

En nullvisjon i kampen mot fattigdom: strategier og tiltak

v/ Tone Fløtten, Ivar Lødemel og
Axel West Pedersen

Fami og GIV

Innspill i forbindelse med AIDs fattigdomshøring, 9/1 2006

Innhold

Innledning	3
Fattigdom i Norge – dilemmaer ved valg av fattigdomsdefinisjon.....	3
Hvem rammes av fattigdom?	6
Arbeidslinja som virkemiddel – hvor og hvorfor kommer den til kort?.....	7
Ulike problemer – ulike løsninger	11
Mulige tiltak for å bekjempe fattigdom	12
Standardisering av sosialhjelpa.....	12
Mildere avkortningsregler	14
Avlaste sosialhjelpa – innføre en statlig garantert aktivitetsinntekt.....	15
Økt arbeidsgiveransvar og sosiale kontrakter	16
Kunnskap og læring.....	16
Kan fattigdommen avskaffes?.....	17
Referanser	19
Relevant litteratur fra Fami og GIV.....	21

Innledning

Regjeringa har satt seg som mål å avskaffe fattigdom i Norge. Som vi vil vise er dette et urealistisk mål. Likevel kan det være gode grunner til å holde fast ved begrepet ”avskaffe”, men da som et uttrykk for en visjon heller enn et operasjonelt mål. Ideen er hentet fra det langsiktige arbeidet med sikkerhet i transportsektoren. Statens vegvesen har siden 2000 arbeidet etter en ”nullvisjon” om at det ikke skal skje ulykker med drepte eller livsvarig skadde. Mens mange uttrykte skepsis til formuleringen av en åpenbart urealistisk nullvisjon, blir det i dag fremhevet at dette har hatt en positiv, mobiliserende effekt på de siste årenes arbeid med å forbedre trafikksikkerheten (Stat og Styring 6/2005). Begrepet nullvisjon har også blitt brukt i de senere års innsats mot mobbing i skolen. Det som er felles for alvorlige trafikkulykker, mobbing og fattigdom er en bred enighet om at dette er problemer som samfunnet kan være foruten, og som en derfor bør unngå så langt det er mulig. Anvendt på kampen mot fattigdom kan en nullvisjon brukes til å mobilisere ressurser og involvere alle relevante aktører i det norske samfunnet. Ved å anvende en slik visjon kan regjeringen mobilisere til innsats for å avskaffe fattigdommen, samtidig som den unngår å bli vurdert i forhold til et urealistisk mål.

Dette notatet er et fellesprodukt fra Fami (Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon)¹ og GIV (Gruppe for inkluderende velferd)² i forbindelse med Arbeids- og inkluderingsdepartementets fattigdomshøring i Oslo, 9. januar 2006. Disse to forskningsmiljøene ble bedt om å komme med hvert sitt korte innspill i forbindelse med høringen, og det er en oppsummering av disse to muntlige innspillene som er skrevet ut i dette notatet. Begge miljøene har bred portefølje av forskningsprosjekter på fattigdomstemaet, og en oversikt over relevante publikasjoner fra Fami og GIVs stab er derfor lagt bakerst i dette notatet. En del av de synspunktene og momentene som presenteres i dette notatet er utdypet i andre publikasjoner.

Fattigdom i Norge – dilemmaer ved valg av fattigdomsdefinisjon

Som et første skritt mot utviklingen av en ny fattigdomspolitikkk bør regjeringen forsøke å avklare hva den mener med fattigdom. Det trengs både en prinsipiell avklaring av hva som skal være selve den teoretiske kjernen i begrepet, og det er behov for konkrete indikatorer som kan brukes til å følge utviklingen over tid og evaluere resultatene av poli-

¹ For nærmere informasjon om Fami, se www.fami.no

² For nærmere informasjon om GIV, se <http://www.hio.no/giv>

tikken. Dette er viktige politiske spørsmål. Ulike fattigdomsdefinisjoner avspeiler ulike visjoner om det gode samfunn, og man må regne med at både den teoretiske definisjonen og de konkrete indikatorene som regjeringen velger, kan få langsiktige politiske konsekvenser.

Det er vel kjent at Bondevik-regjeringen i sin "Tiltaksplan mot fattigdom" foretrakk en mer snever fattigdomsindikator enn den EUs Ministerråd omtrent samtidig valgte som sin hovedindikator på "risiko for fattigdom". Derimot har det ikke vært så mye debatt om den teoretiske fattigdomsdefinisjonen til Bondevik-regjeringen.

EUs Ministerråd vedtok allerede i 1975 en teoretisk definisjon av fattigdom:

"Individer eller hushold er fattige hvis deres økonomiske ressurser er så små at de ekskluderes fra den minimalt akseptable livsstil som er gjeldende i de respektive medlemsland" (egen oversettelse, sitert etter Atkinson m.fl. 2002).

Ifølge denne definisjonen er mangel på økonomiske ressurser kjernen i fattigdomsbegrepet, og mangelen er relativt definert: Individer og hushold regnes som fattige hvis deres økonomiske ressurser er utilstrekkelige til at de kan delta som fullverdige medlemmer i det samfunnet som omgir dem. EU sin fattigdomsdefinisjon ligger dermed nært opp til en av de mest innflytelsesrike fattigdomsdefinisjonene fra den akademiske litteraturen, nemlig den strengt relative definisjonen til den britiske sosiologen Peter Townsend:

"Poverty (...) is the lack of the resources necessary to permit participation in the activities, customs and diets commonly approved by society." (Townsend [1979] 1983: s.88).

Inspirasjonen fra Townsend's konsekvent relative fattigdomsforståelse er ikke like tydelig i den definisjonen som Bondevik-regjeringen presenterte i Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. 6 (2002-2003)):

"Med fattigdom forstås at personer har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom, funksjonshemming mv., at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov" (s. 7).

Selv om mangel på økonomiske ressurser står sentralt også i denne definisjonen, er det en viktig forskjell. Nøkkelen er uttrykket "grunnleggende velferdsbehov" som i prinsippet kan tenkes å referere til en eller annen form for absolutt minstestandard heller enn til en relativ standard slik som i Townsend's og EUs definisjoner. Nå valgte Bondevik-regjeringen ganske visst å bruke en konsekvent relativ fattigdomsindikator, der fattigdomsgrensen er bestemt i forhold til median-inntekten i samfunnet for øvrig, men man understreket at en slik relativ indikator "ikke gir direkte svar på hvem som har utilstrekkelig inntekt i forhold til å få dekket grunnleggende velferdsbehov" (s. 7).

Fordelen med en konsekvent relativ definisjon a la Townsend og EU er at den bidrar til å klargjøre at fattigdom – særlig i rike samfunn som det norske - handler om fordelingen av samfunnets økonomiske ressurser, og den kan knyttes til forestillinger om so-

sial rettferdighet. En mer eller mindre absolutt fattigdomsdefinisjon kan på sin side knyttes til et konservativt inspirert ideal om å ta vare på de svakeste i samfunnet, og den åpner en Pandora-eske av spørsmål om hva som skal regnes som grunnleggende velferdsbehov.

To andre aspekter ved Bondevik-regjeringens definisjon fortjener oppmerksomhet: For det første peker man på at det ikke bare er tilgangen på inntekt og andre økonomiske ressurser som er avgjørende, men at også variasjon i "nødvendige utgifter" kan spille en viktig rolle for mulighetene til å få dekket "grunnleggende velferdsbehov". Det er et viktig poeng å ha med videre, selv om det ikke i Stortingsmeldingen ble gjort klare forsøk på konkretisere dette nærmere.

For det andre ble det i Stortingsmeldingen lagt stor vekt på tilstandens varighet. Det er først når en person eller et hushold over lengre tid har vært ute av stand til å dekke grunnleggende behov at de må regnes som fattige. Dette kravet ble fulgt opp ved utformingen av den konkrete fattigdomsindikatoren til Bondevik-regjeringen, som var basert på summen av inntektene over en treårsperiode. Spørsmålet er imidlertid om man ikke her burde skilt nærmere mellom varigheten av den perioden hvor inntekten er lav og perioden der husholdets faktiske levestandard er redusert som en konsekvens av vedvarende lave inntekter. Hovedargumentet for å se bort fra kortvarige lavinntektsepisoder, må være at de i mange tilfeller ikke får noen merkbare konsekvenser for den faktiske levestandarden. I de tilfellene hvor den faktiske levestandarden til en familie er vesentlig redusert på grunn av mangelen på inntekt, er det derimot ikke åpenbart fornuftig å stille krav om flere års varighet – særlig ikke hvis det dreier seg om barnefamilier.

