uavhengige eksperter. Kommisjonen la i september i år frem en foreløpig rapport om mål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet. Regjeringen vil ta stilling til spørsmålet om pensjonsreform når den endelige rapporten foreligger. Det gis i Nasjonalbudsjettet uttrykk for følgende hovedmål for en reform: Trygghet for folketrygdens fremtid ved at systemet gjøres økonomisk bærekraftig, stimulering til økt arbeidsinnsats og en fortsatt garantert minstepensjon. Pensjonskommisjonen skal avgis innstilling høsten 2003.
 - Skatteutvalget. Regjeringen har nedsatt et skatteutvalg (Skauge-utvalget) som skal vurdere endringer i ulike deler av skattesystemet. Som en del av sitt mandat skal utvalget vurdere hvilke elementer i skatte- og avgiftssystemet som er mest effektive som fordelingspolitiske virkemidler, og skal herunder vurdere tiltak overfor lavinntektsgrupper. Skauge-utvalget skal etter planen legge frem sin innstilling innen utgangen av 2002.
 - Opptrappingsplan for psykisk helse (1999-2006). Regjeringen Bondevik I, la frem Opptrappingsplanen for psykisk helse, på bakgrunn av St.meld. nr. 25 (1997-98) Åpenhet og helhet, som viste at det var brist i alle ledd i forhold til psykisk helsearbeid og psykisk helsevern. Ved behandling av St.prp. nr. 63 (1997-98) sluttet Stortinget seg til hovedlinjene i den foreslåtte Opptrappingsplanen for psykisk helse. Overordnet målsetting for satsningen er å bidra til å fremme selvstendighet og evnen til å mestre eget liv for mennesker med psykiske lidelser. Denne målsettingen forutsettes lagt til grunn for planlegging, utbygging, organisering og daglig drift av tjenestene på alle nivåer.
- Følgende initiativ og satsinger fra regjeringen må ses som et ledd i den samlede innsatsen for å bekjempe fattigdom:
- Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) om tidsbegrenset uførestønad. I odelstingsproposisjonen foreslår regjeringen å dele uførepensjonen i en tidsbegrenset uførestønad og en varig uførepensjon. Målet er å redusere antall nye uførepensjonister og forebygge varig uførhet. Forslaget er en oppfølging av NOU 2000:27 «Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv».
 - Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006). Handlingsplanen har som mål å sikre like muligheter og rettigheter for alle. Diskriminering og rasisme er et hinder for deltakelse, og kan ha som resultat utestenging fra sentrale samfunnsarenaer som bolig- og arbeidsmarkedet.
 - Handlingsplan med tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn. Handlingsplanen inneholder tiltak som skal bedre barn med innvandrerbakgrunn og deres foreldres deltakelse i det norske samfunnet, blant annet i skolesammenheng. Tiltak for å bedre norskkunnskapene vil bidra til at disse bedre vil kunne klare seg i samfunnet.
 - Ot.prp. nr. 63 (2001-2002) Om lov om endringer i lov om borettslag og lov om eierseksjoner. Lovendringen trådte i kraft 1. juli 2002. Lovendringen åpner for at selskaper, stiftelser, frivillige organisasjoner eller andre som har inngått samarbeidsavtale med staten, fylkeskommunen eller kommunen, kan erverve inntil 10 prosent av boligene i borettslag og sameier for utleie til vanskeligstilte. Lovendringen gjør det lettere for private aktører i samarbeid med kommunene å bidra aktivt til å fremskaffe boliger til vanskeligstilte.
 - Ot.prp. nr. 94 (2001-2002) om gratisprinsippet i grunnskolen. Regjeringen la våren 2002 frem en odelstingsproposisjon med forslag til endring av opplæringsloven § 2-1 sjette ledd om gratis grunnskoleopplæring. Forslaget innebærer i det vesentligste en presisering av lovteksten, slik at det i sterkere grad enn før blir tydeliggjort at den offentlige grunnskoleopplæringen skal være gratis.
 - St.meld. nr. 39 (2001-2002) Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge. Meldingen gir en samlet presentasjon av hvordan regjeringen vil styrke og videreutvikle arbeidet med å sikre barn og ungdom trygge og gode oppvekst- og levekår. Arbeid for å motvirke margi-

nalisering og bidra til utjevning av levekårsforskjeller blant barn og unge står sentralt i meldingen.

- St.meld. nr. 40 (2001-2002) om barne- og ungdomsvernet. Meldingen gir en gjennomgang av barnevernet med vekt på tiltakssiden. Fortsatt styrking av det forebyggende familiearbeidet og bedre tilbud for utsatte barn og unge prioriteres. Tiltak som kan være med å styrke foreldrenes og familienes ressurser vektlegges. Arbeidet med barn og familier med annen etnisk bakgrunn og enslige mindreårige asylsøkere skal styrkes. Barnevernet vil gjennom en styrking av disse tiltakene bedre nå frem til de mest utsatte barna og deres familier med tiltak som er forebyggende og som kan forhindre problemutvikling og marginalisering.

Regjeringen vil komme med framlegg på følgende områder:

- Stortingsmelding om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Regjeringen utreder spørsmålet om endret organisering av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, herunder spørsmålet om sammenslåing av etatene. Regjeringen tar sikte på å legge frem en stortingsmelding om spørsmålet i løpet av høsten 2002.
- Handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Regjeringen legger høsten 2002 frem en handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Handlingsplanen redegjør for utfordringer på rusmiddelområdet og regjeringens mål og strategier i alkohol- og narkotikapolitikken.
- Stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken. Et inkluderende arbeidsliv er ikke bare det viktigste tiltaket for å bekjempe fattigdom, men er også viktig for å fremme sosial inkludering og sikre høy arbeidsdeltakelse. Disse elementene i tiltaksplan mot fattigdom vil derfor også utgjøre en del av grunnlaget for en stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken som regjeringen vil legge frem i 2003.
- Odelstingsproposisjon om introduksjonsstønad. Det arbeides med et lovforslag som vil forplikte kommunene til å tilrettelegge individuelle introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere. Innvandrere som deltar i introduksjonsprogrammet vil få krav på en

bestemt ytelse (introduksjonsstønad). Introduksjonsordningen skal være en hensiktsmessig og effektiv overgang til ordinært arbeid eller utdanning.

- Stortingsmelding om boligpolitikken for de neste årene. Meldingen baseres på NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken og legges frem høsten 2003. Hovedfokus i meldingen vil rettes mot de boligpolitiske utfordringene knyttet til pressområdene og vanskeligstilte på boligmarkedet, blant annet bostedsløse, unge i etableringsfasen, funksjonshemmede og innvandrere. Husbankens lån-, tilskudds- og støtteordninger gis en bred drøfting.
- Stortingsmelding om storbyene. Meldingen legges frem våren 2003, og vil ta opp blant annet storbyenes utvikling og rolle, og utfordringer knyttet til regionalt samarbeid i storbyregionene. Meldingen vil også ta opp storbyenes spesielle utfordringer på det sosiale området, blant annet rusmiddelproblematikk, psykiske lidelser, vanskeligstilte på boligmarkedet og integrasjon av innvandrere.
- Stortingsmelding om folkehelsepolitikken. Regjeringen vil høsten 2002 legge frem en stortingsmelding om folkehelsepolitikken med strategier for det neste tiåret. Meldingen vil blant annet ta tak i de utfordringene vi står overfor når det gjelder livsstil og helse, ulikheter i helse, psykiske lidelser som folkehelseproblem, barn og unge som målgruppe, og rammebetingelser for det lokale folkehelsearbeidet. Sosial ulikhet og helse vil bli grundig belyst i meldingen.
- Stortingsmelding om mål, strategier og tiltak i politikken for funksjonshemmede. Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om mål, strategier og tiltak i politikken for funksjonshemmede våren 2003. Stortingsmeldingen er en oppfølging av NOU 2001:22 Fra bruker til borger og vil rette fokus på nedbygging av samfunnsskapt barrierer som er til hinder for deltakelse og likestilling. I stortingsmeldingen vil også inngå en oppsummering av resultater og erfaringer med Handlingsplanen for funksjonshemmede og ansvarsreformen for mennesker med utviklingshemning.

2 Sammendrag

Regjeringen legger med dette frem en stortingsmelding om tiltak mot fattigdom.

Med fattigdom forstås at personer har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter til sykdom, funksjonshemning mv., at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov. I tiltaksplanen legges til grunn lavinntekt, målt ved 50 prosent av medianinntekten, som varer i tre år som en hovedindikator på fattigdom.

Fattigdom slik den arter seg i dagens Norge, er ikke omfattende, men skyldes komplekse og sammensatte forhold. Det finnes ingen enkle løsninger. Tiltaksplanen er et viktig skritt i en langsiktig, systematisk og målrettet innsats for å bekjempe fattigdom. Den omfatter tiltak målrettet mot personer som lever i fattigdom og mot årsakene og risikofaktorene for å utvikle fattigdom. I tillegg til målrettede tiltak, vil regjeringen videreutvikle de universelle velferdsordningene slik at de i større grad kan bidra til å forebygge fattigdom og hjelpe personer ut av fattigdom. Det er spesielt uakseptabelt at barn lever i fattigdom. Vanskeligstilte barnefamilier er en prioritert målgruppe i den samlede innsatsen for å bekjempe fattigdom. Tidsramme for tiltaksplanen er perioden 2002-2005.

I kapittel 3 gis en nærmere beskrivelse av fattigdomsproblemet i Norge og av sammenhenger mellom fattigdom, levekårsproblemer og sosial utstøting. I treårsperioden 1997-1999 var det 2,3 prosent av befolkningen, dvs om lag 90 000 personer som hadde en samlet treårsinntekt under halvparten av medianinntekten. Enslige under 45 år og enslige forsørgere er sterkt overrepresentert i denne gruppen sammenliknet med befolkningen for øvrig. Det er en sterk sammenheng mellom svak eller manglende tilknytning til arbeidslivet og vedvarende lavinntektsproblemer. Videre kan lav utdanning, ustabile boforhold, dårlig helse og rusmiddelproblemer bidra til lavinntektsproblemer og/eller være konsekvenser av ikke å ha tilstrekkelige økonomiske ressurser over lengre tid.

Kapittel 4 presenterer visjon, overordnede mål og strategier for regjeringens innsats. Tiltakspla-

nen bygger på visjonen om at ingen skal leve i fattigdom i Norge. Overordnede mål for innsatsen er at flest mulig i yrkesaktiv alder skal klare seg selv ved eget arbeid, og at alle som trenger det skal sikres en trygd til å leve av.

Hovedstrategien for å bekjempe fattigdomsproblemet er å gjøre flere stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Organisatoriske endringer og gjennomgang av stønadsregelverket med tanke på å styrke insentivene for at det skal lønne seg å arbeide, styrking av tiltaksapparatet og et inkluderende arbeidsliv er her viktige innsatsområder.

Bedre målretting av velferdstjenester og stønadsordninger slik at de i større grad rettes inn mot målet om selvforsørgelse gjennom eget arbeid, er også en viktig strategi. Noen har dårlig helse, funksjonshemning og andre problemer som gjør at de for kortere eller lengre tid ikke kan arbeide. Disse skal sikres en tilstrekkelig levestandard, samtidig som de gis mulighet for meningsfylt aktivitet og samfunnsdeltakelse. En tredje strategi er å forebygge sosial utstøting som har sammenheng med fattigdom. Det gjelder i samfunns- og arbeidsliv generelt, men i særlig grad barn og unge som grunnet foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon er forhindret fra å delta i aktiviteter knyttet til skole og/eller fritid samt ungdom som står i fare for å falle fra i videregående opplæring.

Kapittel 5 omhandler konkrete tiltak for å forebygge fattigdom og hjelpe personer ut av fattigdom. Her presenteres tiltak vedtatt i statsbudsjettet for 2002 og tiltak som foreslås i statsbudsjettet for 2003. Følgende tiltak til en samlet kostnad på 335 mill kroner foreslås i forbindelse med statsbudsjettet for 2003:

- målrettede arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere
- arbeidsmarkedsrettet kvalifisering for innvandrere
- forbedringer i bostøtteordningen
- endringer i overgangsstøtten
- styrking av oppfølgingstjenester tilknyttet boliger for bostedsløse

- tilskudd til storbytiltak for ungdom
- evaluering og sosial rapportering. Gjennomgang av velferdsordningene
- fattigdomstiltak via frivillige organisasjoner.

Regjeringen vil følge opp tiltaksplanen mot fattigdom i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Kapittel 6 omhandler videre oppfølging av tiltaksplanen. Det vil bli lagt avgjørende vekt på

løpende oppfølging og dokumentasjon av iverksatte tiltak. Hovedelementer i oppfølgingen av tiltaksplanen vil være utvikling av et sett med sosiale indikatorer som grunnlag for sosial rapportering, målrettet satsing på forskning og utvikling, og et permanent system for systematisk gjennomgang av velferdsordningene for å sikre videre innretting i forhold til målet om å bekjempe fattigdom.

3 Situasjonsbeskrivelse – utfordringer

Fattigdom har gjennom historien blitt forklart på ulike måter. Et hovedskille går mellom forklaringer knyttet til forhold ved den enkelte person og forklaringer som knytter fattigdomsproblemet til trekk ved samfunnsmessige strukturer. Forklaringsmåter som legger vekt på individuelle forhold peker i noen tilfeller på moralske forhold og manglende vilje til å sørge for seg selv, men også på manglende evner og muligheter med bakgrunn i forhold i den enkeltes oppvekst. Strukturelle forklaringer har ofte hatt fokus på trekk ved arbeidsmarkedet, eller, som aktuelt i dag, de offentlige velferdstjenestenes evne til å fange opp og bidra til å bekjempe fattigdomsproblemet.

Regjeringen baserer denne tiltaksplanen på erkjennelsen av at årsakene til fattigdom er mange, og til dels komplekse. Viktige kjennetegn som vedvarende lavinntekt og høye nødvendige utgifter til sykdom, funksjonshemming mv. må ses i nær sammenheng med vedvarende levekårsproblemer og sosial utstøting.

3.1 Vedvarende lavinntektsproblemer

For bedre å løse problemene og sikre at tiltak gir resultater har regjeringen valgt en definisjon av fattigdom. Tiltaksplanen tar utgangspunkt i en fattigdomsforståelse hvor personer har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter til sykdom, funksjonshemming mv., at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov. Halvparten av medianinntekten over tre år benyttes som en hovedindikator på fattigdom (se kapittel 1.3). Det legges til grunn relativt moderate stordriftsfordeler ved omregning av husholdningsinntekter (OECD82-skalaen). Lav inntekt over tid kan lede til en uakseptabel levestandard. For en nærmere beskrivelse av begrepet medianinntekt, inntektsbegrepet som benyttes (inntekt etter skatt) og forutsetninger om stordriftsfordeler (bruk av ekvivalensskalaer), samt

hvordan dette slår ut i forhold til ulike husholdningstyper, vises det til vedlegg 1 og 2.