Uansett valg av teoretisk definisjon er det behov for praktisk målbare indikatorer på fattigdom, og dermed oppstår spørsmålet om hvor man konkret skal trekke fattigdomsgrensen. Ingen av de teoretiske definisjonene gir svar på dette, og det er ingen logisk sammenheng mellom valget av en relativ eller en absolutt fattigdomsforståelse på den ene siden og spørsmålet om hvor grensen mellom fattige og ikke-fattige skal trekkes. Det er altså ikke gitt at en relativ definisjon må føre til valget av en sjenerøs fattigdomsgrense, og at en mer absolutt fattigdomsdefinisjon i utgangspunktet må være spesielt karrig. Derimot er det klart at en absolutt fattigdomsindikator – uansett hvor sjenerøs den måtte være i utgangspunktet – med tiden vil bli relativt karrig i takt med den alminnelige velstandsutviklingen. Den offisielle amerikanske fattigdomsindikatoren som ble innført på slutten av 1950-tallet er et godt eksempel på dette (Glennester 2000).

Som kjent valgte Bondevik-regjeringen å sette en forholdsvis snever fattigdomsgrense ved halvparten av medianinntekten, mens EU hovedindikator på fattigdom – omtalt som "under risiko for fattigdom" – opererer med en mer romslig grense ved 60 prosent av medianinntekten. I begge tilfeller er det snakk om statistiske indikatorer på et underliggende fenomen som ikke kan måles direkte. Dette kommer spesielt godt frem i EU sitt system for sosial rapportering ved at man i tillegg til den omtalte hovedindikatoren opererer med flere sekundære indikatorer, hvor blant annet fattigdomsgrensen er trukket henholdsvis lavere og høyere enn 60 prosent og hvor det i tillegg er stilt krav om varighet – dog på en litt annen måte enn i Bondevik-regjeringens indikator.

Det er både prinsipielle og praktiske grunner for å operere med flere alternative fattigdomsindikatorer og fattigdomsgrenser. For det første kan det være fornuftig å ta inn

over seg at fattigdom i virkeligheten er et spørsmål om grader heller enn et absolutt: "enten eller". Det vil i tilfelle bety at det ikke går an å trekke en sikker grense mellom tilstander som fullt ut karakteriseres av fattigdom og tilstander som er helt fri for fattigdom. Noen er *litt fattige*, mens andre er *svært fattige*.

Den andre og mer praktiske grunnen er at de dataene vi har tilgjengelig om husstandens formelle inntekt, ikke alltid er et godt og pålitelig mål på den faktiske tilgangen på økonomiske ressurser. En del av de personer og hushold som til enhver tid er registrert med svært lave inntekter, har i virkeligheten tilgang på andre typer av økonomiske ressurser, og de burde derfor ideelt sett ikke vært talt med blant de fattige. Paradoksalt nok kan det være slikt at innslaget av denne typen feilmålinger øker hvis man insisterer på å bruke en svært snever fattigdomsgrense. Sist men ikke minst er den praktiske fattigdomsmålingen svært følsom for valget av metode for omregning til forbruksenheter. Mens Bondevik-regjeringen valgte den tradisjonelle OECD-skalaen som antar at de økonomiske behovene til et hushold øker forholdsvis raskt med antallet husholdsmedlemmer, har EU-landene har valgt en metode som gjerne kalles for den modifiserte OECD-skalaen og som antar at det er betydelige stordriftfordeler og at barn under 14 år er forholdsvis "billige". Problemet er at det ikke finnes overbevisende faglige argumenter for å velge en metode frem for en annen.

I erkjennelse av at fattigdom er et komplekst fenomen som ikke kan måles på en entydig og sikker måte, vil vi anbefale at regjeringen tar sikte på å utvikle et sett med fattigdomsindikatorer (inkludert en eller flere forholdsvis romslige indikatorer) i tråd med tilnærmingen til EU – heller enn å satse på en snever indikator. Det betyr at man må leve med at noen av disse indikatorene aldri vil "gå i null" uansett hvor ambisiøs og effektiv den politiske innsatsen er, og at utviklingen over tid i settet med indikatorer kan vise motstridende tendenser.

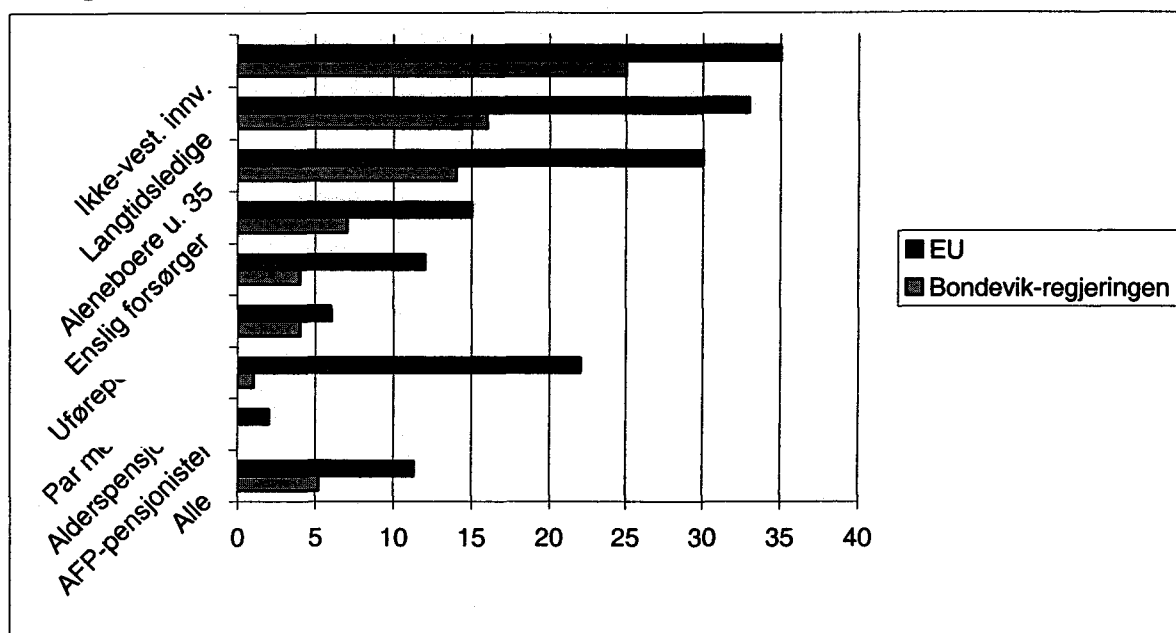
Hvem rammes av fattigdom?

Bildet av fattigdommens omfang og sammensetning varierer sterkt avhengig av om man bruker EUs eller Bondevik-regjeringens indikator som vist i figuren nedenfor. Likevel er det visse fellestrekk. Et av de mest iøynefallende trekk er at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn har en vesentlig høyere fattigdomsrisiko enn den generelle befolkningen. Det samme gjelder helt generelt for personer og hushold med en svak tilknytning til arbeidsmarkedet – som blant andre langtidsløse. Aleneboende unge under 35 år og enslige forsørgere er to andre grupper som uansett valg av fattigdomsindikator fremstår med høye fattigdomsrater.

De to fattigdomsindikatorene gir imidlertid et dramatisk forskjellig bilde av fattigdomsraten blant de eldre. Når Bondevik-regjeringens indikator legges til grunn er det praktisk ingen fattigdom blant alderspensjonistene, mens fattigdomsraten for denne gruppen spretter i været ved bruk av EUs indikator. Årsaken til dette er at fattigdomsgrensen for enslige ifølge EUs indikator ligger vesentlige over minstepensjonen for ens-

lige pensjonister, og fattigdomsraten for denne gruppen kommer dermed opp i overkant av 40 prosent.

Fattigdomsrater i ulike befolkningsgrupper



Kilde: "Inntektsindikatorer for ulike grupper, 1996-2003" (SSB 2005) og www.ssb.no

Et hovedtrekk ved fattigdomsbildet i Norge er at vi har få "working poor". Hushold der de voksne deltar i arbeidsmarkedet på hel- eller deltid er nesten garantert å ha en inntekt som overstiger fattigdomsgrensen. Nest etter tilknytning til arbeidsmarkedet er familie- og husholdsstatus den viktigste risikofaktoren. Ulike kategorier av aleneboende har en vesentlige høyere fattigdomsrisiko enn gifte og samboende.³

Arbeidslinja som virkemiddel – hvor og hvorfor kommer den til kort?