3.1.1 Forekomst av lavinntekt i Norge

For enslige utgjorde 50 prosent av medianinntekten 77 000 kroner i 2000. Dersom en tar utgangspunkt i medianinntekten for 2000 tillagt gjennomsnittlig lønnsvekst i perioden 2000-2002, kan 50 prosent av medianinntekten anslås til om lag 85 000 kroner i 2002. 60 prosent av medianinntekten utgjorde 93 000 kroner i 2000.

Om lag 2,7 prosent av befolkningen hadde i 2000 en inntekt under halvparten av medianinntekten¹. Dette tilsvarer om lag 121 500 personer. Målt i treårsperioden 1997-1999, var det 2,3 prosent av befolkningen som hadde en samlet treårsinntekt under halvparten av medianinntekten. Dette tilsvarer om lag 90 000 personer. Antall personer med inntekt under 60 prosent av medianinntekten utgjorde 5,4 prosent av befolkningen i 2000 og 6,7 prosent i treårsperioden 1997-1999. Mange av disse personene antas å befinne seg i risikozonen for å svekke inntektsgrunnlaget ytterligere.

Statistisk sentralbyrå har undersøkt omfanget av kronisk fattigdom i Norge i perioden 1986-1995². Ved å følge individuelle inntekts historier fant byrået at 1,5 prosent av befolkningen i hele perioden 1986-1995 hadde en inntekt lavere enn 50 prosent av medianinntekten. Dette utgjør drøyt 60 000 personer.

3.1.2 En internasjonal sammenlikning

Norge har få personer med relativt lav inntekt sammenlignet med andre industrialiserte land. I tabell 3.1 vises andel personer med inntekt under 50 prosent av medianinntekten for ulike land.

¹ Personer i studenthusholdninger og personer i husholdninger med en brutto finansformue pr. forbruksenhet større enn 50 000 kroner er utelatt i datagrunnlaget.

² Rolf Aaberge, Arne S. Andersen og Tom Wennemo (1999): Kronisk fattigdom i Norge, 1986-1995

Tabell 3.1 Andel med inntekt under 50 prosent av medianinntekt i ulike land. Ca. 1995 OECD-skala

	Andel med lavinntekt
Luxembourg	3,8
Finland	4,0
Norge	4,4
Danmark	5,5
Sverige	5,7
Belgia	6,9
Nederland	7,3
Tyskland	7,3
Frankrike	7,9
Spania	9,6
Canada	10,5
Australia	11,8
Polen	12,9
Italia	14,1
USA	18,5

Kilde: Luxembourg Income Study Database

3.1.3 Hvem har vedvarende lavinntekt

Som påpekt tidligere, rammer fattigdom i dag ikke store, lett identifiserbare grupper, men enkeltpersoner innenfor et relativt bredt spekter av grupper. Statistikkgrunnlaget gir begrensede muligheter til å beskrive en slik virkelighet. Tilgjengelig statistikk viser hvem som har vedvarende lavinntekt basert på et utvalg av felles egenskaper (alder, husholdningstype, landbakgrunn),

og gir dermed gruppespesifikke kategorier fremfor en individbeskrivelse. Dette innebærer blant annet at de fleste personer er registrert i flere grupper og vil kunne gjenfinnes i flere av tabellene, samtidig som en mangler en samlet fremstilling av egenskaper knyttet til individer.

Inntektssammensetning

Tabell 3.2 viser hvordan den samlede inntekten fordeler seg mellom yrkesinntekt, kapitalinntekt og mottatte overføringer for personer med inntekt under 50 prosent av medianinntekten i perioden 1997-1999 sammenlignet med hele befolkningen.

Stønadsoverføringer utgjorde hele 43 prosent av samlet inntekt for personer under lavinntektsgrensen i perioden 1997-1999. Tilsvarende andel for befolkningen som helhet var 19 prosent. Yrkesinntekt utgjorde 54 prosent av den samlede inntekten, mens dette tallet for hele befolkningen var 72 prosent. Skatter utgjør generelt en lavere andel av inntekten for personer med lav inntekt sammenlignet med befolkningen for øvrig.

Tabell 3.3 viser hovedinntektskilden for personer med inntekt under 50 prosent av medianinntekten målt i treårsperioden 1997-1999.

Kun 57,2 prosent av personer med lav inntekt hadde arbeidsinntekt som hovedinntektskilde i perioden. Sammenholdt med tall som viser at om lag 4 av 5 personer med lav inntekt i yrkesaktiv alder hadde arbeidsinntekt i løpet av perioden, tyder dette på at mange har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet, enten gjennom deltidsarbeid eller sporadiske arbeidsforhold.³

8,2 prosent av personer med lav inntekt (8 487 personer) hadde i perioden 1997-1999 en eller annen form for trygdeytelse som hovedinntekt. Dette fordelte seg med 3,1 prosent på uførepensjon, 3,5 prosent på alderspensjon, 1,6 prosent på overgangsstønad. Andel pensjonister som har inntekt under 50 prosent av medianinntekten utgjør

Tabell 3.2 Fordeling av ulike inntektsposter for personer med husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet under 50 prosent av medianinntekten og hele befolkningen. Prosent av samlet inntekt 1997-1999¹⁾.

	Yrkesinntekt	Kapitalinntekt	Mottatte overføringer	Samlet inntekt
Personer med lavinntekt	54	3	43	100
Hele befolkningen	72	9	19	100

1) Negative kapitalinntekter er ikke inkludert i samlet inntekt eller i kapitalinntekter

Kilde: Statistisk sentralbyrå

³ Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.3 Personer med husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet under 50 prosent av medianinntekten, fordelt etter hovedinntektskilde. Andel. 1997-1999

I alt	Yrkesinntekt	Uførepensjon	Overgangsstønad	Alderspensjon	Sosialhjelp	Annet
	57,2	3,1	1,6	3,5	5,6	27,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå

imidlertid en liten andel av alle som mottar trygdeytelser.

5,6 prosent av personer med lav inntekt (5796 personer) hadde i perioden 1997-1999 økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde. Flertallet av sosialhjelpsmottakerne er ikke inntektsfattige når lavinntektsgrensen settes ved 50 prosent av medianinntekten. Målt i treårsperioden 1996-1998 hadde kun om lag 14 prosent av sosialhjelpsmottakerne inntekt under denne lavinntektsgrensen. Totalt mottok 127 200 personer økonomisk sosialhjelp i 2000. Flertallet av stønadsmottakerne mottar sosialhjelp i kort tid, knyttet til en spesielt vanskelig livssituasjon. Noen mottar imidlertid sosialhjelp over relativt lang tid. Rapporter fra Statistisk sentralbyrå viser at om lag 10 000 personer mottok sosialhjelp sammenhengende i treårsperioden 1998-2000.

Alder og husholdningstype

Tabell 3.4 viser hvordan personer med inntekt under 50 prosent av medianinntekten fordeler seg

på ulike husholdningstyper med befolkningen som helhet.

Enslige under 45 år og enslige forsørgere er sterkt overrepresentert blant personer med inntekt under halvparten av medianinntekten sammenlignet med befolkningen som helhet. Mens enslige under 45 år i perioden 1997-1999 utgjorde 9 prosent av befolkningen, var det 38,3 prosent i lavinntektsgruppen som var unge enslige. Enslige med barn under 18 år utgjorde i perioden 1997-1999 6,1 prosent av befolkningen, men en andel på 10,4 prosent i lavinntektsgruppen.

Landbakgrunn

Innvandrere er sterkt overrepresentert blant personer med inntekt under halvparten av medianinntekten sammenlignet med befolkningen som helhet. Dette gjelder i særlig grad ikke-vestlige innvandrere, men også innvandrere fra vestlige land har en høyere forekomst av lavinntekt enn etniske nordmenn.⁴

⁴ Mads Ivar Kirkeberg (2001): Færre ikke-vestlige innvandrere med lav inntekt, Samfunnspeilet nr. 2, 2001

Tabell 3.4 Personer med husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet under 50 prosent av medianinntekten etter husholdningstype og hele befolkningen. Andel 1997-1999

	Personer med lavinntekt	Hele befolkningen
Enslige under 45 år	38,3	9,0
Enslige 45-64 år	5,4	4,5
Enslige 65 år og over	3,0	7,2
Par uten barn, eldste under 45 år	5,8	3,2
Par uten barn, eldste 45-64 år	2,8	9,8
Par uten barn, eldste 65 år og eldre	3,3	9,4
Par med barn, yngste barn 0-6 år	20,0	22,2
Par med barn, yngste barn 7-17 år	5,8	17,5
Enslig forsørger med barn 0-17 år	10,4	6,1
Andre husholdninger	5,3	4,2
Alle	100	100

3.2 Høye nødvendige utgifter i kombinasjon med lav inntekt

For personer med høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom eller funksjonshemming, bolig eller stor forsørgelsesbyrde, vil konsekvensene av lav inntekt være langt større enn for de med midlere eller høyere inntekt.

I Utjanningsmeldinga fant en at funksjonshemmede i liten grad er representert blant personer med inntekt under halvparten av medianinntekten, men at mange av disse har inntekter som ligger like over denne lavinntektsgrensen. Mange funksjonshemmede og kronisk syke har imidlertid store utgifter til helse- og sosialtjenester og medisiner. Noen har høye boutgifter på grunn av spesielle behov knyttet til funksjonshemmingen, merutgifter knyttet til det å ha barn og merutgifter i forbindelse med deltakelse i sosiale aktiviteter⁵.

Personer med lav inntekt har gjennomgående lave boutgifter og lav boligstandard sammenlignet med andre grupper i befolkningen. En del personer med lav inntekt er i en situasjon hvor en stor andel av inntekten går til dekning av boutgifter. Dette vil blant annet kunne gjelde enkelte pensjonister og personer i lavtlønnsyrker som er bosatt i storbyer eller andre pressområder med høye utgifter knyttet til det å bo. Kombinert med forsørgeransvar for barn, vil også enslige forsørgere og barnerike familier, herunder enkelte innvandrersfamilier, være særlig utsatt i dette henseende.

3.3 Nærmere om barn

3.3.1 Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt

Statistisk sentralbyrå har i en rapport fra 2001⁶ belyst forekomsten av barn i husholdninger med lav inntekt. Studien viser at mellom 2,6 prosent og 3,1 prosent av alle barn under 18 år levde i husholdninger med en inntekt under halvparten av medianinntekten i 1998. Dette tilsvarer mellom 27 000 og 32 000 barn. For noen av disse husholdningene er problemene imidlertid kortvarige. Der som barna følges i en treårsperiode (1996-98), viser studien at mellom 1,7 prosent og 2,4 prosent bodde i hushold med vedvarende lavinntekt.

⁵ ECON rapport 49/01

⁶ Jon Epland: SSB-rapport 2001/9 Barn i husholdninger med lav inntekt: Omfang, utvikling og årsaker

Dette tilsvarer et antall på mellom 14 000 og 19 000 barn. Norge har sammenlignet med andre industrialiserte land, sammen med andre nordiske land, den laveste andelen barn i husholdninger med lavinntekt.

Det store flertallet av barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har foreldre som helt eller delvis står utenfor arbeidsmarkedet. Mellom 60 og 70 prosent av disse barna tilhører husholdninger der ingen voksne er yrkesaktive. Mellom halvparten og to tredjedeler av barna tilhørte en husholdning med enslig forsørger. Innvandrerbarn er videre klart overrepresentert blant barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Annethvert barn i denne gruppen var førstegenerasjons innvandrers eller norskfødt med to utenlandsfødte foreldre.

Det er vesentlige forskjeller i hvordan husholdningsinntekten er satt sammen for barn i lavinnteksgruppen og barn som ikke tilhører lavinnteksgruppen. Overføringer og stønader er, som for lavinnteksgruppen som helhet, den dominerende inntektskilden for barn i husholdninger med lav inntekt. Offentlige ytelser utgjorde i gjennomsnitt 62 prosent av den samlede husholdningsinntekten i treårsperioden for gruppen, mot om lag 14 prosent for øvrige barnehusholdninger. I tillegg til ytelser fra folketrygden, blant annet overgangsstønad og uføretrygd, var barnetrygden en viktig inntektskilde for lavinnteksgruppen. Barnetrygd utgjorde nesten en firedel av samlet husholdningsinntekt for denne gruppen. Mer enn halvparten (54 prosent) av barnehusholdningene med vedvarende lavinntekt mottok økonomisk sosialhjelp, og nesten 4 av 10 mottok bostøtte i treårsperioden. Mer enn hvert tredje barn i lavinnteksgruppen tilhørte en husholdning som ikke mottok noen form for arbeidsinntekter i løpet av treårsperioden, mens kun 2 prosent av barnehusholdningene utenfor lavinnteksgruppen er registrert uten arbeidsinntekt.

3.3.2 Konsekvenser av vedvarende lavinntekt for barn

Barnefattigdom er her beskrevet og målt ved barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Statistisk sentralbyrås leveårsundersøkelser viser at inntektsfattige barn i større grad enn andre barn lever sammen med foreldre som i større grad enn andre, i tillegg til å stå utenfor arbeidsmarkedet, mangler andre sosiale nettverk⁷. Det er innlysende at foreldre med lav inntekt har mindre muligheter til å skape gode mate-

rielle levekår for barna sine enn i andre familier. Levekårsundersøkelser⁸ tyder imidlertid på de materielle vilkårene til de inntektsfattige barna ikke er ensidig dårligere enn for andre barn, selv om inntektsfattige barn oftere bor trangt og sjeldnere tilhører hushold som disponerer bil, fritidshus, telefon mv.

Barnefattigdom i Norge knyttes ofte til det forhold at barn av økonomiske grunner opplever sosiale begrensninger og utestenges fra sosiale sammenhenger. I mindre grad oppfattes fattigdom blant barn i dagens Norge å handle om direkte materiell nød. Omfanget av utestenging av barn fra normale aktiviteter på grunn av svak familieøkonomi er imidlertid ikke kartlagt.

Det er opplagt at barn i husholdninger med lav inntekt i mindre grad har tilgang til goder som oppleves som selvfølgelig for andre barn i dagens velferdssamfunn. Det krever mer ressurser enn tidligere for å delta i normale aktiviteter i forbindelse med lek, skole og fritid. I et samfunn med generelt høy levestandard og sterkt kjøpepress rettet mot barn og unge kan det være en ekstra belastning å leve i en familie med vedvarende lavinntektsproblemer. Det kan være grunn til å anta at mange barn og unge forsøker å skjule familiens økonomiske problemer og konsekvensene av slike problemer.

Vi har ikke kunnskap om hvordan husholdningsinntekten i lavinntektsfamilier fordeles innad blant familiemedlemmene. Som i andre familier, er barns velferd i inntektsfattige familier avhengig av foreldrenes valg og prioriteringer. Svak familieøkonomi reduserer imidlertid mulighetene for å tilgodese barnas materielle og sosiale behov. I noen tilfeller kan familiens økonomi være god uten at foreldrene velger å prioritere barnas behov.

Det er dokumentert at fattigdom er en av flere risikofaktorer for barns senere utvikling av problematferd og sosial utstøting, blant annet i skole-sammenheng og i arbeidslivet. Det å vokse opp i fattigdom ser ut til å kunne føre til lav inntekt og fattigdom også i eget voksenliv. Det er viktig å rette inn hjelpetiltak og forebyggende innsats overfor disse barna slik at en hindrer at fattigdom videreføres gjennom generasjoner. Vi har for øvrig lite kunnskap om hvilke konsekvenser lav

inntekt har for barns generelle velferd, deres subjektive opplevelse av situasjonen og mestringsstrategier.

Det vises til St.meld. nr. 39 (2001-2002) Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge og St.meld. nr. 40 (2001-2002) om barne- og ungdomsvernet, for en nærmere omtale av ulike aspekter ved det å vokse opp i familier med økonomiske og sosiale problemer.

3.4 Levekårsproblemer og vedvarende lavinntekt

Befolkningens levekår er gitt en bred gjennomgang i Utjæmningsmeldinga (St meld nr 50 (1998-99)). Analysene viser at de fleste har hatt en god utvikling i perioden 1986-1996/97, men at noen grupper har sakkert akterut i utviklingen. Her beskrives nærmere enkelte levekårskomponenter og sammenhengene mellom disse, sosial utstøting og vedvarende lavinntektsproblemer.

3.4.1 Svak eller manglende tilknytning til arbeidslivet

Det er en sterk sammenheng mellom manglende eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet og vedvarende lavinntektsproblemer. Utviklingen av andel personer med vedvarende lavinntektsproblemer har på 1990-tallet fulgt utviklingen i arbeidsledigheten. Andelen økte på begynnelsen av 1990-tallet med høy og økende arbeidsledighet, og ble redusert mot slutten av det samme tiåret, da arbeidsmarkedet ble strammere.⁹

For befolkningen som helhet har yrkesdeltakelsen de siste årene vært på et historisk høyt nivå. Aldri før har flere vært i arbeid. Noen grupper skiller seg likevel ut med en høy andel personer med svak tilknytning til arbeidslivet.

Ikke-vestlige innvandrere har lavere yrkesdeltakelse og høyere arbeidsledighet enn befolkningen for øvrig og er overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntektsproblemer. Den registrerte arbeidsledigheten blant førstegenerasjonsinnvandrere var i mai 2002 på 7,8 prosent, mens den for befolkningen for øvrig var på 2,9 prosent.

Ikke-vestlige innvandrere har vanskeligere for å bli ansatt, gjøre karriere, og blir også lettere

⁷ Målt ved «minst en voksen som føler seg ensom» og «minst en voksen som ikke har noen fortolig»

⁸ Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser gjengitt fra Tone Fløtten, Espen Dahl, Arne Grønningsæter (2001): Fattigdom i Norge. Hva er det, hvor lenge varer den, og hva gjør vi med den?

⁹ Tary Ann Galloway (2002): En studie av fattigdom basert på registerdata. Rapport 1/2002. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Rolf Aaberge, Arne S. Andersen og Tom Wennemo (1999): Kronisk fattigdom i Norge, 1986-1995

oppsagt ved økonomiske lavkonjunkturer. Selv om innvandrere på mange måter er en uensartet gruppe, har de til felles at de har emigrert til Norge og er i ferd med å tilpasse seg et nytt land. Denne omstillings- og tilpasningsprosessen tar tid. Vanskene kan også være knyttet til manglende formell kompetanse, språkkunnskaper, kjennskap til skrevne og uskrevne regler i arbeidslivet, og sist, men ikke minst til diskriminering på arbeidsmarkedet.

Enslige forsørgere er en annen gruppe med lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig som er overrepresentert blant personer med vedvarende lavinntektsproblemer. I 1999 var langt de fleste enslige forsørgere (95 prosent) med lavinntekt uten arbeid. Vel halvparten av alle enslige forsørgere med barn under 18 år mottok samme år ytelser fra folketrygden (overgangsstønad eller utdanningsstønad).

Stønadsordningen for enslige forsørgere ble i 1998 lagt om for å stimulere flest mulig til utdanning og arbeid og økonomiske selvhjelpenhet etter en omstillingstid. En evaluering av denne stønadsreformen viser at langt de fleste lykkes med å bli økonomisk selvhjulpne i løpet av stønadsperioden. Blant de som har vansker med å komme i inntektsgivende arbeid er først og fremst personer som får barn i ung alder, personer som har mange barn, personer med innvandrerbakgrunn og svake norskkunnskaper, og personer med psykososiale og sammensatte problemer. Manglende tilknytning til arbeidslivet og lavinntektsproblemer kan således ofte være knyttet til andre forhold enn det å være alene om omsorgsansvaret for barn.

Personer med nedsatt funksjonsevne har lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Funksjonshemmede er i liten grad representert blant personer under lavinntektsgrensen, men mange befinner seg like over og har i mange tilfelle i tillegg store utgifter til helse- og sosialtjenester, medisiner, bolig mv. i forbindelse med funksjonshemmingen. SSB's levekårsundersøkelser og andre undersøkelser viser at mange funksjonshemmede som er trygdemottakere, ønsker å arbeide, men gjør det ikke da det mangler tilrettelagte arbeidsplasser.

3.4.2 Lav lønn

Som beskrevet i kapittel 3.1 har de fleste personer med vedvarende lavinntektsproblemer en eller annen form for tilknytning til arbeidslivet, men de er i stor grad i kortvarige, sporadiske arbeidsfor-

hold og/eller er deltidsarbeidende i typiske lavtlønnsyrker. Kortvarige, mer sporadiske arbeidsforhold kan ha sammenheng med lav utdanning, manglende kvalifisering, helse- og sosialproblemer, men også manglende motivasjon og økonomiske insentiver til arbeid. Selv om dette er en sammensatt gruppe, er mulighetene på arbeidsmarkedet for mange få og først og fremst knyttet til den delen av arbeidsmarkedet hvor lønnen er lav og karrieremulighetene få. Kombinert med høye boutgifter og omsorgsansvar for flere barn, kan lønnet arbeid være et lite lønnsomt alternativ økonomisk for flere, og vedvarende lavtlønnsproblemer kan bli et insentiv til å bli stønadsmottaker.

3.4.3 Lav utdanning

Det er en klar sammenheng mellom utdanningsnivå og yrkesdeltakelse. Personer med lav utdanning er mer utsatt for arbeidsledighet og konjunktursvingninger enn personer med høyere utdanning. Sammenhengen mellom langtidsarbeidsledighet og utdanningsnivå er også sterk.

Utdanningsnivået i Norge har økt betydelig de siste årene. Andelen som har fullført videregående opplæring og har utdanning på høghskolenivå har økt. Rundt 80 prosent av alle ungdommer fullfører nå videregående opplæring, og ca en tredjedel fullfører høyere utdanning.

Ikke-vestlige innvandrere, særlig innvandrerkvinner fra ikke-vestlige land, skiller seg ut som en gruppe med klart lavere utdanning enn befolkningen for øvrig. En lavere andel ikke-vestlige innvandrere har universitets- og høghskoleutdanning, og en større andel har grunnskole som høyeste utdanning. Det er imidlertid stor spredning i utdanningsnivå mellom ulike innvandrergrupper. Når det gjelder ungdom med innvandrerforeldre, tar disse sjeldnere videregående opplæring og høyere utdanning enn øvrig ungdom. Elever med innvandrerforeldre har også oftere avbrudd og lavere progresjon i utdanningen.

Antall elever med språklig minoritetsbakgrunn både i grunnopplæring og i videregående opplæring har økt sterkt disse siste årene, spesielt i Oslo og i de større byene.¹⁰ Mange av disse elevene har særskilte språklige og kulturelle utfordringer som det er viktig at det tas hensyn til i

¹⁰ Skoleåret 1999/2000 utgjorde språklige minoriteter 6,8 prosent av elevmassen i grunnskolen og 4,3 prosent av elevene i videregående skole. I Oslo hadde samme år 28,5 prosent av elevene i grunnskolen og 22,5 prosent av elevene i videregående opplæring et annet morsmål enn norsk og samisk.

opplæringen. Både grunnopplæring og videregående opplæring har en viktig rolle å spille for hvilke muligheter språklige minoriteter vil ha i det norske samfunnet. Faren for at det etableres en permanent «underklasse» kan være tilstede, dersom innvandrere mangler kompetanse som er viktig for å klare seg på arbeidsmarkedet, for eksempel har dårlige norskkunnskaper og mangelfulle kunnskaper om det norske samfunnet.

3.4.4 Frafall i utdanningen

Ungdom som ikke begynner i eller faller fra videregående opplæring er en gruppe som senere har stor risiko for å oppleve svak tilknytning til arbeidslivet og vedvarende lavinnteksproblemer. En undersøkelse fra forskningsstiftelsen NIFU viste at omkring to prosent av 1994-kullet hadde store sysselsettingsproblemer og var arbeidsledige både 3 og 6 måneder etter at de hadde avsluttet videregående opplæring.¹¹ De aller fleste i denne gruppen, mer enn 3/4, hadde verken oppnådd yrkes- eller studiekompetanse. En langt høyere andel av disse elevene enn de øvrige i 1994-kullet hadde vært i kontakt med oppfølgingstjenesten, og hatt ekstra hjelp og støtte i undervisningen. Mistrivsel og psykososiale problemer samt manglende tilrettelegging av videregående opplæring i forhold til de som ikke er teoristerke, er blant forhold som kan bidra til manglende motivasjon og frafall.

3.4.5 Dårlige boforhold og bostedsløshet

Lav inntekt er en hovedårsak til dårlige og/eller ustabile boforhold. Andre viktige årsaker kan være diskriminering på boligmarkedet på grunn av hudfarge eller en levemåte som avviker fra det som er «gjengs» i et bomiljø.

Boforholdene har for befolkningen som helhet stadig blitt bedre de siste tiårene. De fleste bor i dag i gode boliger i trygge bomiljøer. Det er imidlertid fortsatt ikke alle som har tilfredsstillende boforhold. Grupper med dårligere boforhold enn befolkningen for øvrig er blant annet enslige forsørgere og ikke-vestlige innvandrere. Høye boutgifter i pressområdene rammer særlig barnefamilier.

En undersøkelse fra 1997 anslår antall bostedsløse i Norge til rundt av 6 200 personer.¹² Undersøkelsen viser at over halvparten av de bostedsløse har rusmiddelproblemer og rundt en

tredjedel har psykiske lidelser. En tredjedel av de bostedsløse har først og fremst et boligproblem, og kan klare seg i en egen bolig straks. De resterende trenger oppfølging, og i noen tilfelle også behandling for et rusmiddelproblem og/eller en psykisk lidelse for å kunne klare seg i egen bolig.

3.4.6 Helseproblemer

Det er en dokumentert sammenheng mellom lav inntekt og dårlig helse. Denne sammenhengen er uavhengig av mål for sosial ulikhet (utdanning, inntekt, yrke) og uavhengig av helseindikatorer (død, forventet levealder, sykdomstyper, selvopplevd helse mv.). Ulike påvirkningsfaktorer på helse (f. eks. tobakk, mosjon, overvekt) følger i stor grad det samme mønsteret. Det er flere mulige årsaker til de sosiale ulikhetene i helse. Noen hovedårsaker er livsstil, psykososiale forhold og materielle forhold. Årsaksforholdene er komplekse, og det er så langt forsket lite på dette i Norge.

Levealderen har økt i Norge, men selvopplevd helse, funksjonsnivå og egenvurdering av helse har i liten grad endret seg. En rapport som Nasjonalt folkehelseinstitutt har utarbeidet på oppdrag fra Helsedepartementet, antyder imidlertid at de sosiale helseforskjellene (målt ved tidlig død) har blitt større her i landet de siste 10-20 årene¹³. Samtidig som de fleste har fått lengre levealder, har de laveste sosiale lagene ikke fått del i disse helsegevinstene. Temaet sosial ulikhet i helse vil bli grundig belyst i en stortingsmelding om folkehelsearbeidet som regjeringen vil legge frem i løpet av høsten 2002.

3.4.7 Psykiske lidelser

Nyere undersøkelser viser en forholdsvis moderat, men likevel klar sammenheng mellom psykiske lidelser som angst og depresjon og lavinnteksproblemer.

Psykisk sykdom er en av to sykdomstyper som dominerer trygdeytelser med medisinske

¹² Lars-Marius Ulfrstad (1997): Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet. NBI prosjektrapport nr. 216.

Som bostedsløs i denne undersøkelsen regnes personer som ikke disponerer egen bolig og må ty til tilfeldige eller midlertidige boalternativ, og personer som ikke har ordnet overnatting for kommende natt. Videre regnes som bostedsløs de som bor midlertidig hos familie og venner, og de som bor på institusjoner uten å ha et fast bolig på flytte til når de blir skrevet ut.

¹³ «Dødelighetsrapporten», Nasjonalt folkehelseinstitutt, 2002 (ennå ikke publisert).

¹¹ NIFU-rapport 3/2002

inngangsvilkår, uførepensjon, rehabiliterings- og attføringspenger og sykepenger. Antall stønadsmottakere med psykiske lidelser, særlig blant unge, har økt sterkt i 1980- og 1990-årene. Psykisk sykdom – eventuelt i kombinasjon med rusmiddelproblemer – kan være medvirkende eller direkte årsak til fattigdom som følge av de problemer sykdommen skaper for utdanning og tilknytning til arbeidslivet og utvikling av sosiale ferdigheter. Problemer knyttet til å ta vare på egen økonomi, skaffe seg en bolig og ivareta forpliktelsene knyttet til et boforhold kan også være et resultat av slike problemer. Hvordan og i hvilket omfang problemene viser seg, er ikke minst avhengig av den enkeltes sosiale nettverk.