Arbeidslinja har vært en fellesnevner for norsk velferdspolitikken siden begynnelsen av 1990-tallet. Det er grunn til å tro at fortsatt satsing på arbeidslinja vil bli hovedstrategien i regjeringens kamp mot fattigdom. Også den pågående velferdsreformen (NAV) er sterkt motivert av ønsket om å få flere i arbeid og færre på offentlige stønader. Det er (i utgangspunktet) mange gode grunner for å velge denne strategien i Norge. Sammenlignet med andre land har vi et arbeidsliv som sikrer de som er i jobb mot inntektsfattig-

³ For ytterligere informasjon om fattigdomsrisiko i ulike grupper henvises for eksempel til SSB 2005, Fløtten 1999, 2001, 2003, 2006, og Ytrehus 2004

dom. Sammen med de andre nordiske landene har vi vært ledende i utviklingen av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk som i stor grad har medvirket til våre lave ledighetstall, og med det til et lite omfang av fattigdom. En svært høy yrkesdeltakelse har også medvirket til at lønnsarbeid har en sentral plass i vårt samfunn. I denne situasjonen er også fravær av arbeid kanskje også sterkere forbundet med sosial eksklusjon enn i de fleste land. Spesielt vil det være tilfelle for de som ikke har oppnådd et fritak fra den allmenne plikten til å forsørge seg selv, i form av for eksempel uførepensjon. Da de fleste fattige står utenfor arbeidsmarkedet er det også nærliggende å fokusere på arbeidslinja enten problemet er snevert definert som inntektsfattigdom eller videre som sosial eksklusjon.

Samtidig har vi et arbeidsliv som stiller store krav til den enkeltes formal- og realkompetanse, helse og evne til omstilling. Når ledigheten er lav er det videre grunn til å tro at de som ikke er i arbeid står lenger fra arbeidslivet enn hva tilfellet er i land med høy strukturell arbeidsledighet. I Norge er det derfor mer krevende å oppnå fattigdomsreduksjon enn for eksempel i Tyskland. Om en vellykket politikk der ville være kostbar, kan mye oppnås med strukturelle tiltak og styrking av den generelle arbeidsmarkedspolitikken. I Norge krever situasjon mer individuelt tilpassede tiltak, med styrking av både human kapital og sosial kapital på tilbudssiden og nye tilknytningsformer til arbeidslivet på etterspørselssiden. Generelt kan det derfor se ut til dess lavere fattigdom og arbeidsledighet i et land, dess vanskeligere er det å redusere fattigdommen gjennom arbeidslinja.

Arbeidslinja slik vi kjenner den i dag, ble introdusert tidlig på 1990-tallet (Attføringmeldinga). Med utvidingen av vilkårsparagrafen i sosialtjenesteloven til også å omfatte muligheten til å kreve arbeid som motytelse for økonomisk sosialhjelp (§5.3-2), fikk arbeidslinja også en sentral plass i samfunnets laveste sikkerhetsnett, og med det i den etter hvert eksplisitte kampen mot fattigdom. På 1990-tallet var iverksettingen av arbeidskravet i sosialhjelpa preget av preventive tiltak der kommunene bare i liten grad sørget for å tilby skreddersydde opplegg med sikte på å hjelpe klientene i arbeid⁴. Med Bondeviks Fattigdomsplan snudde fokuset bort fra kommunale tiltak og vi så en økt bruk av virkemiddelapparatet til den statlige Aetat også for sosialhjelpsmottakere⁵. Selv om de fleste fattige som står utenfor arbeidsmarkeds tilhører andre grupper, er det grunn til å tro at denne regjeringen, som den forrige, vil satse spesielt på tiltak rettet mot sosialhjelpsmottakere. Vi vil derfor kort oppsummere erfaringene fra forsøk og satsinger med arbeidsrettede tiltak for denne gruppen⁶.

⁴ Se for eksempel Lødemel 1997.

⁵ Arbeidssatsingen i Tiltaksplan mot fattigdom blir evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet. GIV har evaluert den nasjonale Tiltaksforsøket (2000-2004) som representerte den første nasjonale satsingen på øket bruk av statlige tiltaksplasser for å få langtidsmottakere av sosialhjelp over i ordinært arbeid (Lødemel og Johannessen 2005)

⁶ Fremstillingen er basert på egne (Lødemel 1997, Dahl 2003, Hansen 2004, Lødemel og Johannessen 2005) og andres evalueringer av nasjonale forsøk og satsinger (Møller m fl 2004, Schafft m fl 2005)

Verken 1990-tallets kommunale tiltak eller de siste års bruk av tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak har gitt en påviselig sysselsettingseffekt. I det nasjonale Tiltaksforsøket gikk 23% av deltakerne til arbeid etter avsluttet tiltak. I den omfattende Arbeidssatsingen som inngikk i Tiltaksplan mot fattigdom foreligger det ikke endelige tall ennå. Mens evaluators (Schafft m fl 2005) første delrapport antydte at om lag 20% gikk til arbeid etter avsluttet tiltak, refererte den politiske ledelsen suksessfullt med om lag 50% i arbeid. Det er også viktig å merke seg at selv om alle disse tallene bare referer til utfall (og ikke effekt) omtalte Bondevik-regjeringen sine tall som uttrykk for at satsingen hadde gitt god virkning. Vi påviste at også utfalls-tallene var feil, noe som bidro til at den politiske ledelsen sluttet å referere til dem (heller enn å gjøre rede for feilen og hvordan den hadde oppstått.)

I fravær av effektevalueringer kan vi derfor ikke uttale oss med sikkerhet om virkningene av intervensjonene. Likevel tyder utfall med 20-25% i arbeid på at det ikke ble oppnådd en signifikant effekt. Likevel er det viktig å fremheve at andre studier tyder på at noen tiltak har hatt effekt for noen sosialhjelpsmottakere. En liten gruppe har blitt rekrutterert til kompetansehevende tiltak, som for eksempel tiltakskjedning med en kvalifiseringskomponent og disse kan ha positiv virkning på både inntekt og sysselsetting (Dahl 2003). En samlet vurdering tilsier at tiltak ikke virker for sosialhjelpsmottakere som inngår i målgruppene for bekjempelse av fattigdom og som ofte er langtids mottakere. I tillegg viser nyere og solid forskning fra Finland at strenge vilkår om deltakelse ikke øker sjansen for å komme i jobb for de vanskeligstilte sosialhjelpsmottakere, men derimot fører til at de får dårligere mental helse (Malmberg-Heimonen 2005)

Derimot kan tiltaksarbeid med langtidsmottakere av sosialhjelp gi en *avklaringsgevinst*. Ved å observere folk i tiltaksarbeid avdekkes helseproblemer som sosialtjenesten tidligere ikke kjente til. For den enkelte kan avklaringen føre til økt inntekt gjennom tilståelse av uføretrygd. For kommunene gir det også en gevinst ved at staten tar over inntektssikringen. Med andre ord fremmer arbeidslinja i slike tilfeller trygdelinja, samtidig som det øker faren for uønsket utgiftsoverveltning fra kommuner til staten.

Erfaringene fra Tiltaksforsøket tilsier at manglende effekt av dagens arbeidsrettede tiltak er særlig knyttet til to forhold:

- Manglende individuell tilpassing av tiltak

Individuell tilpassing krever både god kartlegging av brukernes ressurser og problem, brukermedvirkning i utvikling av planer og tilgang til et bredspektret tilbud. I Tiltaksforsøkets første år fant en både manglende kartlegging og lite bruk av individuelle planer. Gjennom målrettet innsats ble begge deler forbedret i de seksten deltakerkommunene. (Innsatsen ga også grunnlaget for det nasjonale kartleggingssystemet for sosialtjenesten, KIS). Derimot var det vanskeligere å finne egnede tilbud til deltakerne. Dette gjaldt både de kommunale tilbudene og tiltaksplassene i regi av Aetat. De siste hadde mer ressurser men viste seg å være lite tilpasset behovene for langtids sosialhjelpsmottakere.

- Omfattende helseproblem og mangel på kompetanse hos målgruppen

I Arbeidssatsingen i Tiltaksplan mot fattigdom var langtids mottakere av sosialhjelp den største målgruppen. Virkemidlet var først og fremst Aetats eksisterende virkemiddelapparat. Satsingen bygget på en antakelse om at denne målgruppen kunne gjøre seg nytte av disse tiltakene og på kort tid komme over i ordinært arbeid. Erfaringa fra Tiltaksforsøket tydet imidlertid på flertallet av langtidsmottakere har større barrierer til arbeidslivet. På oppdrag av Sosial- og helsedirektoratet gjennomførte derfor GIV en omfattende "funksjonsevnestudie". I samarbeid med helseforskere utviklet vi et spørreskjema der det inngikk utprøvde spørsmålsbatteri som også muliggjorde sammenligninger med normalbefolkningen (Levekårsundersøkelsen)⁷.