3.4.8 Rusmiddelproblemer

Mange rusmiddelmissbrukere lever under dårlige levekår. Dette gjelder i særlig grad de tyngste rusmiddelmissbrukerne som lever under uverdige forhold og i fattigdom. En ikke ubetydelig andel av denne gruppen har også hatt mange opphold på behandlingsinstitusjoner uten å ha kommet ut av sitt misbruk og derved en meget vanskelig livssituasjon. Et langvarig og betydelig rusmiddelmissbruk har alvorlige sosiale og helsemessige konsekvenser. Denne gruppen har et særlig behov for bistand fra samfunnet.

Det vises til regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer for en nærmere beskrivelse av ulike aspekter ved rusmiddelproblemene i samfunnet.

3.5 Velferdsordningene og fattigdomsproblemene

Dagens velferdsordninger omfatter et bredt spekter tjenester, tiltak og stønadsordninger som sammen skal bidra til å sikre befolkningens velferd.

Situasjonsbeskrivelsen i dette kapitlet viser at selv om de fleste har det bra, har ikke samfunnet gjennom disse ordningene alltid lykkes i å hjelpe dem med de største problemene.

Vi står overfor flere dilemmaer og utfordringer knyttet til å utvikle velferdsordningene som effektive virkemidler i arbeidet med å bekjempe fattigdomsproblemene

Incentiver til arbeid vs. inntektssikring

Inntektssikring gjennom generøse velferdsordninger, både i utbredelse og nivå, fremheves i noen sammenhenger som et ubetinget gode. Generøse velferdsordninger påvirker imidlertid også den enkeltes atferd og kan gjøre selvforsørgelse gjennom eget arbeid til et mindre attraktivt alternativ enn å være stønadsmottaker. Velferdsordningen blir en «fattigdomsfelle», og bidrar til at den enkelte ikke kommer i inntektsgivende arbeid.

En utfordring er derfor knyttet til å innrette ordningene slik at de enkeltvis og sammen bidrar til å stimulere den enkelte til å skaffe egen arbeidsinntekt.

Målretting vs. universelle stønadsordninger

Norge har i forhold til mange land et stort innslag av universelle stønadsordninger, eksempelvis de fleste av folketrygdens ytelser. Selektive stønader, eksempelvis økonomisk sosialhjelp og bostøtte, har betydelig mindre omfang.

De universelle stønadsordningene har vært et viktig fundament i velferdssamfunnet og bidratt til å forebygge fattigdom og sikre god velferd for de fleste av oss. Samtidig er det en del enkeltpersoner med store og sammensatte behov som ikke alltid fanges opp og får hjelp gjennom disse ordningene.

En utfordring er derfor knyttet til å målrette stønadsordningene slik at de i større grad kan bli effektive virkemidler i arbeidet med å få de mest vanskeligstilte ut av fattigdom.

Spesialisering/sektorisering vs. samordningsbehov

Dagens velferdstjenester kjennetegnes i stor grad av spesialisering og sektorisering. Det gjelder tjenestetilbudet i de fleste kommuner og tiltak og tjenester på statlig nivå. Spesialisering og sektorisering har bidratt til at tjenestetilbudet kan baseres på spesialisert kunnskap og kompetanse. Samtidig viser erfaring at personer med flere og/eller sammensatte behov ofte opplever å måtte gå fra kontor til kontor.

En utfordring er derfor knyttet til å finne frem til gode løsninger for samordning og/eller tverrfaglig samarbeid mellom ulike etater slik at den som har behov for tjenester, kan møte en helhetlig og koordinert hjelpeapparat.

De ulike velferdstjenestene preges av ulike tradisjoner og kulturer når det gjelder tjenesteutø-

velse og forholdet til tjenestemottakeren. Trygde-etaten har eksempelvis vært kjennetegnet av en regelstyrt kultur og standardiserte løsninger, mens sosialtjenesten befinner seg i et spenningsfelt mellom en mer sosialfaglig kultur som vektlegger individuell vurdering og oppfølging og en rettighetspreget tradisjon.

En utfordring er å utvikle tjenester og tiltak slik at de i større grad er «skreddersydd» og tilpasset tjenestemottakernes behov.

Vektlegging av tjenester og tiltak vs. stønader

En kombinasjon av ulike stønadsordninger, tjenester og tiltak danner dagens velferdsordninger. Midler til tjenester og tiltak er i stor grad budsjett-

styrt, mens midlene til stønadene i hovedsak er overslagsbevilgninger som har økt sterkt over mange år. Stønadene er i stor grad rettighetsbaserte, mens den enkelte ikke har rett til de tjenestene/tiltakene som skal til for å komme ut av stønadssituasjonen og over i arbeid. Ulik rettslig regulering og ulike finansieringsformer for stønader og tiltak/tjenester er i noen sammenhenger blitt påpekt som forhold som bidrar til at altfor mange kommer inn i stønadssystemet og blir værende der.

En stor utfordring er derfor knyttet til å intensivere innsatsen på tjeneste- og tiltakssiden for å få flere i jobb, noe som både kan bidra til å lette presset på inntektssikringsordningene og øke tilgangen på arbeidskraft.

4 Visjon, mål og strategier

4.1 Visjon og overordnede mål

Regjeringens visjon er at *ingen skal leve i fattigdom*. Fattigdommen skal bekjempes gjennom målrettede tiltak som bidrar til å forhindre og til å hjelpe personer ut av fattigdom. Derfor skal innsatsen rette seg inn både mot årsakene til og risikofaktorene for å bli fattig, og forhold som bidrar til at personer kommer ut av fattigdom. Et overordnet mål for regjeringens tiltak mot fattigdom er at *flest mulig i yrkesaktiv alder skal klare seg selv ved eget arbeid*. Det vil likevel alltid være noen som for kortere eller lengre tid som ikke kan arbeide. Det er også regjeringens mål at *alle som trenger det sikres en trygd til å leve av*.

4.2 Strategier

En effektiv fattigdomsbekjempelse forutsetter samspill mellom flere perspektiver og tilnærminger.

Regjeringens tiltak mot fattigdom vil bygge innsatsen på følgende strategier:

- arbeid (kapittel 4.2.1)
- målretting av velferdsordningene (kapittel 4.2.2)
- sosial inkludering (kapittel 4.2.3).

Arbeidet med å bekjempe fattigdommen vil ta tid og kan ikke gjøres av regjeringen alene. Den enkelte har selv et personlig ansvar for å finne gode løsninger og ikke minst spiller viktige aktører sentralt og i det enkelte lokalsamfunn en avgjørende rolle når det gjelder å nå de som trenger hjelp med gode tiltak som er tilpasset den enkeltes hjelpebehov. Derfor legger regjeringen særlig vekt på en tett dialog med sentrale brukergrupper, interesseorganisasjoner, arbeidsliv, frivillige organisasjoner, kommunesektoren og ulike forskningsmiljøer.

4.2.1 Arbeid

Fattigdom er i stor grad knyttet til manglende eller lav deltakelse i arbeidslivet. Arbeid gir inntekt, og har samtidig stor betydning for følelsen

av å være til nytte og inkludert i samfunnet. Regjeringens mål er derfor at flest mulig i yrkesaktiv alder skal delta i arbeidslivet og forsørge seg selv og sin familie gjennom arbeidsinntekt.

Behovet for kvalifisert og ufaglært arbeidskraft avhenger i stor grad av de økonomiske konjunktorene og situasjonen i arbeidsmarkedet. En økonomisk politikk som bidrar til vekst og høy sysselsetting er derfor av avgjørende betydning for at enkeltpersoner og grupper med svak tilknytning til arbeidslivet kan gis muligheter. Deltakelse i arbeidslivet vil også i betydelig grad avhenge av den enkeltes motivasjon, kompetanse og kvalifikasjoner. Et viktig element i regjeringens politikk er gjennom utdanning og kvalifisering å styrke den enkeltes motivasjon, kompetanse og kvalifikasjoner i forhold til arbeidslivet. Gjennom Aetat er det organisert en rekke tiltak der formålet er å hindre at personer blir gående lenge ledige. Gjennom disse tiltakene skal arbeidssøkerne bli kvalifisert for arbeidslivets krav. Det er derfor viktig at det samlede tiltaksapparatet, både de sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene, er innrettet på å styrke tilknytningen til arbeidslivet.

Organisatoriske endringer og gjennomgang av stønadsregelverket

Etter vedtak i Stortinget er det satt i gang et omfattende utredningsarbeid med sikte på å gjennomgå virkemiddelapparatet og styrke samordning og samarbeid mellom ulike deler av tjenesteapparatet. Det må sikres at tiltaksapparatet ikke har flaskehals og ordninger som hindrer at folk kommer i arbeid. Aetat, trygdekontor og sosialtjenesten er de etatene som i dag hver på sine områder har hovedansvaret for arbeidsmarkedstiltak og inntektssikring for personer som står utenfor arbeidslivet. Disse etatene er for lite samordnet med tanke på at arbeid skal være førstevalget for alle arbeidsføre. Særlig er det en utfordring å få til en bedre samordning mellom statens og kommunesektorens tiltak og virkemidler. En drøfting av sosialtjenestens rolle inngår i denne sammenhengen. En nær dialog med kommunesektoren vil

være avgjørende for å nå målsettingene om at arbeid skal erstatte passivt mottak av stønader. Regjeringen tar i løpet av høsten 2002 sikte på å legge frem en egen stortingsmelding som tar opp spørsmålet om bedre samordning av disse etatenes tjenester, virkemidler og finansieringsordninger. Regjeringen vil også i forbindelse med denne stortingsmeldingen foreslå en mer helhetlig gjennomgang av dagens regelverk og virkemiddelapparat, med sikte på at det gis en utforming som i større grad sikrer at det er i samsvar med målene i velferdspolitikken.

Regjeringen vil i denne sammenhengen understreke at det er et mål at det skal lønne seg å arbeide i forhold til å motta stønader og vil sikre at denne målsettingen ivaretas i en samlet gjennomgang av dagens regelverk. Gode insentiver som bidrar til at arbeid lønner seg, vil lette presset på velferdsapparatet og ulike velferdsordninger. Som et kortsiktig tiltak vil regjeringen utrede spørsmålet om å innføre et stønadstak for å sikre at samlede stønader ikke når et slikt nivå at de overstiger vanlig arbeidsinntekt.

Som ledd i regjeringens moderniserings- og forenklingsarbeid vil arbeidet med utredning av garantert minsteinntekt videreføres. Det vil bli vurdert om en garantert minsteinntekt kan bidra til å forenkle og effektivisere inntektssikringssystemet. I den videre utredning av garantert minsteinntekt vil det fokuseres på varianter som ikke gir mulige fattigdomsfeller. Dette er spørsmål som regjeringen vil komme tilbake til.

Styrking av tiltaksapparatet

Regjeringens mål er at alle som kan arbeide skal få tilbud om arbeid eller arbeidsforberedende tiltak. Derfor må innsatsen målrettes overfor de gruppene som trenger hjelp for å komme tilbake til arbeidslivet og til å bli værende i arbeid. Noen langtidsledige har ulike problemer som må løses før de er klare for ordinært arbeid. Personer med redusert arbeids- eller funksjonsevne på grunn av sosiale- eller helsemessige problemer har ofte manglende formelle kvalifikasjoner og liten arbeidserfaring. For flyktninger og innvandrere er språkproblemer og diskriminering betydelige hindre for å komme inn i arbeidslivet. Andre har funksjonshemninger eller andre helseplager og trenger tilrettelegging av arbeidsplass, tilrettelagt transport, behandling eller rehabilitering. For å lykkes med å få langt flere inn i arbeidslivet er det avgjørende at samfunnet tilfører den enkelte nødvendige ressurser som gjør dem i stand å delta i

det ordinære arbeidslivet. Regjeringen vil satse mer aktivt på kvalifisering, språkopplæring, rehabilitering og behandling samt annen tilrettelegging for at funksjonshemmede kan delta i arbeidslivet.

Særlig om sosialhjelpsmottakere

Den økonomiske sosialhjelpen utgjør et nedre sikkerhetsnett i velferdsordningene. Økonomisk sosialhjelp skal sikre et forsvarlig livsopphold for personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid, trygdeytelser eller på annen måte. Den skal være hjelp til selvhjelp og derfor en midlertidig ytelse i en vanskelig livssituasjon, og skal ikke være et system for langvarig inntektssikring. Likevel er det om lag 10 000 personer som har mottatt sosialhjelp i tre sammenhengende år. Dette er ikke akseptabelt, verken av hensyn til den enkelte eller for samfunnet. Regjeringen vil derfor styrke innsatsen for å få flere sosialhjelpsmottakere i arbeid. Strategien er å forebygge at folk kommer inn i systemet og blir avhengige av sosialhjelp, samtidig som folk så raskt som mulig hjelpes ut av stønadsavhengighet og over i arbeid. Regjeringen vil derfor legge særlig vekt på å målrette arbeidsmarkedstiltakene for å redusere avhengigheten av økonomisk sosialhjelp. Det vises til kapittel 5 der det er beskrevet særlige tiltak for flyktninger og innvandrere, ungdom under 25 år, langtids sosialhjelpsmottakere og enslige forsørgere.

I tillegg vil en vurdering av den økonomiske sosialhjelpens rolle være en viktig del av dem bebudede gjennomgang av velferdsordningene.

Et inkluderende arbeidsliv

Arbeidslivet er den viktigste arenaen for å få personer med redusert arbeids/ funksjonsevne i arbeid.

Økningen i sykefraværet og antall uførepensjonister er bakgrunnen for at myndighetene sammen med partene i arbeidslivet har inngått en intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv. Satsingen på et inkluderende arbeidsliv gjelder både dem som er i arbeid, men ikke minst innebærer den et krafttak for å få tilsatt langt flere arbeidstakere med en utnyttet eller redusert arbeidsevne. De konkrete målene for intensjonsavtalen er:

- å redusere sykefraværet med minst 20 prosent
- å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne (yrkeshemmede, arbeidsta-

- kere på attføringstiltak, reaktiviserte uføretrygdede) enn i dag
- å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet.

Regjeringen vil i samarbeid med partene i arbeidslivet arbeide aktivt for å nå de målene som er satt, for å skape et mer inkluderende arbeidsliv

Hovedinnsatsen for å nå målene om et inkluderende arbeidsliv, skal skje i arbeidslivet på den enkelte arbeidsplass. Arbeidsgiverne har fått et større ansvar for å forebygge sykefravær, og for å ta i mot og legge til rette for personer med redusert funksjonsevne. Dette skal skje i nær dialog med arbeidstakerne. Myndighetene støtter opp under prosessene i arbeidslivet, gjennom ulike økonomiske virkemidler.

Ved at flere personer med redusert funksjonsevne inkluderes i arbeidslivet, forebygges fattigdom og sosial utstøting. Intensjonsavtalen er derfor et viktig virkemiddel, også i sammenheng med regjeringens innsats mot fattigdom.

4.2.2 Målretting av velferdsordningene

Til tross for et godt utbygd velferdssystem faller enkeltpersoner utenfor. Fattigdomsproblemet løses ikke kun gjennom universelle velferdsordninger. Dette gjelder ikke minst for personer som av ulike årsaker står utenfor arbeidslivet og der økonomisk selvhjelpenhet gjennom eget arbeid, er et mål som kun kan nås etter en kortere eller lengre prosess med ulike former for bistand. Den enkelte skal i denne perioden få tilbud om hjelp og tjenester som kan bidra til en forandret livssituasjon, samt være sikret økonomiske ressurser til å få dekket grunnleggende velferdsbehov. Tjenester, tiltaksapparat, overføringer og kontantytelser skal utformes på en slik måte at de samlet bidrar til at den enkelte får den hjelp og oppfølging som er nødvendig for å komme i arbeid. Regjeringens mål er at alle som trenger det skal få tilbud om hjelp og tjenester som bidrar til at den enkelte blir selvhjulpne. Dette målet kan imidlertid ikke oppnås uten at tjenestene i større grad målrettes i forhold til å fange opp den enkeltes behov. Derfor har regjeringen også som mål at tjenestene skal gis en utforming som gjør det enklere for brukerne å få hjelp til å komme i jobb.

Brukermedvirkning og skreddersøm

Fattigdom og dårlige levekår rammer i dag ikke store, lett identifiserbare grupper, men enkeltpersoner

innenfor et relativt bredt spekter av grupper. Årsakene til at enkelte faller utenfor er ofte mange og sammensatte, og forskjellige fra person til person. Dagens fattigdomsproblem krever langt mer enn standardiserte løsninger for flertallet av befolkningen, eller grupper. Økt individuell tilpasning av tjenester forutsetter en større grad av differensiering av tjenester og tiltak. En slik tilpasning forutsetter også stor grad av brukermedvirkning gjennom dialog mellom tjenesteapparatet og brukeren. Økt brukerretting, desentralisering, samt bedre koordinering, er sentrale mål i regjeringens arbeid med modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor.

Målretting – bedre og tidligere hjelp til de som trenger det mest

Mange av de som faller utenfor, har langvarige og omfattende hjelpebehov. Personer som opplever vedvarende lavinntekt og påfølgende levekårsproblemer og sosial utstøting, skal få målrettet hjelp til selvhjelp fra hjelpeapparatets side. Hjelpetiltak skal settes inn så tidlig som mulig, og målrettes i forhold til de som trenger det mest. Det er særlig viktig at hjelpeapparatet kommer tidlig på banen i forhold til barn og unge som er utsatt for fattigdom.

Trygd til å leve av

For personer som midlertidig eller på varig basis ikke kan skaffe seg egen inntekt gjennom arbeid, skal de offentlige velferdsordningene gi økonomisk grunntrygghet. Det norske velferdssystemet har et stort innslag av universelle stønadsordninger. Folketrygden gir både korttidsytelser til folk i yrkesaktiv alder og mer varig inntektssikring til de som på grunn av alder eller andre årsaker ikke lenger kan delta i yrkeslivet. Folketrygdens ytelser bidrar til at store grupper i befolkningen kan være økonomisk selvhjulpne når arbeidsledighet, svangerskap og fødsel, sykdom, uførhet, alderdom mv. gjør at noen ikke kan forsørge seg gjennom lønnet arbeid. Gjennom å kompensere for inntektsbortfall hindrer folketrygden at store grupper i befolkningen mangler inntekt i en overgangsperiode eller på mer varig basis. De generelle stønadsordningene er derfor grunnsteiner i velferdssamfunnets forebygging av fattigdom. Regjeringens mål er at alle som trenger det skal være sikret en økonomisk grunntrygghet gjennom en trygd til å leve av.

Enkelte grupper med lav inntekt opplever

imidlertid manglende eller utilstrekkelig inntekts-sikring gjennom de generelle trygdeordningene. Regjeringen vil målrette systemet bedre overfor enkelte grupper som i dag fanges for dårlig opp i de generelle ordningene.

Situasjonsbeskrivelsen i kapittel 3 viser at en del personer kan ha vanskeligheter med å få dekket grunnleggende velferdsbehov fordi de har lav inntekt i kombinasjon med store utgifter til sykdom, funksjonshemning mv. Andre har høye utgifter i forhold til inntekten særlig knyttet til høye bokostnader i pressområder og forsørgeransvar for barn. Regjeringen vil videreutvikle og målrette stønadsordninger, som kan motvirke at personer med høye, men nødvendige utgifter i kombinasjon med lavinntekt ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov. Tiltakene er nærmere beskrevet i kapittel 5.

4.2.3 Sosial inkludering

Å leve i fattigdom over tid innebærer å måtte avstå fra materielle goder, men kan også medføre manglende deltakelse i viktige sosiale og kulturelle fellesskap.

For den enkelte er sosial tilhørighet og deltakelse ikke bare et gode i seg selv, men også en forutsetning for å kunne ta ansvar for eget liv. For barn og unge er deltakelse i og tilhørighet til familie, skole- og fritidsmiljø forutsetninger for en god oppvekst og senere godt liv. Sett fra samfunnets side er sosial inkludering viktig for å forebygge fremmedgjøring, sosial uro, kriminalitet mv. Det er gjennom deltakelse i sosiale fellesskap og ulike nettverk at den enkelte utvikler selvstendighet og knyttes til samfunnet gjennom sosiale og kulturelle bånd.

Regjeringens mål er et inkluderende samfunn, der alle skal gis mulighet for å oppleve sosial tilhørighet og gjennom deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Dette målet kan bare nås ved at arbeidsliv, frivillige organisasjoner og den enkelte sammen med det offentlige tar ansvar på sitt område. Den enkelte har ansvar for eget liv, og familien har et ansvar for å skape en trygg ramme rundt barns oppvekst. Det offentliges ansvar er å legge til rette for at den enkelte og familien kan ta det ansvaret som påhviler dem, for derved gi alle en mulighet for meningsfylt aktivitet og deltakelse i samfunnslivet.

Offentlig innsats for å legge til rette for et mer inkluderende samfunn hører inn under et bredt spekter av politikkområder, herunder arbeidsmarkedspolitikken, næringspolitikken, skatte- og

avgiftspolitikken, utdanningspolitikken, boligpolitikken, sosialpolitikken, rusmiddelpolitikken, barne- og familiepolitikken og kulturpolitikken. Regjeringen vil følge nøye med utviklingen på ulike samfunnsområder og vurdere egne tiltak for å forebygge sosial utstøting.

Innsats for inkludering av personer uten arbeid

Økonomisk selvhjulpenhet gjennom eget arbeid vil for noen være et mål som ikke kan nås eller kun kan nås i et lengre tidsperspektiv. For å oppnå deltakelse, samhørighet og kjenne gleden av å være til nytte, er det i en slik situasjon viktig med andre muligheter for meningsfylt aktivitet og deltakelse. Det er regjeringens mål at de som ikke kan arbeide, skal gis mulighet for meningsfullt aktivitet og samfunnsdeltakelse.

Regjeringen vil vurdere nærmere hvordan det bedre kan legges til rette for meningsfylt aktivitet for personer i yrkesaktiv alder som varig eller over lengre tid står utenfor arbeidslivet. Regjeringen vil også i samarbeid med aktuelle frivillige organisasjoner vurdere om disse organisasjonene kan få en større rolle i aktivisering og arbeidstrening for personer som er arbeidsuføre.

Innsats for inkludering av barn og ungdom

Barn er avhengige av foreldrenes inntekt og hvordan den disponeres. Innsats for å forebygge fattigdom blant barn må derfor rettes inn både mot foreldrene og barna. Når det gjelder foreldrene, vil regjeringen først og fremst legge vekt på innsats for å styrke tilknytningen til arbeidsmarkedet. Yrkesaktivitet blant foreldrene er den klart viktigste forutsetningen for å motvirke og redusere fattigdom blant barn. Innsats rettet mot barna skal sikre at alle barn skal kunne delta på viktige sosiale arenaer uavhengig av foreldres økonomiske situasjon.

I den senere tid har barn og unges oppvekstmiljø blitt preget av en økt kommersialisering, noe som har bidratt til at barn og unge i økende grad har blitt målgruppe for kommersielle budskap og kjøpepress. Det er derfor viktig at skole, frivillige organisasjoner og nærmiljø legger opp til aktiviteter og kulturtilbud der kostnader med å delta ikke er for store. Regjeringens arbeid for å forbedre rammevilkårene for de frivillige organisasjonene vil bidra til dette.

Utviklingen på 1990-tallet kjennetegnes ved økt narkotikamisbruk og høyere aksept for bruk av illegale rusmidler blant ungdom. Regjeringen

legger i handlingsplanen mot rusmiddelproblemer opp til en mer målrettet og samordnet innsats i det rusmiddelforebyggende arbeidet blant ungdom i kommunene for å redusere rekruttering av barn og ungdom til rusmiddelmissbruk.

Overgangen fra ung til voksen, fra utdanning til arbeid, er en avgjørende fase for å sikre at ungdom ikke faller utenfor og klarer å etablere seg på arbeidsmarkedet. Det er regjeringens mål at all ungdom skal gjennomføre videregående opplæring eventuelt få tilbud om et tilpasset arbeidsmarkedstiltak. Ungdom med rett til videregående opplæring, men som ikke benytter denne retten eller faller ut av videregående opplæring, skal følges opp av oppfølgingstjenesten. Regjeringen vil legge opp til en styrking av denne tjenestens virksomhet og samarbeid med Aetat.

4.3 De enkelte aktørenes rolle

For å lykkes med å bekjempe fattigdommen må den enkeltes ansvar for eget liv stå sentralt. Samtidig vil ikke målet nås uten at en rekke sentrale aktører spiller sammen i en samordnet innsats. Offentlige myndigheter vil ha en hovedrolle i arbeidet, men både organisasjonene i arbeidslivet, frivillige organisasjoner og brukerorganisasjonene vil være sentrale.

Staten har et hovedansvar for det sosiale sikkerhetsnettet gjennom trygdesystemet og har en viktig rolle i arbeidsmarkedspolitikken som er sentral for å bekjempe fattigdom. I den særlige innsatsen som nå settes inn gjennom tiltak mot fattigdom har staten ansvaret for å legge hovedstrategiene for arbeidet og sikre at nødvendige tiltak blir gjennomført. En del av tiltakene krever at det settes inn økonomiske midler for å oppnå resultater. Her vil staten ha en viktig rolle. Staten må også sørge for å følge utviklingen på området gjennom oppdatert statistikk og jevnlig evaluering slik at tiltak og strategier endres i tråd med utviklingen på området.

Kommunene har et hovedansvar for å legge til rette for gode lokalmiljøer å vokse opp og leve i. Dette er avgjørende for at alle skal føle tilhørighet og ikke falle utenfor. Kommunen vil ha hovedansvaret for det forebyggende arbeidet gjennom barnehage, skole og helse- og sosialtjenestene. Uansett vil noen falle utenfor og oppleve fattigdomsproblemer. Også her vil kommunen gjen-

nom sitt tjenesteapparat være sentrale i å løse problemene både for enkeltindivider og grupper som får problemer. Kommunen har ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen som representerer det nederste sikkerhetsnettet. Gjennom sosial- og barneverntjenesten i særlig grad, men også gjennom andre kommunale etater, møter kommunene en stor del av de som står i fare for å få et fattigdomsproblem eller allerede har fått det. Disse tjenestene har muligheter for å sette inn nødvendige tiltak med sikte på å endre den enkeltes livssituasjon. Kommunesektoren har videre en viktig rolle som tilrettelegger for offentlige og private virksomheter og bidrar slik til å skape arbeidsplasser. Regjeringen vil gjennom konsultasjonsordningen gå i dialog med kommunesektoren for å drøfte hvordan kommunene kan målrette sine tjenester for i større grad å løse fattigdomsproblemet.

Hovedtankegangen bak arbeidet for å bekjempe fattigdomsproblemet er at tilknytning til arbeidslivet er avgjørende for å unngå fattigdom. Næringslivet og organisasjonene i arbeidslivet er derfor viktige samarbeidspartnere i arbeidet for å forebygge og redusere fattigdom. «Et inkluderende arbeidsliv» er hovedarenaen for dette samarbeidet. Fra regjeringens side legges det opp til en forsterket innsats for å oppnå målsettingen om et inkluderende arbeidsliv.

De frivillige organisasjonene har opp gjennom historien ofte tatt et stort ansvar for dem som lever i fattigdom. Nå har det offentlige tatt over hovedansvaret, men de frivillige organisasjonene har fremdeles en avgjørende rolle både i det forebyggende arbeidet, men også nå det gjelder å fange opp mange av dem som faller utenfor det offentlige tjenesteapparatet. Regjeringen vil legge til rette for at de frivillige organisasjonene fortsatt skal kunne spille en stor rolle i de forebyggende arbeidet i lokalsamfunnene, men vil også i samarbeid med organisasjonene vurdere om de kan få en større rolle i aktivisering og arbeidstrening for dem som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet.

De som lever i fattigdom har i utgangspunktet få brukerorganisasjoner, men det er mange brukerorganisasjoner som organiserer brukere som står i fare for å havne i fattigdom gjennom funksjonshemming, sykdom mv. Regjeringen satser på et aktivt samarbeid med disse organisasjonene for å legge til rette for gode og brukertilpassede tiltak i fattigdomsarbeidet.

5 Tiltak

Regjeringens hovedstrategi for å bekjempe fattigdomsproblemene er flere i arbeid. Bedre målretting av velferdsordningene og tiltak for å sikre sosial inkludering er også avgjørende for å nå målsettingen om at ingen skal leve i fattigdom over tid.

Tiltaksplanen har en tidsramme fra 2002 til 2005. Arbeidet mot fattigdom krever målrettet innsats over tid. Regjeringen har allerede iverksatt tiltak mot fattigdom i 2002. Ytterligere tiltak foreslås gjennomført i 2003. Regjeringen vil følge opp tiltaksplanen mot fattigdom i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. I tillegg tar regjeringen sikte på en gjennomgang av velferdsordningene og organiseringen av velferdstjenestene.

Tiltakene i denne planen inngår i en bred velferdspolitisk sammenheng som på en lang rekke områder har stor betydning for å bekjempe fattigdom, jfr. oversikten over dokumenter/planer som er gjengitt og beskrevet i kapittel 1.4. De tiltakene som gjengis her er de som mer spesifikt er målrettet mot å forebygge og redusere fattigdomsproblemene.