Analysene er på sluttstadiet og resultatene er ennå ikke publiserte. Så langt finner vi at sosialhjelpsmottagere i langt større grad enn normalbefolkningen har helseproblemer som reduserer livskvaliteten og går utover funksjonsevnen. Særlig plages en stor andel av dårlig mental helse. Videre finner vi en dramatisk mangel på formalkompetanse, og manglende sosial kapital (tillit og nettverk). Samlet tilsier dette at en stor andel av målgruppen verken kan gjøre seg nytte av tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak eller har nødvendige fortutsetninger for å kunne tre inn i det ordinære arbeidsliv.

Etter vår vurdering ble Arbeidssatsingen i Tiltaksplan mot fattigdom iverksatt med en tvangstrøye som har tre element. For det første har valget av en streng fattigdomsdefinisjon avgrenset hovedmålgruppen til folk som er svært langt fra arbeidsmarkedet. For det andre valgte Bondevik-regjeringen en snever forståelse av arbeidslinja ved å fokusere på tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak som virkemiddel. For det tredje er overgang til ordinær jobb det sentrale suksessmålet. Både i Tiltaksforsøket og i Arbeidssatsingen viste det seg vanskelig å tilpasse de statlige virkemidlene, og å utvikle kommunens egne tiltak på måter som kunne gjøre det mulig for langtidsmottakere å komme i arbeid. Det oppsto derfor en sprik mellom gruppens problemer og tiltaksapparatets tilbud som førte til at det ble svært vanskelig å oppnå forsøkets mål om å få flere i arbeid.

Dersom oppdragsgiverne for det to satsingene hadde tatt med andre resultatmål i tillegg til arbeidsintegrening, ville vurderingen av måloppnåelsen derimot vært mer positiv. I Tiltaksforsøket fant vi at deltakerne i stor grad deler ønsket om en mer aktiv og forpliktende hverdag. Den økte *livskvaliteten* knyttet til meningsfulle tiltak vitner om det. De deler også i stor grad samfunnets norm om selvforsørgelse, med arbeidslivet som en viktig arena og forholdet mellom retter og plikter. For mange langtidsmottakere har derfor deltakelsen bidratt til "å hindre marginalisering", slik det ble uttrykt i Utjammingsmeldinga. Dersom kommunene hadde fått et klarere mandat om å utvikle behandlingstilbud kunne en kanskje også ha forbedret tilgangen til nødvendige helsetjenester, noe som den senere Funksjonsevnestudien viser nødvendigheten av.

⁷ Rapporten fra studien blir levert oppdragsgiver, Sosial og helsedirektoratet, 20.03.06.

Ulike problemer – ulike løsninger

Vi finner inntektsfattige personer i mange forskjellige befolkningsgrupper, men det er likevel overrepresentasjon i noen grupper. Risikoen for inntektsfattigdom er størst blant unge enslige med og uten barn, innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn, personer med lavt utdanningsnivå og blant personer med ustabil, eller helt manglende, tilknytning til arbeidsmarkedet (ref). Informasjonen om hvor i befolkningen vi finner flest inntektsfattige er nyttig, men den hjelper oss bare et stykke på vei. Også innenfor disse risikogrupperne er det slik at de fleste kan karakteriseres som ikke-fattige, og vi finner inntektsfattige i andre befolkningsgrupper. Et alternativ til å lete etter demografiske kjennetegn på de fattige, kan være å ta utgangspunkt i enkeltpersonenes behov og forutsetninger. Grovt sett kan vi dele de fattige inn i tre grupper:

- Den første gruppen består av personer som i utgangspunktet har ressurser (kapasitet) til å komme i ordinært arbeid, men hvor mindre barrierer står i veien. Dette kan for eksempel være situasjonen for en del innvandrere som mangler praksis fra norsk arbeidsliv, for ungdom som befinner seg i overgang mellom utdanning og arbeid og for enslige forsørgere som har problemer med å kombinere lønnsarbeid og omsorgsarbeid. Det er ikke noe som tilsier at disse personene ikke har kapasitet til å jobbe, men mindre tilrettelegginger er nødvendig før yrkesaktiviteten er et faktum.
- I den andre gruppen finner vi personer som ikke vil komme i ordinært arbeid uten en betydelig innsats, både fra dem selv og fra det offentlige apparatet. Det ordinære arbeidslivet er et godt stykke unna, men det er ikke uoppnåelig. I denne gruppen vil for eksempel omfatte personer med mindre fysiske eller psykiske helseproblemer, personer som av ulike årsaker har hatt lange avbrudd fra yrkeslivet, innvandrere med svake norskkunnskaper og personer med lav kompetanse.
- Gruppe tre vil bestå av dem som befinner seg svært langt fra det ordinære arbeidsmarkedet, og hvorav en del antakelig aldri vil kunne ha en ordinær arbeidstilknytning på vanlige vilkår. Dette er personer som vil være avhengige av mye oppfølging og støtte både utenfor arbeidslivet, og arbeidsinkludering er ikke det fremste målet. Her er det heller snakk om å styrke kapasiteten til sosial deltakelse og aktivitet i skjærmede jobber. Innenfor denne gruppen vil vi finne personer med svært redusert arbeidskapasitet, personer med store fysiske eller psykiske helseproblemer, personer med rusproblemer og lignende.

Vi har ikke gjort noe forsøk på å angi størrelsen på disse tre gruppene. For det første har vi ikke statistisk informasjon tilgjengelig som gjør dette mulig. For det andre ville en slik tallfesting gi et statisk inntrykk av gruppene størrelse, noe det er viktig å unngå. Enkeltindivider vil bevege seg mellom de tre gruppene og størrelsen vil derfor variere. Variasjonen vil i stor grad være avhengig av hvilke tiltak og ressurser som til enhver tid allokeres til gruppene.

Den største utfordringen ved å tenke på denne måten, er at det må etableres verktøy som gjør det mulig å avklare hvem som – for tiden – hører hjemme i hvilken gruppe. En

eller annen form for sortering må foretas og en slik sortering krever nøye etiske overveielser. Det å bli kategorisert som tilhørende gruppe tre vil trolig ha en helt annen innvirkning på selvforståelse, og for motivasjonen til å endre situasjonen enn det å være en del av gruppe en. Samtidig vet vi at det å presentere et arbeidskrav for personer med begrenset kapasitet og mulighet for ordinært arbeid også er problematisk. Det vil høyst sannsynlig være stor bevegelse mellom gruppene og jevnlige "redefineringer" er derfor nødvendig. En mulig modell er å tenke i retning av ordningen med midlertidig uførepensjonering.

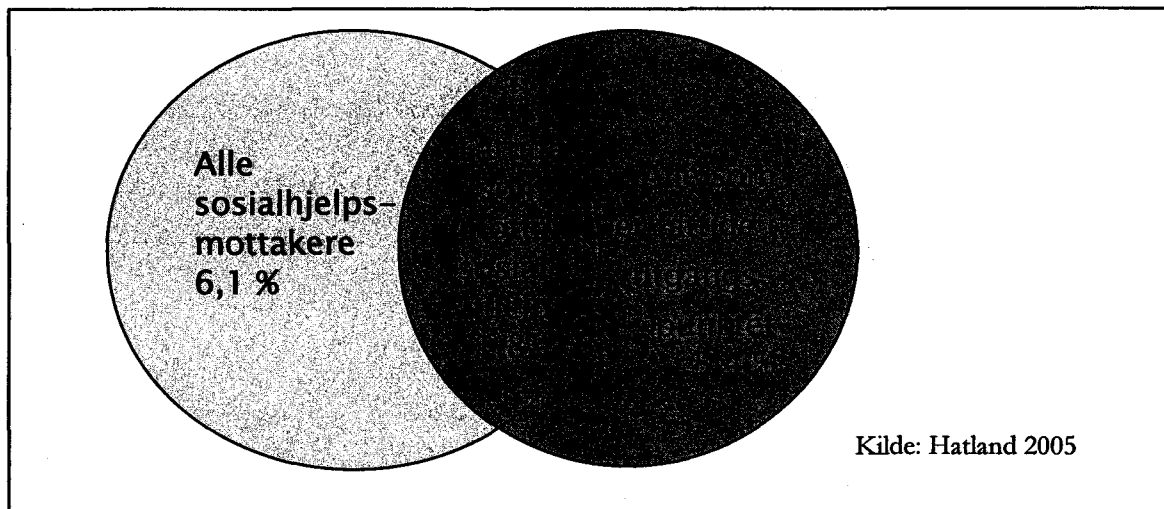
Mulige tiltak for å bekjempe fattigdom

De siste 5-6 årene har fattigdomsbekjempelse vært et sentralt mål i norsk politikk. I Soria Moria-erklæringen går regjeringen så langt som å erklære at de vil avskaffe fattigdom (s. 4, 15 og 37). Selv om dette er et for ambisiøst mål, ser vi et stort potensial for å *redu*sere fattigdommen i denne fireårsperioden. Ved å erstatte det operasjonelle målet "avskaffe" med en nullvisjon, vil regjeringen uttrykke retning og ambisjon. Tiltak av mange typer er foreslått, både av forskere, politikere og frivillige organisasjoner, og vi vil i det følgende presentere noen mulige tiltak og drøfte fordeler og ulemper ved hvert enkelt av disse. Selv om vårt utgangspunkt for denne drøftingen er forskningsbasert, vil vi også gå noe utover forskerrollen og presentere tiltak vi ikke har noe forskningsmessig belegg for å vurdere. Årsaken til at vi gjør dette er en erkjennelse av at det neppe er mulig å forske seg fram til et sett av virkemidler som man med sikkerhet kan si vil ha en (varig) fattigdomsreducerende effekt. Skal vi komme fattigdommen til livs må vi tvert i mot prøve ut tiltak selv om det i utgangspunktet er uklart hvor god og stabil effekt de vil ha.