Regjeringen legger avgjørende vekt på løpende dokumentasjon og oppfølging av iverksatte tiltak. Som et ledd i gjennomføringen av tiltaksplan mot fattigdom, vil regjeringen utvikle et system for sosial rapportering, iverksette evaluering av enkelttiltak og legge til rette for en systematisk gjennomgang av eksisterende velferdsordninger. Det er avsatt 5 mill. kroner til disse innsatsområdene som er nærmere omtalt i kapittel 6.

5.1 Tiltak for å få flere i arbeid

5.1.1 Tiltak for innvandrere og flyktninger

Introduksjonsstønad

Stortinget sluttet seg ved behandling av St.meld. nr. 17 (2000-2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg til forslaget om innføring av introduksjonsstønad kombinert med et målrettet introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet skal ivareta den grunnleggende kvalifiseringen av nyankomne innvandrere og skal preges av kontinuitet,

god planlegging og god informasjonsflyt. Kartlegging av ferdigheter og kompetanse, individuelle kvalifiseringsplaner, tett oppfølging, heldagsbeskjeftigelse med mulighet for kombinasjon av norskopplæring og arbeidspraksis, og en økonomisk stønad knyttet til deltakelse i kvalifisering, er noen av de elementene som skal ivareta kontinuiteten og helheten i opplæringen.

Arbeidsmarkedsrettet kvalifisering

Regjeringen foreslår i 2003 å målrette 300 tiltaksplasser til arbeidsmarkedsrettet kvalifisering for innvandrere for at flere kan komme i arbeid. Dette vil styrke kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet. Det forutsettes et tett samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter både lokalt og sentralt.

Dokumentasjon av realkompetanse

Regjeringen vil høsten 2002 legge frem forslag til endringer i opplæringsloven slik at personer som i dag har rett til videregående opplæring også får en rett til realkompetansevurdering.

Bedre oppfølging av unge innvandrere som ikke har fullført grunnskolen

Regjeringen vil vurdere tiltak for å sikre bedre oppfølging av innvandrere i aldersgruppen 16-22 år som ikke har fullført grunnskolen, og dermed ikke har rett til videregående opplæring. Oppfølgingen skal ta sikte på at de fullfører nødvendig utdanning med sikte på å skaffe seg et arbeid.

Bedre undervisning for språklige minoriteter

Regjeringen vil øke innsatsen for å bedre undervisningen for språklige minoriteter i skolen. Nye løsninger og modeller vil bli forsøkt ut og sett i sammenheng med den generelle kvalitetsutviklingen i skolen. Forskningsinnsatsen på området vil bli økt og det vil bli lagt vekt på å spre kunnskap om gode modeller for organisering av undervisningen.

5.1.2 Tiltak for langtids sosialhjelpsmottakere

Målrettede arbeidsmarkedstiltak

Regjeringen foreslår i 2003 å målrette 1000 plasser for langtids sosialhjelpsmottakere i arbeidsmarkedstiltak. I denne gruppen er det viktig å prioritere de som står i fare for å bli varig utstøtt fra arbeidsmarkedet, herunder enslige forsørgere og ungdom under 25 år. I forhold til langtids sosialhjelpsmottakere er det viktig at økonomisk sosialhjelp skal være en midlertidig ytelse. Regjeringen har derfor som målsetting at ingen skal måtte gå på sosialhjelp over lang tid. Den enkelte skal så raskt som mulig, og senest innen tre år, sikres tilbud om kvalifisering eller arbeid slik at de varig kan komme over i en bedre livssituasjon. De som etter langvarige forsøk med kvalifisering, behandling og arbeidsmarkedstiltak ikke kan skaffes passende sysselsetting, skal sikres inntekt gjennom trygdesystemet.

Forsøk med helhetlig kommunalt ansvar for langtids sosialhjelpsmottakere

Regjeringen vil i 2003 videreføre forsøket med helhetlig kommunalt ansvar for langtids sosialhjelpsmottakere. Erfaringene i forsøket ses i sammenheng med det pågående utredningsarbeidet av bedre samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste. Det er særlig viktig at det innenfor rammen av forsøket legges opp til å utvikle bedre kartleggingsmetodikk og til å gjøre erfaringer med IKT-baserte løsninger i brukerdialogen.

5.1.3 Tiltak for ungdom i risikozonen

Målrettede arbeidsmarkedstiltak

Ungdom under 25 år vil være en av målgruppene for regjeringens forslag om målretting av 1000 plasser i arbeidsmarkedstiltak (jf. omtale under 5.1.2). Det skal tidlig settes inn tiltak for ungdom for å unngå at disse blir avhengige av sosialhjelp for sitt livsopphold, jf. også tiltak under 5.3.2 med sikte på å hindre at ungdom faller ut av videregående opplæring. Sammensatte problemer knyttet til rusmiddelmissbruk, psykiske lidelser m.v. skal bedre løses slik at den enkelte kan skaffe seg et arbeid gjennom kvalifisering og arbeidstrening. For all ungdom under 25 år må det stilles vilkår om arbeid eller kvalifisering for å få stønad. Målsettingen er at alle arbeidsføre skal klare seg selv gjennom eget arbeid.

5.1.4 Tiltak for uførepensjonister

Reaktivisering av uførepensjonister

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å reaktivisere uførepensjonister. Stortinget vedtok i statsbudsjettet for 2001 at det skal iverksettes et obligatorisk opplegg for etterprøving av arbeidsevnen hos personer som allerede er tilstått uførepensjon (reaktivisere uførepensjonister). Det er nå gitt en hjemmel i folketrygdloven (§21-6 første ledd) for dette arbeidet. Rikstrygdeverket har i samarbeid med Arbeidsdirektoratet utarbeidet et opplegg for reaktivisering av uførepensjonister med sikte på hel eller delvis tilbakeføring til arbeid. Ordningen skal omfatte uførepensjonister under 50 år, unntatt personer med alvorlige lidelser. Personer med arbeidsinntekt skal prioriteres. Arbeidet er forankret i trygdeetaten, og skal gjennomføres i alle fylker i samarbeid med Aetat.

Tidsbegrenset uførestønad

Regjeringen foreslår i Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) en omfattende omlegging av trygdereglene for å få flere i arbeid og færre på trygd. Blant annet foreslår regjeringen en ny tidsbegrenset uførestønad og heving av minsteytelsen ved attføring og rehabilitering. Den nye stønaden vil være en korttidsytelse som gis i en overgangsperiode når fremtidig arbeidsevne er uklar. Ordningen markerer at arbeid er målet og at inkluderende tiltak skal gjennomføres over tid for å nå dette målet. For den enkelte skal det være lønnsomt å delta på aktive tiltak der arbeid er siktemålet. Gjennom oppfølging i stønadsperioden og tilrettelegging i form av attføringstiltak ved revurdering av stønaden, er målet at flest mulig skal komme tilbake til arbeid på hel- eller deltid.

5.1.5 Tiltak for enslige forsørgere

Forbedring av overgangsstønaden

Regjeringen foreslår i 2003 at det bevilges 35 mill. kroner til endring i overgangsstønaden for enslige forsørgere under utdanning. I dag er ordningen utformet slik at stønaden stopper når stønadsperioden er utløpt eller yngste barn fyller 8 år, selv om stønadsmottakeren ikke har fullført sin utdanning eller midt i et skoleår. Enkelte ser seg derfor nødt til å avbryte utdanningen, og dermed svekkes mulighetene for senere selvforsørgelse. Dette påpekes også som et problem i den nylig avgitte evalueringen av stønadsordningene for enslige forsørgere¹. Regjeringen vil følge opp dette, ved å

foreslå at enslige forsørgere under utdanning får beholde sin overgangsstønad (og utdanningsstønad) ut skoleåret. Dette vil bedre mulighetene for mange til å fullføre utdanningen, og dermed styrke senere muligheter på arbeidsmarkedet.

Målrettede arbeidsmarkedstiltak

Enslige forsørgere vil være en av målgruppene for regjeringens forslag om å målrette 1000 plasser i arbeidsmarkedstiltak. Innenfor gruppen langtidsmottakere av sosialhjelp er det fremdeles en gruppe av enslige forsørgere som ikke får innpass i arbeidslivet uten særskilte arbeidsmarkedstiltak, jf. ellers omtale under 5.1.2.

5.2 Målretting av velferdsordningene

5.2.1 Generelle tiltak

Forbedring av Husbankens virkemidler

Boutgiftstaket i bostøtteordningen ble i statsbudsjettet for 2002 økt med 5 000 kroner i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Bostøttmottakere i pressområdene kan dermed få lagt til grunn høyere boutgifter ved beregningen av bostøtte enn mottakere andre steder i landet.

For å forbedre og målrette Husbankens virkemidler ytterligere i arbeidet med å bekjempe fattigdom vil regjeringen:

- gjennomgå regelverket for bostøtten med sikte på målrettede forbedringer for personer med vedvarende lavinntekts- og boligproblemer. Det er en målsetting å foreslå ordninger som reduserer bruken av sosialhjelp som boligsubsidiering for personer med et langvarig støttebehov.
- gjennomgå Husbankens regelverk med sikte på at banken i større grad skal bidra til å frem-skaffe boliger for vanskeligstilte
- gjennomføre boligtiltak for vanskeligstilte barnefamilier, unge uføre og enslige sosialhjelpsmottakere i de største byene
- legge opp til at det offentlige og private utbyggere skal samarbeide om rimelige utleieboliger for vanskeligstilte.

Regjeringen vil med utgangspunkt i Boligutvalgets innstilling (NOU2002:2) i løpet av 2003 legge frem en stortingsmelding om boligpolitikken for de neste årene.

Kompetanse- og kvalitetsheving i sosialtjenesten

Regjeringen vil videreføre kompetanse- og kvalitetshevende tiltak i sosialtjenesten som utgår fra handlingsplanen for sosialtjenestens førstelinje (1998-2001) Kunnskap og brubygging. Det vil bli lagt særlig vekt på kompetanse i forhold til kartlegging av hjelpebehov og utforming av tiltak.

Individuelle planer

Regjeringen vil vurdere en lovhjemmel i lov om sosiale tjenester som gir rett til en individuell plan for å løse sosiale problemer og komme i arbeid eller aktivitet. Samordning av tjenestene er avgjørende for å nå resultater i arbeidet med å bekjempe fattigdom blant personer med sammensatte behov. I helselovgivningen er det allerede lovfestet en rett til individuell plan. For å sikre nødvendig samordning i hele tjenesteapparatet vil det bli vurdert en tilsvarende lovhjemmel i lov om sosiale tjenester.

5.2.2 Tiltak for innvandrere og flyktninger

Supplerende stønadsordning for pensjonister med kort botid i Norge

Personer som ikke har rett til fulle trygdeytelser grunnet kort botid i Norge er ofte henvist til langvarig sosialhjelp som inntektssikring. Dette gjelder bl.a. eldre innvandrere. Det vurderes alternative løsninger for denne gruppen, herunder en supplerende stønadsordning ved opphold i Norge.

5.2.3 Tiltak for barn og barnefamilier

Økning av barnetillegget til uføre- og alderspensjonister med barn under 18 år

Tillegget ble økt med 5 136 kroner pr. år i statsbudsjettet for 2002, slik at det nå utgjør 40 prosent av grunnbeløpet i folketrygden. Sosialdepartementet vil evaluere virkningen av økningen.

¹ Svanaug Fjær og Liv Johanne Syltevik (2002): Omsorg, tid og penger for likestillingens frontløpere – sluttrapport fra evalueringen av reformen for enslige forsørgere. August 2002 Rokkan senteret.

Økning av barnesatsene i de veiledende retningslinjene for økonomisk sosialhjelp

Satsene ble i forbindelse med statsbudsjettet for 2002 hevet ut over det som følger av prisstigningen.

Forbedring av bostøtteordningen

Regjeringen foreslår i 2003 å bedre bostøtteordningen for vanskeligstilte barnefamilier ved å fjerne finansieringskravet. Tiltaket er kostnadsberegnet til 77 mill. kroner. Grovt anslått faller 5000 vanskeligstilte barnefamilier med lave inntekter og høye bostøttegifter i dag utenfor bostøtteordningen fordi de eier bolig som ikke er finansiert av Husbanken eller SND (Landbruksbanken).

Omlegging av støtteordning for unge elever med rett til videregående opplæring

Regjeringen foreslår i 2003 å bevilge 50 mill. kroner til å innføre en ny støtteordning for unge elever med rett til videregående opplæring fra undervisningsåret 2003–2004. De viktigste prinsippene i den nye støtteordningen er:

- videregående opplæring skal finansieres ved stipend, ikke lån
- støtteordningen skal være målrettet, og behovsprøving skal fortsatt ha en sentral plass
- støtteordningen skal ta hensyn til utgifter til læremidler.

Forslaget innebærer at elever fra familier med særlig svak økonomi vil få et vesentlig høyere stipend enn hva de får i dag. Dette høye stipendet vil delvis kompensere for lånebortfallet for dem som tidligere har tatt opp lån for å gjennomføre videregående opplæring. Familiens økonomiske situasjon skal ikke være til hinder for at unge elever skal kunne gjennomføre ordinær videregående opplæring.

Bedre målretting av barneverntjenesten

Regjeringen vil i samråd med kommunesektoren arbeide for å styrke barnevernets innsats i forhold til barn som lever i familier med fattigdomsproblemer. Barnevernet må ytterligere forsterke satsingen på forebyggende tiltak og mer aktivt samarbeide på tvers av faggrenser og etater. Barnevernets kompetanse når det gjelder å fange opp og

iverksette tiltak for barn i familier som lever i fattigdom, må også styrkes for å sikre et helhetlig tilbud for denne gruppen.

5.2.4 Tiltak for rusmiddelmissbrukere

Styrking av behandlingsskapiteten og helsetilbudet til rusmiddelmissbrukere

Regjeringen har økt behandlingsskapiteten i legemiddelassistert rehabilitering og bedrer helsetilbudet til rusmiddelmissbrukere i statsbudsjettet for 2002.

Regjeringen vil høsten 2003 fremme en egen handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Tiltakene i denne planen er av stor betydning også i arbeidet for å forebygge og redusere fattigdom. I statsbudsjettet for 2003 er følgende tiltak prioritert:

- legemiddelassistert rehabilitering og lavterskel helsetilbud – 23 mill. kroner
- bedret forebyggingsarbeid – 8 mill. kroner
- kontrolltiltak – 4 mill. kroner
- kompetanseutvikling i helsetjenesten – 4 mill. kroner
- kunnskapsproduksjon/koordinering/evaluering – 4 mill. kroner
- overføring av spesialiserte tjenester til helseforetakene – 10 mill. kroner.

I tillegg foreslår Justisdepartementet i 2003 en økning i antall overføringer etter straffegjennomføringslovens §12 gjennom en styrking av kriminalomsorgen med 5 mill. kroner.

Forsøk med ambulerende miljøteam

Regjeringen vil utrede og igangsette forsøk med ambulerende miljøteam som kan drive oppsøkende virksomhet overfor rusmiddelmissbrukere. Det kommunale tjenesteapparatet er for lite tilgjengelig for denne målgruppen. Teamene skal ha en førstehjelpsfunksjon og i nært samarbeid med det øvrige tiltaksapparatet sikre at det settes inn nødvendige virkemidler for å hjelpe rusmiddelmissbrukerne ut av fattigdom. Forsøket gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttramme.

Tiltak for bostedsløse rusmiddelmissbrukere

Se tiltak under 5.2.6

5.2.5 Tiltak for mennesker med psykiske problemer

Bedret tilbud til mennesker med psykisk sykdom

Regjeringen arbeider aktivt for en helhetlig gjennomføring av Opptappingsplanen for psykisk helse 1999-2006 (St.prp.nr.63 (1997-98)). Opptappingsplanen vil motvirke fattigdom hos mennesker med psykiske lidelser, både gjennom å forebygge utvikling av psykisk sykdom, bedre behandlingstilbud, og styrket hjelp til mestring i hverdagen ved psykisk sykdom.

Mennesker med psykiske lidelser har ofte problemer i forhold til arbeidslivet. Satsing på sysselsettingstiltak slik at flere kan komme i arbeid er derfor et viktig tiltak i Opptappingsplanen. Noen vil ha behov for varige tiltaksplasser, mens andre vil kunne etablere seg med arbeid i det ordinære arbeidslivet. Det satses derfor både på spesielle arbeidsmarkedstiltak og på yrkesrettet attføring.

Omstrukturering og styrking av behandlingstilbudet skal bidra til at folk får tidligere behandling og blir hjulpet så nær hjemstedet som mulig. Dette kan forhindre sykdomsutvikling og at problemene blir kroniske.

Det er satt av:

- øremerkede midler til styrking av kommunale tjenester for barn og unge som skole- og helsestasjonstjenester, kultur- og fritidstiltak. Dette er viktig i arbeidet med å forebygge psykiske lidelser.
- øremerkede investeringstilskudd til bygging av til sammen 3400 nye kommunale boliger til mennesker med psykiske problemer
- øremerkede midler til styrking av kommunale tjenester for voksne, som hjemmetjenester, sosiale og kulturelle tiltak og behandling er et satsingsområde.

Summen av dette kan bidra til bedre mestring. Dette vil, særlig sett i sammenheng med konkrete sysselsettingstiltak, bidra til at langt større del av gruppen med psykiske problemer er i arbeid.

5.2.6 Tiltak for bostedsløse

Tiltak for bostedsløse

Regjeringen vil i 2003 styrke og utvikle oppfølgingstjenester tilknyttet bolig i storbykommunene. Det legges blant annet opp til å utvikle forsterkede, individuelle bolig- og oppfølgingsopp-

legg som et bidrag i arbeidet med å løse opp åpne misbruksmiljøer som eksempelvis finnes ved Sentralstasjonen i Oslo. Forslaget inngår også i regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer, og må ses i sammenheng med Prosjekt bostedsløse, et fireårig utviklingsarbeid i syv større byer for å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

Regjeringen viderefører i 2003 Prosjekt bostedsløse som gjennomføres i et samarbeid mellom Sosialdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken. Formålet med prosjektet er å utvikle metoder og modeller i arbeidet med å forebygge bostedsløshet.

Rundskriv om boligsosialt arbeid

Sosialdepartementet vil høsten 2002, sammen med Kommunal- og regionaldepartementet og Justis- og politidepartementet, sende ut et rundskriv til landets kommuner og namsmenn om boligsosialt arbeid overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Formålet med rundskrivet er å sette fokus på ulike tiltak og virkemidler som kan bidra til at hver enkelt kan mestre sin bosituasjon bedre. Det er et mål at rundskrivet kan bidra til at antall utkastelser går ned, men også til generell bedring i bo- og livssituasjon for de som har det vanskeligst.

5.2.7 Tiltak for funksjonshemmede og kronisk syke

Ny skjermingsordning for egenbetaling for helsetjenester

Regjeringen foreslår at det fra 2003 innføres en ny skjermingsordning («egenandelstak 2») for egenbetaling for helsetjenester som ikke omfattes av folketrygdens frikortordning. Ordningen er foreslått å omfatte utgifter til fysioterapi, refusjonsrettet tannbehandling, opphold ved opptreningsinstitusjon og behandlingsreiser til utlandet (klimareiser). Ordningen vil i stor grad komme mennesker med funksjonshemming eller kronisk sykdom til gode. I denne forbindelse foreslås det også forbedringer i refusjonsordningene for tannbehandling og opptreningsopphold, som vil redusere utgiftene for alle brukere av tjenestene, samt redusere omfanget av den nye skjermingsordningen og den administrative belastningen for trykdeetaten i denne forbindelse.

5.2.8 Tiltak for uførepensjonister

Prisjustering av tilskuddet til lys og varme i bostøtteordningene

Tilskuddet ble prisjustert i statsbudsjettet for 2002 for første gang siden 1996. Tilskuddet ytes til alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt lavere en minstepensjon pluss 30 prosent.

5.3 Sosial inkludering

5.3.1 Generelle tiltak

Styrke samarbeidet med frivillige organisasjoner

Regjeringen vil gå i dialog med de frivillige organisasjonene med sikte at de skal kunne spille en viktigere rolle i arbeidet med å bekjempe fattigdom. De frivillige organisasjonene gjør allerede en betydelig innsats som talerør og tjenesteleverandører for de som lever i fattigdom, og utfører viktig likemanns-/selvhjelpsarbeid. Aktuelle temaer for drøfting med organisasjonene vil være:

- aktivisering og arbeidstrening for dem som har problemer med å komme i arbeid
- årlig fattigdomshøring med frivillige organisasjoner
- bidrag til årlig fattigdomsrapportering
- servicekontor for frivillige organisasjoner/selvhjelpsgrupper.

Det er satt av 2,5 mill. kroner i 2003 til gjennomføring av tiltak på dette området.

Norsk oppfølging av Dakar-erklæringen om Utdanning for alle

Regjeringen vil styrke svake og utsatte gruppers tilgang til utdanning bl.a. gjennom oppfølging av Dakar-erklæringen om Utdanning for alle fra april 2000. Norsk oppfølging vil være konsentrert om marginaliserte gruppers utdanningstilbud og kvaliteten på tilbudene. Aktuelle tema/målgrupper vil bl.a. være:

- innvandrerkvinner fra visse områder (analfabet-bakgrunn)
- ungdom (med og uten minoritetsbakgrunn) som faller ut av videregående opplæring
- utfordringer knyttet til mangel på leseferdigheter i den voksne befolkningen
- utfordringer knyttet til lovfestet rett til grunnskole- og videregående opplæring for voksne og svake gruppers tilgang til og bruk av Kompetansereformen

- styrking av lærerutdanningen når det gjelder flerkulturell forståelse, økt rekruttering av studenter med minoritetsbakgrunn til læreryrket.

5.3.2 Tiltak for barn og unge

Økt innsats for å hindre at ungdom faller ut av videregående opplæring

Regjeringen foreslår en bevilgning på 8 mill. kroner i 2003 til å videreutvikle oppfølgingstjenestens arbeid for å hindre at ungdom faller ut av videregående opplæring. For å legge grunnlaget for en god og varig tilknytning til arbeidslivet er det avgjørende at flest mulig ungdommer fullfører videregående opplæring og oppnår studie- eller yrkeskompetanse. Bedre tilrettelegging og differensiering av opplæringen er i denne sammenheng vesentlig. Videregående opplæring skal tilrettelegges slik at den kan gi tilpassede tilbud til all ungdom, også de som ikke er teoristerke eller skolemotiverte, gjennom blant annet praksisrettede opplæringstilbud. Oppfølgingstjenesten skal sikre at alle ungdommer som faller fra i overgangen fra grunnskole til videregående opplæring, eller i løpet av videregående opplæring, får tilbud om utdanning eller arbeid. Regjeringen vil bruke oppfølgingstjenesten aktivt for å sikre at all ungdom fullfører utdanning eller arbeidstrening. Spesielt er det viktig at samarbeidet mellom oppfølgingstjenesten og Aetat videreutvikles.

Styrking av skolehelsetjenesten

Regjeringen viser til den opprustningen av skolehelsetjenesten i videregående opplæring og helsestasjon for ungdom som ligger i Opptappingsplanen for psykisk helse. Dette er viktige tiltak for ungdom i risikozonen siden det kan bidra til å fange opp signaler på mistriivsel og problemer på et tidlig stadium. Risikofaktorer er bl. a. rusmiddelmissbruk, avvikende atferd, manglende fremmøte, uønsket graviditet m.v. Et stort antall elever i videregående opplæring har i dag ikke tilgang på tilstrekkelige helsetjenester.

Styrking av «Ungdomstiltak i større bysamfunn»

Regjeringen foreslår en opptrapping av tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn» med 2,5 mill. kroner i 2003. Eksempler på tiltak som omfattes av ordningen er leksehjelp, alternativ undervisning og helge- og ferieturer. Ut over tiltak som direkte styrker tilknytningen til arbeidslivet, er det viktig å målrette tiltak for å for-

hindre at ungdom avbryter utdanningen eller på andre måter svekker mulighetene for inkludering og deltakelse i samfunns- og arbeidsliv.

Tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn

Regjeringen vil gjennomføre en rekke tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn:

- bedre språk- og samfunnskunnskaper hos barn og foreldre, og mer foreldresamarbeid
- bedre oppfølging av enslige mindreårige
- større deltagelse fra innvandrerungdommen i kultur og idrett

- bedre kriminalitetsforebyggende arbeid i forhold til innvandrerungdom
- selvstendigjøring for bedre helse

Tiltakene er nærmere omtalt i en egen tiltaksplan som ble fremlagt i juni 2002.

Gratis grunnskole

Regjeringen har foreslått endring i opplæringsloven slik at kommunene ikke kan kreve foreldrebetaling i forbindelse med utgifter til for eksempel undervisningsmateriell, transport i skoletiden, leirskoleopphold, ekskursjoner eller andre turer som er en del av grunnskoleopplæringen.

6 Oppfølging av tiltaksplan mot fattigdom

Som et ledd i gjennomføringen og oppfølgingen av tiltaksplan mot fattigdom, vil regjeringen følge utviklingen av fattigdomsproblemet nøye og ha en løpende oppfølging og dokumentasjon av iverksatte tiltak. Hovedelementene i oppfølgingen av tiltaksplanen er utvikling av et sett med sosiale indikatorer som grunnlag for sosial rapportering, evaluering av enkelttiltak og en systematisk gjennomgang av eksisterende velferdsordninger og nye tiltak («sosial revisjon»). Det avsettes i 2003-budsjettet 5 mill. kroner til disse formålene. Regjeringen vil videre legge til rette for en målrettet satsing på forskning og utvikling på feltet. Norsk deltakelse i EUs rammeprogram for sosial inkludering vil tilføre kunnskap og erfaringer til gjennomføringen av tiltaksplanen og det nasjonale arbeidet for å forebygge og redusere fattigdom.

6.1 Sosial rapportering

En målrettet innsats mot fattigdom forutsetter at en har kunnskap om omfanget og utviklingen av fattigdom, levekår og sosial utstøting i befolkningen. Regjeringen vil utvikle et system for sosial rapportering for å fremskaffe systematisk og regelmessig informasjon om utviklingen. Formålet med et system for sosial rapportering er å danne grunnlag for en evaluering av om iverksatt politikk har hatt ønsket effekt og for målretting av ny innsats.

Sosialdepartementet innledet i 2001 et samarbeid med Statistisk sentralbyrå om statistikk og analyse av inntekt og levekår for ulike grupper trygdemottakere. Avtalen er i 2002 utvidet til å omfatte også mottakere av økonomisk sosialhjelp. Denne rapporteringen vil bli videreført, og utvidet med informasjon om andre grupper som er sentrale i levekårssammenheng. Hovedvekten i rapporteringen vil bli lagt på inntekt og arbeid, men også nøkkeltall om utdanning, helse, bolig mv. vil bli inkludert. Systemet skal gi informasjon om omfanget av og utviklingen i vedvarende lavinntekt og andre indikatorer på fattigdom. Systemet skal i tillegg omfatte indikatorer for levekår og sosial utstøting, slik at fattigdom kan analyseres

og ses i en bredere sammenheng. Det er i denne sammenhengens særlig viktig at det utvikles et system som også kan gi grunnlag for en mer systematisk levekårsrapportering for barn. I dag må mesteparten av informasjonen om barns situasjon innhentes via foreldrene.

Innenfor EUs rammeprogram for sosial inkludering, se kapittel 6.4, er det utviklet et sett av sosiale indikatorer for å måle utviklingen i fattigdom og sosial utstøting. Indikatorene skal blant annet benyttes av medlemsstatene i forbindelse med rapportering på de nasjonale handlingsplanene. Som et ledd i norsk deltakelse i programmet, vil det nasjonale systemet for sosial rapportering, så langt det er hensiktsmessig, tilpasses EU-indikatorene. Dette vil gjøre det mulig å sammenligne utviklingen i Norge med andre land.

En ny europeisk inntekts- og levekårsundersøkelse, EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), vil fra 2003 være hoveddatakilden for konstruksjon av indikatorene innenfor EU. EU-SILC vil i Norge erstatte den årlige panelundersøkelsen, og inngå som en del av Statistisk sentralbyrås samlede levekårsundersøkelser. Det sosiale rapporteringssystemet vil i tillegg bygge på data fra andre nasjonale statistikkilder.

Levekårsundersøkelsene og annen offisiell statistikk gir begrensede muligheter for å belyse levekårene til utsatte grupper. Dette skyldes blant annet at disse gruppene er relativt små, og har stort frafall i svargrunnlaget i levekårsundersøkelsene. For å få belyst levekårene til en del svært marginaliserte grupper, som bostedsløse og personer med psykiske problemer og/eller rusmiddelmissbrukere, er det aktuelt å iverksette blant annet utvalgsundersøkelser for å fremskaffe informasjon.

6.2 Forskning og utvikling

Regjeringen vil føre en kunnskapsbasert politikk for å forebygge fattigdom og hjelpe personer ut av fattigdom. Tiltak mot fattigdom skal i størst mulig grad være begrunnet i kunnskap om faktiske forhold og hva som virker. Mangel på dokumentert

kunnskap skal imidlertid ikke hindre tiltak som forventes å ha god effekt.