Standardisering av sosialhjelpa

Sosialhjelpa oppfattes gjerne som det mest sentrale virkemiddelet i kampen mot fattigdom. Personer som "ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad" (Lov om sosiale tjenester, §5-1). Analyser av sosialhjelpsmottak viser imidlertid at godt under halvparten av de som kan karakteriseres som inntektsfattige mottar sosialhjelp (Fløtten m.fl. 2001, SSB 2004, Hatland 2005).⁸

⁸ Hvor stor andel av de inntektsfattige som mottar sosialhjelp varierer med hvilket fattigdomsmål som benyttes og om man ser på inntekt før eller etter mottatt sosialhjelp. Dersom man tar utgangspunkt i EUs fattigdomsmål (inntekt under 60% av median) er andelen sosialklienter som er fattige etter mottatt sosialhjelp 41% (SSB 2004:47), ser man på de med inntekt under 50% av medianinntekt før mottatt sosialhjelp er andelen ca 30% (Hatland 2005).



Det er flere forklaringer på at overlappet mellom sosialhjelpsmottak og inntektsfattigdom er begrenset, og en viktig forklaring er trekk ved inntektsregistreringene. Inntektsfattigdom beregnes på grunnlag av registrert inntekt, men selv om inntekten er lav kan tilgangen av andre levekårsressurser i en husholdning være så god at det ikke er grunnlag for å tildele sosialhjelp. I tillegg er det sannsynlig at en del personer med svært lav inntekt ikke søker om sosialhjelp av ulike årsaker. Dette kan enten skyldes at folk ikke vet om de har rett til sosialhjelp, eller hva de har rett på. Det kan også skyldes at det å søke sosialhjelp oppfattes som stigmatiserende og nedverdiggende og at en del personer derfor ikke søker.

Blant annet for å sikre at sosialhjelpa når bedre ut til de som er inntektsfattige, vil vi foreslå at sosialhjelpa standardiseres. Slik det er i dag vet ikke folk hva man har rett på i dette systemet og standardisering vil løse dette problemet. Standardisering vil også hindre urimelige kommunale variasjoner, og det vil hindre at alle kommuner søker mot en fastsatt minimumsstandard. Den skjønsmessige utmålingen bidrar også til stigmatisering (Jf Rothstein og Kumlin 2006). Standardisering vil både sikre at fattige vet hva de har rett på og det vil ha mindre negative konsekvenser for deres selvopplevelse å motta denne ytelsen.

Det er også ulemper ved et slikt forslag. Et hovedspørsmål er å avgjøre hvor nivået skal ligge. Sosialhjelpen kan ikke legges på at så høyt nivå at man straffes for å ta seg arbeid. Vi har ikke noe presist forslag på hvor nivået skal ligge, men det må foretas en prinsipiell vurdering av om ikke sosialhjelpa skal følge velstandsutviklingen i samfunnet, på samme måte som trygdene våre gjør. Vi har tidligere i notatet anbefalt at Regjeringen velger en genuint relativ fattigdomsdefinisjon og det følger naturlig av dette at vi også anbefaler at sosialhjelpa følger velstandsutviklingen.

En annen ulempe er at det å standardisere sosialhjelpa er at dette nødvendigvis må medføre at noen mottakere får lavere ytelser enn i dag. Rommet for å utøve skjønn begrenses, og personer som i dag mottar ytelser langt over minstenormen vil få mindre. På den annen side vil standardiseringen frigjøre administrative ressurser til andre oppgaver.

Sosialarbeiderne kan bruke mer av tiden sin på å finne helhetlige løsninger for de som søker hjelp, og mindre på å kontrollere brukernes økonomiske situasjon.

For det tredje må vi anta at standardisering vil føre til et økt bruk. Skjønnspreget fungerer som en rasjoneringsmekanisme og fjerner vi den vil kostnadene bli høyere.

For det fjerde representerer den kommunale sosialhjelpa et virkemiddel som regjeringen i dag har lite kontroll med. Erfaringene de siste fem årene viser at det sterkeste virkemidlet en kunne ta i bruk, veiledende satser, har hatt liten effekt på de faktiske utbetalingene i kommunene. Men Bondevikregjeringen viste til en rapport som dokumenterte at flertallet av kommunene la seg nært opp til satsene (SSB 2004 a), gikk det frem av en senere rapport som regjeringen lenge unntok fra offentlighet at flertallet av (disse) kommunene ikke fulgte kriteriene for hvilke utgifter som skulle inngå i beregningen av livsopphold (SSB 2004 b).

Mildere avkortningsregler

I tillegg til at mange inntektsfattige ikke mottar sosialhjelp, er det en del sosialhjelpsmottakere som blir i systemet lenge, eller som går inn og ut av sosialhjelpa. Det er en utfordring å finne løsninger som bidrar til at folk kommer ut av sosialhjelpssystemet raskere.

Et første tiltak vil være å se på regelverket for avkorting av sosialhjelp. Per i dag er det ikke mulig å ha lønnsinntekt mens man samtidig mottar sosialhjelp. Eventuell lønnsinntekt vil avkortes krone for krone mot sosialhjelpa og det er dermed 100% marginalskatt på denne inntekten. Man kan spørre om denne ordningen er mest hensiktsmessig dersom man ønsker å motivere sosialhjelpsmottakere til egeninnsats. Ved å lempe noe på dette regelverket vil det være mulig for sosialhjelpsmottakere å ha en viss lønnsinntekt uten at sosialhjelpa dermed avkortes tilsvarende. En slik ordning kunne for eksempel bestå i at sosialhjelpsmottakeren får beholde en viss prosentandel av lønnsinntekten, ved at man opererer med et fribeløp som man kan tjene uten at sosialhjelpa avkortes, eller ved at man angir en periode der det er mulig å kombinere arbeid og sosialhjelp. Her kan den pågående utprøvingen av å kombinere arbeid og uføretrygd (i fem fylker) gi viktig innsikt i mulige løsninger også for mottakere av sosialhjelp.

Det er flere ulemper knyttet til å åpne for kombinasjonen av arbeid og sosialhjelp. Det er for eksempel teoretisk mulig at en slik ordning kan medføre at flere søker seg til sosialhjelp fordi de ser muligheten for å kunne forsørge seg med begrenset arbeidsinnsats i kombinasjon med sosialhjelp. Dette forutsetter imidlertid at folk ser dette som en mer attraktiv løsning enn å jobbe. Så langt vi vet finnes det ikke forskning som kan belegge en slik antakelse, og det kan synes tvilsomt at personer utenfor sosialhjelpssystemet som forsørger seg selv via arbeid skulle ha noe ønske om å redusere arbeidet og kompensere dette med sosialhjelpsmottak. En mer opplagt ulempe er de konsekvenser en slik ordning kan ha på den generelle lønnsutviklingen. Vi kan få en situasjon der sosialhjelpsmottakere kan jobbe for lavere betaling fordi de allerede har en sosialhjelp i bunnen og at ordningen på denne måten bidra til å presse lønninger nedover.

Avlaste sosialhjelpa – innføre en statlig garantert aktivitetsinntekt

Alternativt til å endre regelverket for sosialhjelpa kan man etablere ordninger som avlastar den. Slike ordninger er allerede foreslått under flere navn (for eksempel kvalifiseringstrygd (Fløtten m.fl. 2001), arbeidssøkerstønad (Brofoss m.fl. 2003, NOU 2004: 13), statlig garantert aktivitetsinntekt (Lødemel 2005). Innføringen av en arbeidssøkerstønad har stått sentralt i diskusjonen om NAV-reformen (NOU 2004:13) og en ordning med dagpengebasert livsoppholdsytelse er allerede prøvd ut (Hansen 2004).

Dersom man velger å innføre en ordning med statlig garantert aktivitetsinntekt, slik Lødemel foreslår i (Lødemel 2005) vil denne ordninga langt på vei erstatte dagens kommunale sosialhjelp. I forhold til NAV-reformen innebærer det en utvidelse av arbeidssøkerstønad, ved at ordninga også omfatter de som i NAV fremdeles blir avhengige av kommunal sosialhjelp og rehabilitering. Med statlig styring av ordninga kan en avgjøre å legge stønadssatsen over 50% av medianinntekt, og på denne måten løfte gruppa ut av inntektsfattigdom. Regjeringens signaler om innholdet i en fremtidig Velferdskontrakt tyder på at en her er villig til å gå lenger i denne retningen enn det som ligger i forslaget til en Arbeidssøkerstønad. Med en slik (statlig) strategi velger også regjeringen virkemiddel som den har kontroll med. Sammenlignet med en alternativ strategi knyttet til standardisering og heving av nivået på sosialhjelp, kan regjeringen lettere oppnå fattigdomsreduksjon hos mottakere av offentlige overføringen ved på denne måten å innføre statlige alternativer til sosialhjelpen.

En utfordring knyttet til å innføre en ny ordning for deler av dem som i dag mottar sosialhjelp er å avgjøre hvordan man skal sortere mellom ulike minstesikringsordninger. En annen utfordring er hvordan man skal avgjøre størrelsen på de ulike ordningene. Skal man for eksempel gi størst ytelse til de som mest sannsynlig kommer i jobb, eller er det riktigere at de som er langt fra arbeidsmarkedet får de største ytelsene. Muligens er det kombinasjonen av ytelse og tjenester som er det mest essensielle. Det kan være gode grunner til å vurdere alternative ordninger for de som forventes å kunne komme i arbeid på rimelig kort sikt ved en viss innsats, og til de som ikke kan å forventes å komme i ordinært arbeid på kort eller mellomlang sikt, og det er kanskje tjenestene de får, snarere enn ytelsen de mottar, som må tilpasses.

En annen utfordring knytter seg til den gjenværende sosialhjelpen i en situasjon der store deler av dagens målgruppe blir overført til statlige ordninger. Erfaringer fra land som har statliggjort sosialhjelpen viser at det fortsatt vil være behov for en lokal, skjønnspreget og dermed mer fleksibel form for (kortvarig) nødhjelp (Lødemel 1997). Den nedbygging av sosialhjelpen som historisk er knyttet til "trygdelinjen" førte til at denne i sterkere grad ble befolket av marginale personer, ofte ansett som "uverdige" i forhold til økonomiske rettigheter. Med arbeidslinja kan det oppstå et nytt skille, der de verdige i forhold til arbeidsmuligheter blir skilt ut i statlige ordninger. I en slik situasjon kan vi få et nytt skille i bunn. Dersom den kommunale rest-ordningen igjen viser seg å bli en varig inntektssikring for de marginale (heller enn en midlertidig ytelse), kan vi utvikle et system som gjentar det som skjedde i forholdet mellom trygd og sosialhjelp etter innføringen av Lov om sosial omsorg i 1964.

Økt arbeidsgiveransvar og sosiale kontrakter

For å redusere fattigdommen og realisere arbeidslinja er det helt nødvendig at arbeidsgiveres sosiale ansvar styrkes. Det finnes i dag ingen ordninger som forplikter arbeidsgivere til, eller belønner dem for, å ansette personer som i utgangspunktet vurderes som risikabel arbeidskraft. Arbeidsgivere er naturlig nok risikoaverse på dette området og en kombinasjon av mild tvang og belønning er antakelig nødvendig for å sikre at arbeidslinja omfatter også dem med forholdsvis begrensede arbeidsressurser. For eksempel viser forskning at arbeidsgivere som har blitt kjent med antatt risikabel arbeidskraft i praksisplasser er mer tilbøyelig til å ansette slike arbeidstakere etter praksisperioden, så flere offentlig finansierte arbeidsplasser kan være et viktig element.

En annen mulighet er å utarbeide *sosiale kontrakter* mellom arbeidsgivere og myndigheter, der arbeidsgivere pålegges å ansette en viss andel personer som i utgangspunktet anses som ikke fullt ut produktive. Dersom man oppretter slike kontrakter kan man for eksempel lettere gi jobbgarantier. Som en gulrot kan arbeidsgivere få økonomiske incentiver for å gjøre dette, for eksempel i form av lønns subsidier.

Det er helt klart store utfordringer knyttet til å gripe inn i arbeidsmarkedet på denne måten. Det kan ha betydning for lønnsutviklingen, det kan føre til at vi får et a- og b-arbeidsmarked, vi kan ende opp med arbeidsgivere som blir trygdemisbrukere og det er mulig det er ressurskrevende å organisere slike ordninger. Det er med andre ord potensielle problemer knyttet til å bruke både regulering (tvang, pålegg, kvotering) og subsidiering. Vi mener imidlertid at dette er et område der det er behov for å eksperimentere, for arbeidslinja lar seg rett og slett ikke realisere uten en betydelig innsatsvilje fra arbeidsgiversiden.

Kunnskap og læring

Både de siste års intensiverte kamp mot fattigdom, og prosessen som nå munner ut i NAV, har medvirket til økt bruk av nasjonale forsøk. Videre har de siste regjeringer fokusert sterkere på at politikken skal være kunnskapsbasert. Tiltaksforsøket har demonstrert svakheter ved måten vi gjennomfører slik virksomhet i sosial- og arbeidsmarkedsetaten på (Lødemel og Johannessen 2005). Etter vår mening er den norske tradisjonen med bruk av forsøk lite egnet til å generere solid kunnskap og til å identifisere god praksis. Kriteriene som ligger til grunn for utvelgelse av kommuner og til innholdet i tiltakene, er ofte for vage og for lite forpliktende. Mens denne tradisjonen har vist seg å kunne bringe frem mye godt lokalt utviklingsarbeid, ville læringsgevinsten etter vår vurdering ha vært større dersom en i større grad satte i gang ulike former for *demonstrasjons eller utviklingsprosjekter*. I denne type satsinger bestemmer en seg for noen lovende tilnærminger som kommuner eller andre iverksettere inviteres til å prøve ut. Med denne modellen kunne en også lettere vurdere resultatene ved hjelp av effektevalueringer. Dette er et viktig poeng fordi vi i fravær av effektevalueringer ikke kan gi et fullgodt svar på spørsmålet om flere er kommet i arbeid som resultat av deltakelse i tiltak..

Demonstrasjonsprosjekter har lenge vært vanlige i USA (Wiseman 2001). I det siste har slike prosjekter også fått en stadig sterkere posisjon i Europa etter at det også her

legges større vekt på at politikktutforming skal bygge på solid evidens om effekter av intervensjoner. Slike prosjekter har også fått en sentral rolle i arbeidet med å identifisere og videreføre gode praksiser. Når det ikke i samme grad har skjedd i Norge, er grunnene til det mange og komplekse. En mulig grunn kan være den relativt sterke autonomi hos norske kommuner. Erfaringen fra Tiltaksforsøket tilsier at denne autonomien gjør seg gjeldende i sosialtjenesten generelt, men også i gjennomføringen av nasjonalt initierte og finansierte satsinger. Uten å legge sterkere føringer på deltakende kommuner, er det vanskelig å gjennomføre demonstrasjonsprosjekter i Norge.

Erfaringer fra Finland viser at effektevalueringer kan legge grunnlag for endringer av ordninger som det fra politisk hold var knyttet stor tiltro til. I kampen mot langtidsløshet ble det innført en satsing på kortvarige jobbsøkerkurs i 1998. Etter at en solid effektevaluering viste at disse ikke ga ønsket effekt, ble politikken endret til mer langvarige og bredspektrede tiltak allerede i 2001 (Malmberg-Heimonen 2005)

Enhver politikk rettet mot fattigdomsbekjempelse gjennom arbeidsmarkedsinntegring vil ha element av tvang. Forskningen viser at mens nye satsinger kan hjelpe mange, vil andre oppleve ytterligere sosial eksklusjon og fattigdom som følge av at de ikke makter å møte kravene (Ibid, Spies og van Berkel 2001). I tillegg til å dokumentere effekt (i betydningen overgang til arbeid) er det derfor nødvendig med evalueringsdesign som også gjør de ansvarlige for utforming og implementering av ny politikk i stand til å unngå å påføre unødvendig skade.

Kan fattigdommen avskaffes?

I Norge defineres fattigdom ofte som det å ha inntekt under 50 eller 60 prosent av medianinntekten i samfunnet. Når man benytter et slikt fattigdomsmål er det *teknisk mulig* å avskaffe fattigdommen. Dette krever "bare" at de som har inntekt under 50 eller 60 prosent av medianen gis et inntektsløft for å komme over fattigdomsgrensa. Et mulig virkemiddel er for eksempel en borgerlønn der nivået blir lagt over den fattigdomsgrensen som regjeringen velger. Borgerlønn er imidlertid ikke et virkemiddel som regjeringen ønsker å bruke, og det er sannsynligvis heller ikke et virkemiddel som vil samle oppslutning i befolkningen. Av denne grunn er det ikke realistisk at den norske fattigdommen skal være avskaffet innen 2009, og vi vil heller ikke hevde at de tiltakene vi har foreslått over vil medføre at fattigdommen avskaffes. Regjeringens ambisiøse mål tilsier at fattigdom igjen blir ett sentralt tema i valgkampen i 2009. Den offentlige diskursen vil sannsynligvis igjen fokusere mer på skjebner enn på tall. Uansett hvor god politikken er vil debatten bli preget av tabloide eksempler på at regjeringen ikke lykkes.

Selv om det ikke er realistisk å ha som mål at fattigdommen skal fjernes i løpet av fire år, er det et stort potensial for å redusere den. Målet må være å sørge for at færrest mulig havner i fattigdom, at fattigdommen varer så kort som mulig og at de negative konsekvensene av lav inntekt er så små som mulig. For det første krever dette at vi innser at fattigdomsbekjempelse er fordelingspolitikk – det handler ikke bare om å lage målrette-

de tiltak for de aller svakeste. For det andre er det ingen enkelttiltak eller enkeltløsninger som vil løse fattigdomsproblemet til evig tid, eller som vil hjelpe alle fattige. Vårt råd er snarere å forsøke et variert spekter av tiltak. For det tredje kan man ikke forvente å finne tiltak som ikke medfører ulemper. En del tiltak krever at vi svelger noen kameler, og at vi gjør noen tabber. Noen tiltak må kanskje fjernes igjen fordi det blir dokumentert at de ikke har hatt noen god effekt, men vi må ta sjansen på å eksperimentere - det koster å bekjempe fattigdom!

Referanser

- Atkinson, Anthony B. m.fl. 2002. *Indicators for social inclusion in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Brofoss, K., Hatland, A. og Torp, H. (2003) *En ny arbeidssøkerstønad. Rapport til Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet*
- Dahl, E. (2003), "Does workfare work? The Norwegian experience." *International Journal of Social Welfare*. 12(4): 274 - 288
- Fløtten, Tone, Espen Dahl og Arne Grønningsæter (2001), *Den norske fattigdommen - hvordan arter den seg, hvem rammes og hva kan vi gjøre med det?* Fafo-notat 2001:16. Oslo: Fafo.
- Glennerster, Howard. 2000. *US Poverty Studies and Poverty Measurement: The past 25 years*. CASE papers 2000-10. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE
- Hatland, Aksel (2005). Foredrag holdt på Trygdeforskningsseminaret. Felix konferanse-senter 1.-2. desember.
- Lødemel, Ivar 1997 *The Welfare paradox. Income maintenance and personal social services in Norway and Britain 1946-1966* Scandinavian University Press, Oslo
- Lødemel, Ivar og Asbjørn Johannessen. 2005. *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp, 2000-2004* HiO-rapport 2005 nr 1.
- Lødemel, Ivar. 2005. *Ein politikk mot fattigdom og sosial eksklusjon i Bingen, red Norge 2015* Europaprogrammet, Klassekampen
- Malmberg-Heimonen, Ira (2005). *Public Welfare Policies and Private Responses*. Finnish Inst of Occupational Health, Helsinki
- Møller, Geir og Solveig Flermoen. 2004. *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Status og foreløpige betraktninger*. Arbeidsrapport nr. 9. Bø: Telemarksforskning.
- NOU 2004:13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Sosialdepartementet.
- Regjeringen (2005). *Soria Moria-erklæringen*
- Rothstein, Bo. og Staffan Kumlin. 2006. 'Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions' Under utgivelse i *Comparative Political Studies*.
- Schafft, Angelika, Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik. 2005. *Evalueringa av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*. Delrapport 2. AFI-Notat 1/2005. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

- Spies, Henk og van Berkel, Rik 2001 *Workfare in the Netherlands- young unemployed people and the Jobseekers Employment Act* I Lødemel, I og Trickey eds *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective* The Policy Press, Bristol
- SSB (2004a) *Utviklingen av stønadsubbetalingene 2000-2002*. Statistisk sentralbyrå 2004
- SSB 2004b) *Undersøkelse 2- Økonomiske stønadssatser i perioden 1999-2003* Statistisk sentralbyrå 1.11.2004
- SSB (2004 c). *Økonomi og levekår for ulike grupper, 2004*. Rapporter 2004/28. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- St.meld. nr 6 (2002-2003), *Tiltaksplan mot fattigdom*
- Townsend, Peter [1979] 1983. *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Wiseman, Michael 2001 *Making work for welfare in the United States* I Lødemel, I og Trickey eds *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective* The Policy Press, Bristol

Relevant litteratur fra Fami og GIV

- Backe-Hansen, Elisabeth (2004), *Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår. Kunnskapsbidrag fra 34 studier av hvordan økonomisk knapphet i hele eller deler av oppveksten innvirker på barn og unge*. Oslo: NOVA-Rapport 12/04
- Backe-Hansen, Elisabeth og Axel West Pedersen (2002), *Barnefattigdom: En diskusjon av tilstandsbilder, konsekvenser og tiltak*. Skriftserie 1/02 Oslo: NOVA
- Bay, Ann-Helén og Axel West Pedersen (2003), "The limits of social solidarity: Popular attitudes towards basic income in a Nordic welfare state." *Paper prepared for the Annual Conference of The Network for European Social Policy Analysis. Changing European Societies: The Role for Social Policy*. Copenhagen November 14-15
- Dahl, E. (2003), "Does workfare work? The Norwegian experience." *International Journal of Social Welfare*. 12(4): 274 - 288.
- Dahl, Espen og I. Lødemel (2003): Tiltaksplan mot fattigdom - en vurdering. *Tidsskrift for velferdsforskning*. 6(2): 125 -130.
- Dahl, Espen og Thomas Lorentzen (2003), "Dynamics of Social Assistance: the Norwegian Experience in Comparative Perspective." *International Journal of Social Welfare*, 12:4
- Dahl, Espen og Thomas Lorentzen (2003) "Explaining transition to work among social assistance recipients : heterogeneity or time dependency?" *European Sociological Review*
- Dahl, Espen og Thomas Lorentzen (2003) "How long do social assistance beneficiaries receive aid? A descriptive analysis of a Norwegian cohort of recipients 1992-1999." *International Journal of Social Welfare*
- Djuve, Anne Britt, Hanne Kavli, Monica Lund og Tina Østberg (2001), *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Pettersen (1997), *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234. Oslo: Fafo
- Drøpping, Jon Anders (2005), *Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse. Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv*. Fafo-notat 2005:19. Oslo: Fafo. Nettutgave (179k)
- Drøpping, Jon Anders og Espen Dahl (2001), "The Norwegian Work Approach in the 1990s: Rhetoric and Reform". I: Gilbert, N. og R. Van Voorhis, red., *Activating the*

Unemployed. A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies. New Jersey: Transaction Publishers

- Drøpping, Jon Anders, Espen Dahl and Ivar Lødemel (2001), "Norway: Relevance of the Social Development Model for Post-war Welfare Policy" *International Journal of Social Welfare*, 10/4
- Drøpping, Jon Anders, B. Hvinden og W. van Oorschot (2000), "Reconstruction and Reorientation. Changing Disability Policies in the Netherlands and Norway". *European Journal of Social Security*, 2/1
- Fløtten, Tone (1999), *Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?* Fafo-rapport 303
- Fløtten, Tone (2001) "Hvem er fattige - og hvordan kan vi hjelpe?" *Kronikk i Horisont*, Vol. 2, no 4
- Fløtten, Tone, Espen Dahl og Arne Grønningsæter (2001), *Den norske fattigdommen - hvordan arter den seg, hvem rammes og hva kan vi gjøre med det?* Fafo-notat 2001:16. Oslo: Fafo.
- Fløtten, Tone (2002), "Dilemmaer i fattigdomsdebatten". *Kronikk i Fontene*, 1
- Fløtten, Tone (2003), "Hvordan har de fattige det?" *Samfunnspeilet* 6/2003
- Fløtten, Tone (2003), "The relationship between poverty and social exclusion - a conceptual discussion" i: Heggen m.fl. (red): *Marginalization and Social Exclusion*. Conference report. Volda: Møre research and Volda University College
- Fløtten, Tone (2003) "Fattigdom i en velferdsstat." *Tidsskrift for velferdsforskning* 2/2003, pp 71-89
- Fløtten, Tone (2006), *Poverty and Social Exclusion – Two Sides of the Same Coin? A Comparative Study of Norway and Estonia*. Doctoral dissertation. Fafo-report 487. Oslo: Fafo
- Gautun, Heidi, Jon Anders Drøpping og Tone Fløtten, (2005), *Når noden er størst. En analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til fattige*. Fafo-rapport 476. Oslo: Fafo.
- Gulbrandsen, Lars og Axel West Pedersen (2003), *Bostøtte og bostøttestruktur*. NOVA-report no. 19/03. Sammendrag. Oslo: NOVA
- Gulbrandsen, Lars og Axel West Pedersen (2003), "Statlig bostøtte i en markedsstyrt og eierdominert boligsektor". Paper presentert ved *Nordisk seminarium om bostads- og urbanforskning*. Instituttet for bostads- og urbanforskning, Uppsala Universitet. Gävle, October 22-24
- Hagen, K. og I. Lødemel (2003): Fattigdom i Europa. Noen refleksjoner om nasjonale forskjeller og overnasjonal fattigdomsbekjempelse. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 6(2): 107 - 124.
- Halvorsen, K.(2003): *Sosial inkludering - på egne eller samfunnets premisser?* Annus Socialis, Oslo: Helse- og sosialdirektoratet

- Hammer, Torild (2004), Ungdom, ledighet og marginalisering i Europa. *Samfunnsspeilet* Nr. 1 (2004):18-23. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Hammer, Torild (2004), "Økonomiske problemer blant arbeidsledige unge i Norge og Europa." *Tidsskrift for Velferdsforskning*. Desember 2004
- Hammer, Torild, red. (2002), *Youth unemployment and social exclusion in Europe*. Bristole: Policy Press
- Hammer, Torild (2001), "Arbeidsløse sosialklienter i de nordiske land." *Tidsskrift for velferdsforskning*, 4,2:120-134
- Hammer, Torild (2000), "Mental health and social exclusion among unemployed youth in Scandinavia. A comparative study." *International Journal of Social Welfare*, 9:53-63
- Hammer, Torild (1999), "The influence of different compensation levels of unemployment benefits on job chances among unemployed youth. A comparative study of the Nordic countries." *Acta Sociologica* 42:2:123-134
- Hansen, Inger Lise Skog (2004), *Evaluering av dagpengeordningen innenfor SATS-prosjektet Arbeid og Velferd i Verdal*. Fafo-notat 2004:25. Oslo: Fafo. Nettutgave (pdf 243k)
- Haualand, Hilde (2004), *Tiltak for barn og unge i større bysamfunn. En kartlegging av tilskuddsordningen "Ungdomstiltak i større bysamfunn"*. Fafo-notat 2004:29. Oslo: Fafo. Nettutgave (pdf 384k)
- Harsløf, Ivan (2003), *De frivillige organisasjonenes rolle i aktivisering og arbeidstrening av personer med marginal eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. En litteraturstudie*. NOVA Skriftserie 7/03. Oslo: NOVA
- Hyggen, Christer (2003), "Work commitment among unemployed youth in Norway and Denmark." Paper presentert på konferansen "*Marginalisation and Social Exclusion*", Ålesund 22-24 mai
- Hyggen, Christer (2003), "Young Social Benefit Recipients in the European Welfare State - a life course perspective." Paper presentert på konferansen *New Challenges to Welfare Trends, Concepts and Policies*. Final Conference COST A13, Oslo, 9 - 12 Oktober
- Johannessen, A og Lødemel, I. (2005), *Tiltaksforsøket: nytter det?*, HiO - rapport nr. 1, 2005. Oslo: HiO
- Kavli, Hanne (2004), *Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av 317 tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom intervjuer og offentlige register*. Fafo-notat 2004:24. Oslo: Fafo. Nettutgave (pdf 774k)
- Kavli, Hanne (2004), "Barrierer for innvandrerkvinnens yrkesaktivitet", I: *Barrierer på arbeidsmarkedet for kvinner med innvandrerbakgrunn*. Konferanserapport, ANP 2004/706, København: Nordisk Ministerråd

- Lorentzen, T. and E. Dahl (2005), "Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?" *Journal of European Social Policy*, 15 (1): 27-45
- Lorentzen, Thomas og Jorun Andreassen (2002), *Vi går et stykke vei sammen med dem, ikke for dem. En kartlegging av arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening - AFT*. Fafo-rapport 384. Oslo: Fafo
- Lødemel, I og Trickey eds 2001 *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective* The Policy Press, Bristol
- Lødemel, I. (2003), *Utfordringer i den norske velferdsstaten i kampen mot fattigdom*. Annus Socialis, Oslo: Helse- og sosialdirektoratet
- Lødemel, I. (2004), The Development of Workfare Within Social Activation Policies. In Gallie, D. (ed.) *Resisting Marginalization. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Lødemel, Ivar, A. Johannessen, E. Buschmann, K.L. Nilsen, G. Velvin (2004), *Nytter det? Erfaringer fra Tiltaksforsøket 2000 - 2004. Evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp*. Delrapport 3, 2004 Oslo: HiO
- Lødemel, Ivar og Asbjørn Johannessen. 2005. *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp, 2000-2004* HiO-rapport 2005 nr 1.
- Lødemel, Ivar. 2005. *Workfare: Towards a New Entitlement or a Cost-cutting Device Targeted at Those Most Distant from the Labour Market?* Dice Report. Volume 3 no 2. Center for Economic Studies and the Ifo Institute for Economic Research. Munchen.
- Pedersen, Axel West (2004), "Inequality as relative deprivation. A sociological approach to inequality measurement." *Acta Sociologica* vol 47(1):31-49
- Pedersen, Axel West (2004), "Fattigdom i 'verdens rikeste land'". *Plan* (3): 24-29
- Pedersen, Axel West (2004), "Ny behovsprøvd alderstrygd for innvandrere" i *Trygd & Pensjon* nr. 6-2004.
- Pedersen, Axel West (2003), "The consensual approach to poverty revisited: A critical evaluation, a modified procedure, and an application to Norwegian data". Paper presentert på konferansen *Marginalisation and Social Exclusion*, Ålesund 22-24 mai
- Pedersen, Axel West (2002), *Om fattigdomsbegrepet og dets implikasjoner for praktisk politikk*. Skriftserie 1/02 Oslo: Nova
- Pedersen, Axel West (2002) "Regjeringens tiltaksplan mot fattigdom: Sosialpolitisk kursendring eller mer av det samme?" *Trygd og Pensjon* 6

- Pedersen, Axel West (1999), *The taming of inequality in retirement: A comparative study of pension policy outcomes*. Fafo-report 317. Oslo: Fafo
- Pedersen, Axel West og Jardar E. Flaa (1999), *Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse*. Fafo-rapport 305. Oslo: Fafo
- Sandbæk, Mona, red. (2004), *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?* NOVA Rapport 11:2004.
- Sandbæk, Mona og Sture, Christin Knudsen (2003). *Barns levekår. Teoretiske perspektiver på familieøkonomiens betydning for barns hverdag*. NOVA skriftserie 9/03. Oslo: Norske Kvinners Sanitetsforening og NOVA.
- Sandbæk, Mona (2002), *Barn og unges levekår og velferd. Kunnskapsbilder og forskningsbehov*. Oslo: NOVA Rapport 1/02.
- Sletten, Mira, Tone Fløtten og Anders Bakken (2004), «Vennskapets pris - fattigdom og sosial isolasjon i ungdomstida.» *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 4(2):55-76
- Ytrehus Siri (2004), *Fattige barn i Norge. Hvem er de og hvor bor de?* Fafo-rapport 445. Oslo: Fafo. Nettutgave (pdf - 1.43MB) Se også sammendragsrapporten, Fafo-rapport 442
- Ytrehus, Siri og Jon Anders Drøpping (2004), *Den vanskelige fortsettelsen. En kartlegging av tjenester til tidligere bostedløse*. Fafo-rapport 448. Oslo: Fafo. Nettutgave (pdf 1.25M) Se også kortversjonen, Fafo-rapport 465
- Ytrehus, Siri og Drøpping, Jon Anders (2004), *Bostedsløshet - Kunnskapsstatus og aktuelle problemstillinger*. Fafo-notat 2004. Oslo: Fafo
- Øverås, Siv, Anders Brede Fyhn og Hans Christian Sandlie (2004), *Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*. Fafo-rapport 469. Oslo: Fafo. Nettutgave (pdf 253k)