Som et ledd i utarbeidelsen av tiltaksplan mot fattigdom, har regjeringen invitert ulike forsknings- og kompetansemiljøer til en idédugnad om effektive strategier og tiltak. Forskerinnspillene utgjør et viktig grunnlag for tiltaksplanen, gir en kunnskapsstatus på feltet og peker samtidig på kunnskapsmangler. De skriftlige bidragene er tilgjengelige på Odin (www.dep.no/sos). Forskere og representanter for de berørte departementene var samlet til en spennende fagdugnad i januar 2002 på bakgrunn av de innsendte bidragene. Den brede deltakelsen viser at det både finnes kunnskap og forskningsmessig engasjement på feltet.

Det utføres mye forskning om levekår og tjenester som har relevans og sammenheng med fattigdom som samfunnsproblem og individuelt problem. Fattigdom har imidlertid i liten grad vært et selvstendig forskningstema. Når det gjelder sosialtjenesten, som er den delen av tjenesteapparatet som er nærmest i kontakt med de mest vanskeligstilte, har det i de senere årene vært en svekkelse av forskningen. Forskningen bærer preg av svak organisatorisk og faglig forankring, med fokus på enkeltprosjekter. Regjeringen vil, med bakgrunn i at fattigdom er et prioritert innsatsområde, stimulere til forskning om fattigdom.

Gjennom Velferdsprogrammet i Norges forskningsråd er det i 2002 utlyst midler til to forskningsmiljøer for å styrke forskning om sosialhjelp og fattigdom (2003-2008). Hensikten er å bygge opp konsentrert, fokusert og langsiktig forskningsinnsats med målsetting om å komme opp på et godt internasjonalt nivå, og hvor forskerutdanning og -rekruttering inngår som en sentral del. Utvikling av nettverk og samarbeid mellom andre aktører på feltet skal vektlegges. Satsingen styrkes i 2003.

Som et ledd i norsk deltakelse i EUs rammeprogram om sosial inkludering, se kapittel 6.4, kan norske forskningsmiljøer søke om støtte til prosjekter der målet er å bekjempe fattigdom og sosial utstøting. To forskningsinstitusjoner har søkt om prosjektmidler fra EU i 2002.

Forskerne som har vært engasjert av departementet til å gi innspill til tiltaksplan mot fattigdom, har identifisert kunnskapshull og forskningsbehov på feltet. Det pekes blant annet på at det er behov for økt kunnskap om årsaker til og konsekvenser av fattigdom, som grunnlag for å finne frem til treffsikre tiltak. Det er behov for mer dynamisk fattigdomsforskning: Kunnskap om veier inn i og ut av fattigdom, fattigdom i et livs-

løpsperspektiv og hvilke forhold som bidrar til å opprettholde fattigdom over tid. Kunnskap om sammenhengen mellom inntektsfattigdom og levekårsdeprivasjon er et annet aspekt som bør belyses bedre. Mange av forskerne påpeker at det er særlig viktig å få belyst hvilke konsekvenser det har for barns levekår og livskvalitet å vokse opp i husholdninger med vedvarende økonomisk knapphet, hvilke mestringsstrategier barna selv drar nytte av og hvilke tiltaksområder som bør prioriteres fra samfunnets side.

I tillegg til forskningsbasert kunnskap, er forsøk, utviklingsarbeid og effektevalueringer viktige virkemidler for å fremskaffe kunnskap om effekt av tiltak. Det er blant annet innenfor sosialtjenesteområdet statlige øremerkede tilskuddsordninger hvor formålet er å stimulere til lokalt utviklings- og fornyelsearbeid. Forsøk med et helhetlig kommunalt ansvar for arbeidsrettede tiltak overfor langtids sosialhjelpsmottakere og Prosjekt bostedsløse, omtalt i kapittel 5, er to eksempler på statlig initierte utviklingsprosjekter med lokal forankring. Det må stilles krav til evaluering av og erfaringsformidling fra slike prosjekter. Når det gjelder effektevalueringer, er det både aktuelt med sammenligninger av ulike tiltak for å finne frem til «beste metode», men også en lokal, systematisk oppfølging av iverksatte tiltak med sikte på forbedringsarbeid og bedre måloppnåelse.

Det utføres mye forskning og utvikling som har berøringsflater ved ulike sider av fattigdomsproblemet. Regjeringen vil vri den samlede FoU-innsatsen slik at denne underbygger arbeidet med å bekjempe fattigdom.

Et av de sentrale virkemidlene innenfor EUs rammeprogram om sosial inkludering er utveksling av kunnskap om «beste praksis». Norge vil gjennom sin deltakelse i programmet bidra i denne utvekslingen, og dermed kunne trekke veksler på andre lands kunnskap og erfaringer på området. Dialogen med frivillige organisasjoner vil også kunne tilføre mye nyttig kunnskap.

6.3 Sosial revisjon – et permanent system for å vurdere nye og eksisterende velferdsordninger og tiltak

Det finnes i dag en rekke universelle og mer målrettede velferdsordninger. De ulike ordningene er preget av historiske føringer og de ulike målene som er lagt inn til forskjellige tider. I mange tilfeller vil det primære målet være noe annet enn å bekjempe fattigdom. Likevel bidrar ordningene til

å hindre at folk opplever fattigdom, fordi fattigdomsproblemet ville vært langt større dersom ordningene ble fjernet. Disse ordningene er likevel ikke nok for å forhindre fattigdom. Regjeringen har derfor i forbindelse med arbeidet med tiltaksplanen mot fattigdom hatt en foreløpig gjennomgang av eksisterende velferdsordninger. Formålet med denne gjennomgangen har vært å skaffe grunnlag for en bedre målretting av eksisterende ordninger. Regjeringen vil følge opp med mer omfattende vurderinger, og foreslå endringer i velferdsordningene.

Målet er å legge til rette for en mer systematisk gjennomgang som sikrer at ordninger innrettes slik at de virker i tråd med målsettinger og intensjoner om å forebygge og hjelpe folk ut av fattigdom. Det er særlig viktig å sikre at tiltaksapparatet ikke har flaskehals, at innretningen av ordningene gir insentiver til arbeid, og bidrar til å redusere faren for å havne i en «fattigdomsfelle». Hvis ordningene skal styre flere mot arbeid og aktivitet, må de gi brukerne økonomiske og andre insentiver til å komme i arbeid, kombinert med ressurstilførsel i form av kvalifisering, arbeidstrening og kompetansegivende tiltak, samt bistand til å løse helsemessige og sosiale problemer. Det skal vurderes i hvilken grad velferdsordningene faktisk treffer målgruppen.

6.4 EUs rammeprogram for sosial inkludering

Stortinget sluttet seg 30. mai 2002 til regjeringens forslag om norsk deltakelse i EUs program for sosial inkludering. Den formelle godkjenningen av norsk deltakelse skjedde på møte i EØS-komiteen den 12. juli 2002. Programmet har hjemmel i Amsterdamtraktatens artikkel 137, som slår fast at fellesskapet skal støtte og komplettere medlemslandenes arbeid for å integrere personer som er ekskludert fra arbeidsmarkedet. Programmet åpner for deltakelse fra EØS/EFTA-landene innenfor enkelte deler av programmet. Norsk deltakelse i programmet vil gi utvidede muligheter for kunnskapsoverføring og samarbeid, og åpner muligheten for å utvikle felles sosiale indikatorer som gir grunnlag for å vurdere effekten av tiltak, sammenligning og utveksling av erfaringer på tvers av landegrensene. Som en del av programmet utarbeider det enkelte medlemsland to-årige nasjonale handlingsplaner basert på et sett omforente indikatorer, sammen med krav om å utvikle prioriterte tiltak rettet mot spesielle målgrupper,

der medlemsstatene selv velger målgruppe ut fra sin spesielle situasjon. Selv om norsk deltakelse i programmet er begrenset til delprogrammet «Community Action Program», vil dette støtte opp under regjeringens arbeid med tiltaksplanen mot fattigdom. Deltakelsen vil ikke minst gi muligheter til regelmessig kontakt på europeisk nivå gjennom at det dannes nettverk, ikke bare mellom medlemsstatene på regjeringsnivå, men mellom alle andre aktører som er involvert i arbeidet med å bekjempe fattigdom. Ikke minst er arbeidslivets parter, ikke-statlige og frivillige organisasjoner verdifulle aktører i en slik sammenheng. Samarbeidet har som siktemål å øke aktørenes rolle i arbeidet med å bekjempe fattigdom gjennom å til egne seg nye tilnæringsmåter og ved å utvikle dialogen mellom alle involverte, også på nasjonalt og lokalt nivå.

Norsk deltakelse i programmet åpner for at norske statlige og kommunale organer og institusjoner, forskningsmiljøer og frivillige organisasjoner kan søke om prosjektstøtte til ulike utviklings- og samarbeidstiltak, der formålet er å bekjempe fattigdom og sosial utstøting.

Sosialdepartementet har ansvaret for å koordinere dette arbeidet på nasjonalt nivå og har opprettet en nasjonal koordineringskomite bestående av en rekke departementer, andre offentlige myndigheter og organer, humanitære og frivillige organisasjoner, forskningsinstitusjoner og arbeidslivets parter.

Det er også innledet en dialog mellom de nordiske landene for å støtte opp under den pågående prosessen i EU og de respektive landenes nasjonale innsats når det gjelder fattigdom og sosial utstøting. Sosialministrene i de nordiske landene har identifisert felles utfordringer knyttet til arbeid, sykdom og uførhet, helseproblemer (rusmiddelmisbruk og psykiske problemer), ekskludering, integrasjon av etniske minoriteter og bostedsløshet. Det legges opp til å styrke det nordiske samarbeidet og forskning på disse feltene, og utveksle gode tiltak, kunnskap og erfaringer. Det kan bli aktuelt å utvikle felles forskernettverk, arrangere ekspertkonferanser og gjennomføre felles nordiske undersøkelser.

6.5 Oppfølging i de årlige statsbudsjettene

Tiltaksplan mot fattigdom har en tidsramme fra 2002 til 2005. Tiltakene som er gjennomført i forbindelse med statsbudsjettet for 2002 er sammen

med tiltakene som foreslås i 2003-budsjettet, de første trinnene i en målrettet og langsiktig strategi for å bekjempe fattigdom i Norge og vil bli fulgt opp i forbindelse med de årlige statsbudsjettene i resten av planperioden.

Sosialdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Sosialdepartementet av 4. oktober 2002 om Tiltaksplan mot fattigdom blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Datagrunnlag og begreper

Datagrunnlaget for tallene presentert i kapittel 2.1 er de årlige inntekts- og formuesundersøkelsene for husholdninger til Statistisk sentralbyrå.

Medianinntekten er det midterste beløpet i inntektsfordelingen, etter at en har sortert inntektene etter størrelse. Medianinntekten er således den inntekten som deler befolkningen i to like store deler, der den ene halvparten har lavere inntekt enn medianen og den andre halvparten har høyere inntekt. Medianinntekten er altså forskjellig fra gjennomsnittsinntekten, som er middelverdien for alle inntekter.

Inntektsbegrepet som benyttes er inntekt etter skatt. Dette inntektsbegrepet inkluderer husholdningenes inntekter som er registrert i offentlig statistikk, herunder lønnsinntekter, kapital- og næringsinntekter og offentlige overføringer, fratrukket utlignet skatt og negative overføringer.

Inntekts- og formuesundersøkelsene er basert på inntektsopplysninger for husholdninger. *Ekvivalensskalaer* benyttes til å sammenligne inntektene til husholdninger av ulik type og størrelse. En ekvivalensskala tar hensyn til stordriftsfordelene ved at flere bor sammen, og tilordner hver enkelt person i husholdningen en inntekt per for-

bruksenhet. Dette gjør det mulig å benytte person som analyseenhet, samtidig som en tar hensyn til at det er stordriftsfordeler knyttet til det å leve i en husholdning sammen med andre. Det er flere ekvivalensskalaer i bruk, med ulike forutsetninger om størrelsene på stordriftsfordelene ved det å leve i en husholdning. OECD82-skalaen og kvadratrot-skalaen er ofte benyttet i nasjonale og internasjonale inntektsanalyser. OECD82-skalaen forutsetter moderate stordriftsfordeler, mens kvadratrot-skalaen beregner relativt store stordriftsfordeler. For eksempel vil det med kvadratrot-skalaen være tilstrekkelig for en husholdning med to voksne og to barn å ha en inntekt som er dobbelt så stor som en enslig, for å ha samme levestandard. Med bruk av OECD82-skalaen må husholdningen på fire derimot ha en inntekt som er 2,7 ganger større for enn en enslig, for å ha tilsvarende levestandard. OECD86-skalaen som benyttes av EU, forutsetter stordriftsfordeler som ligger mellom det som følger av OECD82-skalaen og kvadratrot-skalaen. I tiltaksplan mot fattigdom legges til grunn relativt moderate stordriftsfordeler ved omregning av husholdningsinntekter (OECD82-skalaen).

Vedlegg 2**Lavinntektsgrenser for ulike husholdningstyper etter ulike ekvivalensskalaer**

	Kvadratrottskalaen			OECD-skalaen			Modifisert OECD-skala (EU)					
	50 %	60 %	70 %	(Skala)	50 %	60 %	70 %	(Skala)	50 %	60 %	70 %	(Skala)
Enslig	100 000	120 000	140 000	1	77 000	93 000	108 000	1	94 000	112 000	131 000	1
Enslig forsørger												
Med 1 barn	141 000	169 000	197 000	1,41	116 000	139 000	162 000	1,5	122 000	146 000	170 000	1,3
med 2 barn	173 000	207 000	242 000	1,73	155 000	186 000	217 000	2,0	150 000	180 000	210 000	1,6
med 3 barn	200 000	239 000	279 000	2,00	193 000	232 000	271 000	2,5	178 000	213 000	249 000	1,9
To voksne	141 000	169 000	197 000	1,41	132 000	158 000	184 000	1,7	140 000	168 000	197 000	1,5
To voksne												
Med 1 barn	173 000	207 000	242 000	1,73	170 000	204 000	238 000	2,2	168 000	202 000	236 000	1,8
med 2 barn	200 000	239 000	279 000	2,00	209 000	251 000	292 000	2,7	197 000	236 000	275 000	2,1
med 3 barn	224 000	268 000	313 000	2,24	248 000	297 000	347 000	3,2	225 000	270 000	314 000	2,4
med 4 barn	244 000	293 000	342 000	2,45	286 000	344 000	401 000	3,7	253 000	303 000	354 000	2,7

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen

