

Arne Holm

Fattigdom

Definisjoner og statistikk

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Arne Holm

Fattigdom Definisjoner og statistikk

Prosjektrapport 400 – 2006

Prosjektrapport 400
Arne Holm
Fattigdom
Definisjoner og statistikk

Emneord: fattigdom, levekår, bomiljø, velferd

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0910-8
100 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat: 100 g Kymultra
Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2006

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 55
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08
www.sintef.no/byggforsk

Innhold

Innledende om fattigdom i et større perspektiv	5
Del 1 Om begrepet fattigdom.....	7
1.1. Fattigdom i et historisk politisk perspektiv	7
1.2. Hvordan definere fattigdom?	8
1.2.1. Fattigdom som absolutt fenomen	8
1.2.2. Fattigdom som uttrykk for relativ deprivasjon.....	9
1.2.3. SIFO'S fatigdomsbegrep.....	9
1.2.4. Utfordringer ved måling av fattigdom ved bruk av inntektsmål	10
1.3. Definisjoner av fattigdom i Norge og muligheter for å gjøre sammenlikninger både innad i og mellom land.....	11
1.3.1. Intranasjonale sammenlikninger av fattigdom	11
1.3.2. Internasjonale sammenlikninger av fattigdom	12
1.4. Hensikten med fattigdomsbegrepet	12
1.5. Mot et nytt fattigdomsbegrep	13
1.6. Varig kontra forbigående fattigdom.....	15
Avsluttende kommentarer	16
Del 2. Statistikk	18
2.1. Utviklingen i årlig lavinntekt i Norge	18
2.2. Sammensetningen av lavinntektsgruppen	19
2.3. Utvikling i lavinntekt for noen utvalgte grupper.....	22
2.4. Sosiale indikatorer og "fattigdomsstatus" i utvalgte grupper.....	23
2.4.1. Barn og barnefamilier.....	23
2.4.2. Ikke-vestlige innvandrere og flyktninger	25
2.4.3. Alderspensjonister, i særlig grad minstepensjonister	26
2.4.4. Vedvarende lavinntekt.....	27
2.5. Fattigdom i et internasjonalt perspektiv	30
2.6. Fattige i Norge - regionale variasjoner.....	31
2.7. Fattigdom i norske storbyer, med vekt på Oslo	34
2.7.1. Noen tall, Oslo sammenliknet med de andre storbyene i Norge.....	34
2.7.2. Nærmere om fattigdom i Oslo.....	35
2.8. Avsluttende kommentarer	43
.....	43
Litteratur.....	44

Forord

Notatet er laget på oppdrag fra Oslo kommune, byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester.

Oppdraget hadde to hoveddeler. For det første en definisjonsdel der spørsmålet er knyttet til å definere begrepet om fattigdom. For det andre en statistikkdel, hvor spørsmålet er knyttet til hvilke indikatorer som er sentrale i en definisjon av fattigdom, og hvordan disse fordeler seg geografisk både regionalt og ikke minst innad i Oslo. Spørsmålet er også hvordan Oslo står i forhold til innholdet i fattigdomsbegrepet.

Kontaktperson for arbeidet har i Oslo kommune, vært Håkon Formo-Berntsen, Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester. Susanne Søholt har vært kvalitetssikrer.

Arbeidet har vært utført av Arne Holm.

Innledende om fattigdom i et større perspektiv

Fattigdom er et negativt ladet ord. Det er noe vi helst vil unngå og som et hvert anstendig samfunn arbeider i forhold til å avskaffe. Det er noe uønsket. Ordet bringer tankene hen på tidligere tiders nød og samfunn med sterk sosial lagdeling. Det har da også i liten grad vært inne i den politiske diskusjonen i Norge på lang tid. Kanskje ikke siden Odvar Nordli konstaterte at den var utryddet i de nordiske landene i 1979.¹ Den borgerlige regjeringen som tiltrådte våren 2001 hentet imidlertid ordet frem igjen fra glemsel når den lovte en ”Tiltaksplan mot bekjempelse av fattigdommen i Norge”².

Når begrepet nå igjen dukker opp kan det ha mange grunner. En forklaring kan være at sentrale elementer i det en forsto som fattigdom stadig vekk er del av det norske samfunnet og at fattigdommen slett ikke er utryddet. Dette vil innebære at etterkrigstidens velferdsutvikling ikke har kommet alle til del allikevel, slik intensjonen var. Dette vil i så fall bety at begrepet har et *reelt* innhold, hvilket vil implisere at velferdspolitikken i etterkrigstidens Norge om ikke akkurat har vært feilslått, så har den i det minste vært utilstrekkelig i forhold til å nå ut til alle.

Alternativt kan gjeninnføringen av begrepet i den politiske debatten i Norge ha et mer *retorisk* og *symbolsk* innhold. Det er således blant annet vist til at de politiske partienes henvisning til begrepet om fattigdom mer kan være av politisk strategisk karakter, hvor hensikten er å devaluere politiske motstanderes innsats i forhold til *økonomiske ulikhet*³.

Fattigdom som begrep er imidlertid mye brukt i internasjonal forskning relatert til levekår og velferd. Begrepet fattigdom ble også trukket frem i Norge etter den såkalte gjeldskrisen i 1989 da et betydelig fall i boligpriser kombinert med et vanskelig arbeidsmarked satte mange i en vanskelig situasjon⁴. Dette ga opphav til en gjeldskrise som igjen ble etterfulgt av en lavkonjunkturperiode. I dette var økende arbeidsledighet kombinert med økt gjeld viktige elementer. Introduksjonen av fattigdom som fenomen i Norge var på vei .

Motivasjonen eller hensynene til grunn for at begrepet om fattigdom igjen er kommet til å prege den politiske dagsorden i Norge er knapt et spørsmål i dette notatet. Vi vil i stede søke etter sider ved realitetene som begrepet henspeler på og karakterisere verden ut fra dette. Med andre ord vil vi innledningsvis søke å definere selve begrepet om fattigdom. Hva menes med fattigdom? Hva henspeler egentlig ordet på, reelt sett? Og hvordan defineres begrepet offisielt?

I diskusjonen av begrepet om fattigdom vil vi søke å finne frem til hvilke forhold som inngår i begrepet og hvilke alternative sider som kunne vært relevante. I notatets andre hoveddel går vi nærmere inn på disse forholdene eller dimensjonene ved begrepet om fattigdom og ser hvordan vi statistisk kan beskrive fattigdom. Vi vil i denne sammenhengen først se på Norge

¹ Hagen og Lødemel (2003) ”Fattigdom og sosial eksklusjon”, i Frønes og Kjølørød (red.) (2003) Det norske samfunn.

² Denne planen ble lansert som en del av ”Sem-erklæringen” våren 2001 og lagt frem for Stortinget som St.meld.nr. 6, 2002-2003.

³ Hagen og Lødemel (2003) ”Fattigdom og sosial eksklusjon”, side 211, i Frønes og Kjølørød (red.) (2003) Det norske samfunn.

⁴ Mogstad 2003, Mogstad 2005.

som helhet, for deretter å gi en nærmere beskrivelse av situasjonen i vår største by Oslo. Vi vil i denne sammenhengen søke å illustrere i hvilken grad og på hvilken måte Oslo her står i en særstilling.

At begrepet om fattigdom nå igjen er kommet så høyt opp på den politiske dagsorden behøver ikke å bety at politiske myndigheter ikke foretar seg noe for å forebygge fattigdom. Dette gjelder både nasjonalt og lokalt. I notatets tredje del vil vi derfor rette søkelyset på hvilke tiltak som er gjennomført lokalt av Oslo kommune i forhold til å forebygge og avhjelpe at personer kommer i en så vidt utsatt situasjon som begrepet *fattig* er ment å beskrive.

Del 1 Om begrepet fattigdom

1.1. Fattigdom i et historisk politisk perspektiv

Fattigdom, eller helst mangel på sådan, er sentralt i beskrivelser av idealsamfunnet. Lenge ble fattigdom betraktet som en skjebne, som en vanskelig kunne bringes ut av. Før liberalismen slo igjennom på 1700-tallet var det mer et spørsmål om tiltak for å gjøre fattigdommens pine mindre byrdefull, enn å hjelpe folk ut av fattigdommen. Med liberalismen på slutten av 1700-tallet ble fattigdom betraktet som selvforskyldt og antatt å være forårsaket av egenskaper ved den enkelte selv. Selve ”frykten for fattigdommen” ble ansett som en ”disiplinerende og økonomisk produktiv kraft”, som Hagen og Lødemel uttrykker det ⁵. Forbud mot tigging ble satt i verk i mange land, noe som i neste omgang igjen var ment å tvinge frem lønnsarbeid.

Etter hvert kommer liberalismens vekt på den enkeltes ansvar for sin egen situasjon i konflikt med nestekjærlighetstankegangen innenfor kristendommen. En begynner å kategorisere fattige etter årsaken til situasjonen. Vi får oppfatninger av den ”verdige trengende”. Verdig trengende er de som uten egen skyld er kommet opp i en situasjon med fattigdom, og det blir denne gruppen som har krav på hjelp.

Med den gryende politiske filosofien utover på 1800 – tallet trekkes fattigdom inn i forhold til den politiske organiseringen av samfunnet. Forekomsten av fattige betraktes som en konsekvens av å basere økonomien på markedskreftene. Dette gjelder særlig i forhold til arbeid og lønninger. Slik blir fattigdom et trekk ved hvordan samfunnet er organisert, slik den tyske filosofen G.W.F. Hegel ser det. Her ser vi tydelige ideer basert på konflikter mellom den sosiale og økonomiske strukturen i samfunnet. Det er dette blant annet Karl Marx videreutvikler i sine teorier om ulikhet som et iboende resultat av kapitalisme.

Fattigdom som skapt av samfunnsstrukturelle prosesser utenfor enkeltindividets kontroll og innflytelse la grunnlaget for det videre arbeidet med å bevisst å omdanne og reformere de politiske og økonomiske systemene i samfunnet, slik vi så det utover 1800-tallet, og da i særlig grad innover 1900-tallet innenfor de senere velferdspolitiske statsmodellene. Begrunnelser for statlig inngripen i samfunnsprosessene ble hentet fra ulikt hold. Innenfor den kristelig-demokratiske tradisjonen hentet en motivasjon for reformer ut fra en frykt for at fattigdom skulle være en trussel mot sosial harmoni. Samtidig var en innenfor en sosialdemokratisk tradisjon mer opptatt av fattigdommen som en konsekvens av urettferdige fordelinger innenfor et liberalistisk kapitalistisk fordelingssystem.

Samtidig som disse politiske ideene begynner å meisle seg ut, kommer kartlegginger av levekår basert på sosioøkonomisk statistikk. Eilert Sundt kommer med sitt banebrytende arbeid på midten av 1800-tallet, der han gir den første tolkningen av fattigdom og ulikhet innenfor en sosiologisk tradisjon. Sundt viser til at sosial struktur og geografi er viktige betingelser for fattigdom ⁶. Med disse nye takter er vi straks over i et mer vitenskaplig eller analytisk syn på fattigdom og fattigdomsforskning. Oppfatningen av fattigdom som resultat av en kompleks og kontekstuell prosess, der fattigdom som fenomen vokser frem i et samspill mellom både samfunnets strukturer og ikke minst hvordan enkeltindividets adferd er formet

⁵ Hagen og Lødemel 2003, side 211.

⁶ Lie og Roll-Hansen 2001, side 198 og Hagen og Lødemel 2003 side 212.

av samfunnet. Det siste innebærer også et spørsmål om menneskelige valg og disponeringer i et komplekst og kanskje uoversiktlig samfunn.

1.2 Hvordan definere fattigdom?

Så langt har begrepet ”fattigdom” og ”fattige” blitt brukt uten at det er gitt noen nærmere definisjon av begrepet. Dette kan også være illustrerende for den forskningen som har vært gjort på området, både innenfor den mer klassiske politiske teorien og ikke minst innenfor den mer empirisk orienterte levekårsforskningen eller kartleggingen som er gjort helt opp til våre dager. Generelt kan vi skille mellom to hovedretninger i forhold til å definere begrepet om ”fattigdom”, fattigdom som *absolutt* fenomen og fattigdom som uttrykk for en *relativt* vanskelig situasjon.

1.2.1. Fattigdom som absolutt fenomen

Fattigdom som et absolutt fenomen var lenge den rådende oppfatningen. Dette bygger på en oppfatning av fattigdom som konkret og målbar. Kartlegginger og forskning innenfor en slik tradisjon definerer faste grenser for hva for eksempel en bestemt husholdning har behov for av varer for å unngå å sulte. Dette kan være så detaljert at det går inn på å se på kaloriinntak og annet.

Mange tidlige studier av fattigdom benyttet en slik forestilling (Rowntree 1901 og Orshansky 1965). Disse studiene bygget blant annet på en forestilling om at en familie var fattig hvis deres samlede økonomiske ressurser ikke var tilstrekkelig til å dekke utgifter til et minstekonsum av nødvendighetsvarer som mat, klær og bolig.

- ***En absolutt tilnærming til fattigdomsbegrepet bygger på en ide om at det lar seg etablere objektive kriterier for hvilke nivåer på økonomiske ressurser et individ har behov for, for å leve, et slags eksistensminimum.***

Dette bygger på en forutsetning om at det eksisterer et slags minste ressursnivå uavhengig av tid og rom. Behov er imidlertid en sammensatt størrelse. Individers behov vil bestemmes av det samfunnet de lever i og av ulike subjektive og objektive behov og det er vanskelig om ikke umulig å definere objektive nivåer for hvilke økonomiske ressurser et individ har behov for for å leve.

Hva vi i dag holder for å være minstemål for eksistens, var kanskje ikke så vanlig for bare noen tiår siden. Et eksempel er kravene og forventningene om boligstandard, hvor standarden nå for eksempel er eget soverom for barn. Tidligere var dette ikke vanlig og hele familier kunne bo på samme rommet uten at husholdningen ble definert som fattig av den grunn. I det hele tatt er behovet for konsumvarer og ulike tjenester i dag et produkt av mange forhold, hvor både sosiale normer, lover, og forventninger er med å påvirker i kombinasjon med den økonomiske veksten landet opplever.

Forestillingen om absolutt fattigdom er ikke desto mindre levende i noen sammenhenger. Blant annet benyttes en absolutt forestilling om fattigdom av FN når de skal kartlegge fattigdom eller produsere tall for hvor stor andel av verdens befolkning som ikke har mer enn for eksempel to amerikanske dollar å leve av pr dag. Skal en drøfte fattigdom som fenomen i

en norsk sammenheng eller vurdere sosiale problemer og utfordringer som følge av ”fattigdom” er ikke en slik tilnærming like fruktbar. Vi kan vanskelig snakke om fattige i Norge målt ved en slik standard. USA er det eneste vestlige landet som stadig har en slik tallfesting av ”absolutt fattigdom”.

1.2.2. Fattigdom som uttrykk for relativ deprivasjon

Innenfor den norske og også europeiske tradisjonen er det vanligere å se på fattigdom som uttrykk for en relativ vanskelig eller ufordelaktig situasjon. Svært få i Norge er i en slik situasjon at de på grunn av fattigdom står i fare for å sulte i hjel eller fryse. Dette er imidlertid ikke til hinder for at mange kan *oppleve* seg selv som *fattige*. I et samfunn med stadig økende velstand blant folk flest, kan også fattigdommen øke relativt sett, ved at stadig flere opplever å bli hengende etter i utviklingen, uten at de har fått sin situasjon forverret i absolutt forstand.

- *Relative beregninger av fattigdom tar ofte utgangspunkt i lett målbare størrelser som inntekt, og definerer for eksempel inntekter under 50 prosent av medianinntekten som en slags fattigdomsgrense.*

Det er i dag mest utbredt internasjonalt å sette fattigdomsgrensen til halvparten av disponibel medianinntekt⁷ pr person. For å sammenlikne ulike typer av husholdninger er det vanlig å oversette husholdningene til forbruksenheter (Hagen og Lødemel 2003)⁸. Denne fremgangsmåten gir en stabil andel fattige i Norge på rundt seks til syv prosent de siste 15 årene. Dette plasserer også Norge som en av de landene i verden med lavest andel fattige.

Generelt benytter en i OECD landene en 50 prosents grense, der inntekter lavere enn 50 prosent av medianinntekten defineres som fattige. I EU landene ligger grensen på 60 prosent. Denne uenigheten i såkalt ”fattigdomsgrense” har vi også hatt i vår hjemlige diskusjon der Bondevik-regjeringen fastsatte i tråd med organisasjonen OECD, grensen som 50 prosent av medianinntekten. SV ønsket å benytte EU’s definisjon på 60 prosent.⁹

1.2.3. SIFO’S fattigdomsbegrep

Statens institutt for forbruksforskning opererer med en egen norm på gjennomsnittelig forbruksnivå. Dette er ingen fattigdomsgrense, men et budsjett. Dette er beregnet for mennesker som allerede har et visst forbruksnivå, og det er også lagt inn at en skal spare noe. Det er ikke tatt med utgifter til bolig, ferie og dyre fritidsaktiviteter¹⁰.

⁷ Medianinntekten beregnes slik at halvparten av befolkningen tjener mer og halvparten mindre.

⁸ Det er flere metoder for slike omregninger. I mange år ble en omregning anbefalt av OECD benyttet. Denne vil bli definert under ekvivalensskala og ekvivalensinntekt nedenfor.

⁹ I praksis innebærer dette at for perioden 2001-2003 må en enslig person for å bli definert som ”fattig” i følge Bondevikregjeringen tjene mindre enn kroner 88.000,- pr år. I henhold til SV’s definisjon må vedkommende ha tjent mindre enn kroner 126.000,- pr år. I følge tallene for 2001-2003 skulle dette etter Bondevikregjeringens definisjon gi 109 000 fattige i Norge, når studenter er unntatt. Med SV’s definisjon ville en gått om lag 360 000 fattige, eksklusive studenter.

¹⁰ Som et eksempel på et budsjett for en mot med en datter på syv år setter Sifo.normen opp følgende budsjett for at husholdningen skal opprettholde en tilfredsstillende levestandard.

Mat og drikke	3030,-
Andre dagligvarer	240,-
Klær og sko	1050,-

1.2.4. utfordringer ved måling av fattigdom ved bruk av inntektsmål

Selv om de fleste OECD-landene er enige om å definere fattigdom i forhold til den relative levestandarden i landet, er det ikke gitt at dette gir sammenliknbare data. Vi har allerede sett at variasjoner i kostnadsnivået vil skape en ikke ubetydelig skjevhet. Andre forhold må også avklares. Blant disse er det særlig viktig å se på:

- *Inntektsbegrepet og periode for opptjening av inntekt.*
- *Ekvivalensskala, skala som benyttes når en skal gjøre inntekter fra personer fra små og store hushold sammenliknbare.*
- *Bestemmelse av fattigdomsgrense.*

(Langørgen, Mogstad og Aaberge 2003, side 29)

Inntektsbegrepet

Hvilket inntektsbegrep en benytter kan ha stor betydning for hvordan en måler inntektsulikhet og med det fattigdom. Definisjonen av inntekt er ofte knyttet til det maksimale forbruket som kan tillates uten at nettoformuen reduseres¹¹. Da en ofte mangler kjennskap til nettoformuen er det ofte "inntekt etter skatt", som benyttes. Dette er et etablert uttrykk i analyser av inntektsulikhet.

Det er imidlertid viktig å være klar over at også andre viktige inntekter vil ha betydning for den enkeltes økonomiske velferd. Langørgen, Mogstad og Aaberge nevner verdien av offentlige tjenester, inntekt av egen bolig, verdien av hjemmeproduksjon med videre (Langørgen, Mogstad og Aaberge 2003).

Ekvivalensskala og ekvivalensinntekt

Husholdningens størrelse og sammensetningen kan være av betydning for personers velferd. For å gjøre det mulig å sammenlikne den økonomiske velferden til personer med ulik størrelse og sammensetning, er det vanlig å benytte en ekvivalensskala. Denne omregner husholdningsinntektene til sammenliknbare personinntekter, såkalte ekvivalentinntekter. Hensikten er blant annet at en ekvivalensskala skal ta hensyn til stordriftsfordelene ved at flere personer har felles konsum. Dette gjelder blant annet i forhold til bolig. Ekvivalentinntekten til en person finner en ved å dividere husholdsinntekten på en ekvivalentvekt. Denne vekten skal representere en avveining mellom betydningen av felles konsum og privat konsum.

I en del OECD-land, inkludert Norge, har det vært vanlig å benytte den såkalte OECD-skalen i studier av fattigdom. Denne skalaen gir den første voksne i husholdet vekten 1, øvrige voksne får vekten 0.7 og barn vekten 0.5. Ekvivalentinntekten finner en så ved å dele husholdsinntekten på summen av vektene til husholdet. For å låne et eksempel fra Langørgen, Mogstad og Aaberge (2003), så vil personer i et hushold med to voksne og to barn og kroner 540 000,- i husholdsinntekt få en ekvivalentinntekt på kroner 200 000,-.

Husholdningsartikler	370,-	
Helse og hygiene		680,-
Møbler		340,-
Lek og fritid		1380,-
Telefon, mediebruk, div. fritidsartikler		1350,-
Reise (kollektivt)		900,-
Totalt forbruk pr måned		9340,-

¹¹ Langørgen, Mogstad og Aaberge 2003.

1.3. Definisjoner av fattigdom i Norge og muligheter for å gjøre sammenlikninger både innad i og mellom land

Det er pr i dag verken noen standarddefinisjon på fattigdom i Norge eller noen offisiell fattigdomsgrense. I publikasjoner og forskning knyttet til fattigdom er det vanlig å benytte et relativt fattigdomsbegrep, avhengig av den generelle levestandarden i samfunnet.

- *Overgangen fra en absolutt til en relativ definisjon av fattigdomsbegrepet gjør at fattigdomsforskningen har endret betydning. Forestillingene er mer knyttet til uakseptabel lav levestandard enn til faktisk nød.*
- *Forestillingen om uakseptabel lav levestandard vil avhenge av nivået på den generelle levestandarden i samfunnet.*

1.3.1. Intranasjonale sammenlikninger av fattigdom

Det er de individuelle inntektene som danner utgangspunkt for bestemmelsen av de landsspesifikke fattigdomsgrensene. Det er imidlertid ikke uproblematisk å knytte fattigdomsbegrepet opp mot medianinntekten. Dette hviler på en forutsetning om at en persons *kjøpekraft* er uavhengig av for eksempel bosted. Hvis vi i tillegg relaterer fattigdomsbegrepet til en forestilling om *sosialt medborgerskap*, jamfør avsnittet ovenfor, forutsetter definisjonen i tillegg at kravene til å delta i samfunnslivet er de samme eller i det minste har samme økonomiske kostnad uavhengig av kommunetype. Vi vet at både boutgifter og andre levekostnader kan variere til dels betydelig mellom ulike kommuner.

En løsning kunne selvsagt være å justere i forhold til konsumprisindeksen. Men denne er den samme for hele landet. Kommunale eller regionale prisindekser eksisterer ikke.

En alternativ fremgangsmåte foreslått av Langørgen, Mogstad og Aaberge (2003) og videre utdypet av Mogstad (2005) er å innføre *regionsspesifikke fattigdomsgrenser*¹². Dette innebærer at en sammenlikner inntekter blant befolkningen innenfor en og samme kommune eller andre naturlige mindre enheter der levekostnadene særlig knyttet til bolig antas å være nær de samme. Som det vil bli vist til i del 2 viser empiriske studier at det er store geografiske variasjoner i andelen fattige i Norge (Langørgen, Mogstad og Aaberge 2003). Oslo skiller seg ut som det fylket med den høyeste andelen fattige uavhengig av valg av fattigdomsgrense. Om en benytter regionsspesifikke fattigdomsgrenser, viser det seg særlig tydelig at fattigdom i stor grad er et Osloproblem.

- *De tradisjonelle fattigdomsstudiene med landsspesifikke fattigdomsgrenser vil underestimere antall fattige i områder med høye levekostnader og overestimere antall fattige i områder med lave levekostnader.*

Ved å benytte regionsspesifikke fattigdomsgrenser som et alternativ til landsspesifikke fattigdomsgrenser øker en sammenliknbarheten av økonomiske ressurser mellom individer.

¹² Mogstad 2005, side 12.

- *En regionsspesifikk fattigdomsgrense tar hensyn til regionale prisforskjeller i bestemmelser av fattigdomsgrensene.*

Et annet viktig forhold er at dette også knytter befolkningens opplevelse av et akseptabelt materielt nivå til erfaringer i nærmiljøet (Mogstad 2005). Ulike bosteder innebærer ulike kulturer og arenaer for handlingsvalg, og med dette ulik bruk av ressurser.

I den grad det er store sosiale og geografiske forskjeller i levekår og kultur i et land, vil en relativ fattigdomsdefinisjon være kontroversiell. Toleransen for fattigdom kan variere og forskjeller i levekår kan bortforklares som forskjeller i kultur og livsstil (Hagen og Lødemel 2003). Dette kan påvirke mulighetene for å skape oppslutning om for eksempel politiske vedtak og tiltak rettet mot bekjempelse av fattigdom.

1.3.2. Internasjonale sammenlikninger av fattigdom

En relativ fattigdomsgrense basert på inntekt er heller ikke uten problemer når en skal sammenlikne fattige på tvers av land (Ringen 1985, Hagen og Lødemel 2003).

- *En relativ fattigdomsgrense er sårbar overfor nasjonale forskjeller i det totale inntektsnivået og i fordelingen av inntekt innenfor befolkningen.*

Dette kan gi store utslag på den relativt definerte fattigdommen. Den norske fattigdomsgrensen vil for eksempel ligge langt over fattigdomsgrensen for eksempel i land i Øst-Europa. En relativ definisjon av fattigdomsgrensen forutsetter en referansegruppe, og det er ikke selvsagt at denne i alle tilfeller skal være et lands befolkning (Hagen og Lødemel 2003). I del 2 nedenfor sammenliknes kort andelen fattige i et utvalg land.

1.4. Hensikten med fattigdomsbegrepet

I valget av tilnærming til fattigdomsbegrepet er det etter denne diskusjonen relevant å spørre:

- *Hva er hensikten med fattigdomsbegrepet?*
- *Hva ønsker en å oppnå med begrepet?*
- *Hvordan ivaretas denne hensikten best i forhold til en absolutt eller relativ tilnærming til begrepet?*

Som det ligger i de to hovedtilnærmingene til begrepet er det ingen gitt definisjon av fattigdom. Fattigdom er en konstruksjon og hvordan en avgrenser og definerer begrepet vil være et verdispørsmål. I dette ligger det at begrepet både har en *normativ dimensjon* og en *praktisk, instrumentell dimensjon*. Den mer normative dimensjonen er med å definere en *handlingsforpliktelse* inn i begrepet¹³. Dette relaterer seg til begrepet om fattigdom som en beskrivelse av en uønsket tilstand. Hvis en godtar som politisk målsetting at fattigdom ikke skal godtas, vil samfunnet eller fellesskapet ha en forpliktelse til å arbeide for at en gitt person hjelpes ut av en slik tilstand. Dette leder over til begrepets praktiske eller instrumentelle side, hvor utgangspunktet er å finne frem til de som er fattig og egnede tiltak for å avhjelpe dette.

¹³ Fløtten 1999, side 7.

Her nærmer vi oss sentrale ideer og målsettinger innenfor velferdsstaten. Et av velferdspolitikkenes målsettinger har nettopp vært og er, at alle skal være fullverdige medlemmer i et rettighetsbasert samfunn. Dette innebærer at det skal utvikles mekanismer som skal fange opp og avhjelpe de eventuelle ulikheter og skjevfordelinger som oppstår i de markedsbaserte delene av samfunnet. Dette går i særlig grad på økonomiske hjelpeordninger og sosiale rettigheter. ”*Et sosialt medborgerskap*”, som Hagen og Lødemel kaller det¹⁴, ”*fordrer at alle individer rår over tilstrekkelige ressurser til å oppfylle de roller og forventninger som vanlig deltakelse i samfunnslivet består av*”. ”*Fattig er derfor den som rår over så små ressurser at hans eller hennes liv blir svært avvikende fra det liv andre lever*”¹⁵.

Dette innebærer at i forhold til begrepet om fattigdom vil det kunne knyttes ulike interesser og målsettinger til selve definisjonen. En absolutt definisjon av fattigdom er lettere å håndtere enn en relativ definisjon. Samtidig er ikke en absolutt definisjon av fattigdom egnet i forhold til spørsmålet om å fange opp og tallfeste de som faller utenfor i et velferdssamfunn.

Det er hevdet at en oppfatning av fattigdom som knyttet til den minste absolutte nødvendige kjøpekraft er en lite fruktbar tilnærming til de sosiale problemene som finnes i de mest utviklede av velferdsstatene¹⁶. Når en snakker om relativ deprivasjon går dette på at den enkelte opplever eller oppfatter å mangle det de fleste andre har. Selv om gjennomsnittsinntekten øker i et velferdssamfunn, kan altså en økende andel bli hengende etter og bli definert som fattige. Dette gir en *kontekstuell* oppfatning av fattigdom. En oppfatning og definisjon av fattigdom som er mer knyttet til ulikhet og den gjennomsnittlige levestandarden og levekårene generelt i et land enn til forestillingen om nød isolert sett.

Gitt velferdsstatens fordelingspolitiske fundament i verdier som likhet, likeverdighet og rettferdighet (Holm 2000), er det velferdspolitisk enighet om å arbeide for å integrere det markedet segregerer. For dette er det utviklet visse sosiale ordninger. Dette som en korreksjon til markedet. Skal man ta del i samfunnet også sosialt fordrer det at individene rår over tilstrekkelig ressurser for å fylle de roller og forutsetninger som vanlig deltakelse i samfunnslivet består i. Som Hagen og Lødemel sier det: ”*Fattig er den som rår over så små ressurser at hans eller hennes liv blir svært avvikende fra det liv andre lever*.”¹⁷

En slik definisjon av fattigdom gjør det vanskeligere å kartlegge omfanget av fattigdom, og fokus på inntekt blir utilstrekkelig. Mangelfulle inntekter er kun en av mange dimensjoner ved fattigdom, om vi tar utgangspunkt i fattigdom som en sosial konstruksjon.

1.5. Mot et nytt fattigdomsbegrep

Selve forståelsen av hva som er en uakseptabel lav levestandard vil også kunne variere en del mellom ulike samfunn avhengig av blant annet det generelle nivået på levestandarden i samfunnet. Videre har det også vært en betydelig utvikling i forhold til hva som oppfattes som en *akseptabel* levestandard. Mens en tidligere var fornøyd med å bo hele familier på to rom og kjøkken og ikke det engang, er det nå helt andre forventninger i forhold til boligstandard, konsum og standard. Forventninger og ”*behov*” for ulike konsumvarer, inkludert bolig, er mer et produkt av lover, sosiale normer og forventninger enn av absolutte standarder. Dette innebærer at dette også vil variere med tid og rom.

¹⁴ Hagen og Lødemel, 2003, side 213.

¹⁵ *ibid*

¹⁶ *ibid*

¹⁷ Hagen og Lødemel 2003, side 213.

- ***Økonomisk fattigdom i forhold til spørsmålet om relativ fattigdom, blir derfor mer et spørsmål om inntektsulikhet enn absolutt nød.***

Dette synet er blitt utdypet innenfor rettferdighetsteorien lansert av Rawls (1971). I dette ligger mye av opphavet til dagens praksis i Norge med å bruke halvparten av medianinntekten som fattigdomsgrense. Dette er en praksis som er spesielt utbredt i OECD-landene, hvor det er fordelingen av de individuelle inntektene som er utgangspunktet for bestemmelsen av de landsspesifikke fattigdomsgrensene. Denne fremgangsmåten bygger imidlertid på en forutsetning om at kjøpekraften til den enkelte er uavhengig av bostedet, eller rettere sagt ***kostnadsnivået*** på bostedet. Dette er en problematisk forutsetning. For eksempel vet vi at ***boligutgiftene***, som i mange tilfeller utgjør den største andelen av husholdningers utgifter, varierer med graden av sentralitet.

I teorien kunne en ha justert inntektene etter forskjeller i konsumprisene, men slike prisindekser eksisterer ikke på kommune eller regionsnivå. For å komme dette problemet i forkjøpet introduserer Langørgen, Mogstad og Aaberge sine begreper om regionsspesifikke fattigdomsgrenser¹⁸, se nedenfor avsnitt 2.6. De grupperer kommunene etter boligpriser og geografisk tilhørighet og får slik et uttrykk for antall fattige i ulike geografiske områder, avhengig av de økonomiske levekostnadene i regionen (kommunen). Studien sammenlikner innbyggernes inntekter mellom personer bosatt i en og samme gruppe av kommuner, det vil si områder innenfor regioner med forholdsvis like boligpriser.

- ***Med bakgrunn i data fra 2001 viser studien at det er betydelige variasjoner mellom ulike regioner i andelen fattige. Dette gjelder både på kommune og fylkesnivå. Oslo kommer dårligst ut, uavhengig av om en i studien benytter en region- eller en landsspesifikk fattigdomsgrense.***

For å ta hensyn til slike variasjoner har studier gjort en bredere tilnærming til fattigdom¹⁹.

Opplysninger om inntekt og formue kombineres med informasjon om et større spekter av individenes livssituasjon, som for eksempel boforhold, sosialt nettverk, utdanning, stilling på arbeidsmarkedet, forbruksmønster, helse, med videre²⁰. En slik tilnærming gir en mulighet for å skille ut hvorvidt vedkommende har inntekt som fattigdomsproblem alene eller hvorvidt det vil være klare "fattigdomstegn" også innenfor andre områder.

Dette siste vil være sentralt i forhold til å forebygge fattigdom. Spørsmålet er hvordan kan en forebygge at fattigdom oppstår og i neste omgang i den grad situasjonen oppstår? Ser vi fattigdom i et utvidet perspektiv, som å omhandle også andre med sosial og helsemessige forhold, enn inntekt alene, vil den normative handlingsforpliktelsen for offentlige myndigheter som vi var inne på i avsnittet ovenfor, gis et utvidet innhold og omfatte et bredt spekter av tiltak innenfor både rusforebygging, psykiatri, barnevern, med videre. Dette innebærer den andre veien at muligheten i forhold til å avhjelpe fattigdom ikke bare kan ses som en kamp for bedre økonomiske vilkår for de svakest stilte, men også som en kamp for bedre vilkår blant rusmisbrukere, psykisk syke etc. Dette innebærer igjen at skal kommunale myndigheter arbeide mot fattigdom vil de være nødt til å sette i verk innsats på et helt spekter av tiltak.

¹⁸ Langørgen, Mogstad og Aaberge 2003.

¹⁹ Jamfør for eksempel Tone Fløttens studie fattigdom fra 1999.

²⁰ Hagen og Lødemel 2003, side 216.

Innenfor et levekårsperspektiv oppfattes fattigdom nettopp som en slik som en opphopning av flere problemsituasjoner samtidig. Ved å benytte en utvidet og mer levekårsbasert tilnærming til fattigdom finner en som oftest færre fattige enn ved å benytte en inntektsbasert definisjon alene²¹. Således fant Tone Fløtten (Fløtten 2001), med data fra 1994, at vel halvparten av de inntektsfattige i Norge ikke hadde andre fattigdomskjennetegn enn at de hadde lav inntekt. Samtidig viste dataene at det var lettere å definere undergrupper av kategorien ”fattige”.

- ***Ved å benytte en slik kombinasjon av ulike levekårsdata fant studien at fattigdom i Norge stort sett var et problem for den yngre delen av befolkningen. Det viste seg også at fattigdom i stor grad var et byfenomen.***

Her nærmer vi oss et svært viktig poeng:

- ***Konsekvensene av lav inntekt er ikke den samme for alle. Dette avhenger blant annet av hvilke andre levekårsvansker den fattige har å måtte forhold seg til. I den grad inntektsfattigdom kombineres med vansker langs dimensjoner som arbeidssituasjon, sosiale vansker, rus, psykiatri, noe som igjen i stor grad er å finne i storbyen og blant unge, så representerer fattigdommen et langt større problem, enn inntektsfattigdom i en langt mer gunstig livssituasjon.***

For å si dette litt annerledes og mer kortfattet: Det er mange eldre med lav inntekt, men konsekvensene av den lave inntekten for denne gruppen er ikke så store som for mange unge, og spesielt unge i storbyen.

1.6. Varig kontra forbigående fattigdom

Et spørsmål som ikke har blitt berørt er spørsmålet om varig kontra forbigående fattigdom. Er den varige fattigdommen mer problematisk enn den forbigående?

- ***Er fattigdom i rike samfunn mer et utfall av en marginaliseringsprosess enn en tilstand av ressursvakhhet? (Hagen og Lødemel 2003).***

I denne forbindelsen, og som et innlegg i debatten vi var inne på i avsnittet ovenfor, har det blitt spurt om vi ikke bør skille mellom **fattigdom** og **sosial eksklusjon** (Hagen og Lødemel 2003). Dette siste begrepet legger mer vekt på relasjonen mellom enkeltindivid og resten av samfunnet og trekker slik oppmerksomheten mot konsekvensene av inntektsfattigdommen. Begrepet om sosial eksklusjon benyttes for å ”fremheve en situasjon hvor dårlige levekår er en kombinasjon av at et individ ikke har tilstrekkelig ressurser til å ha de samme valgmulighetene som andre, samtidig som andre arenaer og fellesskaper har mekanismer som stenger for valg og deltakelse”, som det heter i Hagen og Lødemel 2003, side 220.

Ved å fokusere på et spørsmål om sosial eksklusjon fokuserer en sterkere på egenskaper ved sosiale kollektiver som påfører avvikere fattigdom og isolasjon. Begrepet fokuserer også på

²¹ Jamfør Tone Fløttens studie fra 2001.

forekomsten av ulike livskarrierer blant personer som opplever en fattigdomssituasjon sosialt og på annen måte. Enn så lenge er mindre forskning gjort på akkurat dette området. Metoden har imidlertid vært benyttet til å definere personer med en inntekt under en gitt grense i tre påfølgende år, for deretter å beskrive gruppen langs sosiale, demografiske og etniske dimensjoner (Epland 2000, Hagen og Lødemel 2003). Nettopp ved å fokusere på spørsmålet om gjennomstrømning og permanens i ulike husholdningstyper oppsummerer Hagen og Lødemel tre hovedtrekk i denne forskningen:

- 1. Fattigdom blant enslige eldre er langt på vei borte som kronisk fenomen.*
- 2. Det er en økende tendens til at enslige unge (under 45 år) øker sin andel av de kronisk fattige.*
- 3. Blant småbarnhusholdninger er det liten gjennomstrømning, de som først er fattige er det over lengre tid.*

(Hagen og Lødemel 2003, side 222)

Den norske fattigdommen er i et slikt perspektiv lokalisert i den yngre delen av befolkningen. De moderne marginaliseringsprosessene er dessuten i større grad knyttet til ”*livshendelser*” enn de eldre tiders mer klare forankring i ”lavere” sosiale klasser. Risikoen for å havne i en marginaliseringssituasjon er også knyttet mer til *overgangsfaser*, fra skole til arbeid, fra frisk til syk, fra gift eller samboende til enslig²². Tidligere, for kanskje ikke mer enn 10 år siden, ville også overgangen mellom å være barnløs til å ha barn og fra yrkesaktiv til å bli pensjonist også vært aktuelle overgangsfaser her. Men reformer i blant annet trygdesystemet har redusert ”faren” ved disse overgangene og redusert risikoen for at disse to overgangene skal lede til mer varige fattigdomssituasjoner.

Hva kan en så gjøre for å hindre at noen havner i fattigdomssituasjoner ved disse overgangene? Sannsynligvis er svaret svært komplekst. I mange tilfeller har dette med den enkeltes ressursituasjon generelt å gjøre. Spørsmål om utdanning, psykisk og fysisk helse, sosialt nettverk, vansker i boligmarkedet, og ikke minst en del rusmisbruk er her viktige forhold. I forhold til dette komplekset av problemer står det offentlige overfor store utfordringer, og i mange tilfeller vil tiltak mer være egnet for å forebygge enn å direkte avverge. Dette kommer vi mer tilbake til i del 3, hvor vi skal se på tiltak gjort av Oslo kommune på dette området.

Avsluttende kommentarer

Det har i dette avsnittet blitt definert en del dimensjoner som kan bidra til å belyse ulike og supplerende sider ved fattigdom som livssituasjon. Hensikten har vært å problematisere rundt i hvilken grad fattigdom alene kan beskrives ved hjelp av inntektsfordelinger og oppfatningen av fattigdom mer som et spørsmål om inntektsulikhet enn om nød, i mer tradisjonell forstand.

Det har blitt vist til at konsekvensene av å definere fattigdom som lavinntekt ikke er den samme for alle. I denne sammenhengen har vi argumentert for at konsekvensene av lavinntekt ikke er den samme for alle, og at i den grad lavinntekt kombineres med andre vansker som for

²² Hagen og Lødemel 2003, side 222.

eksempel arbeidssituasjon, sosiale vansker, rus, psykiatri og annet vil fattigdommen representere et mye større og mer sammensatt problem.

Uten å belegge dette empirisk, har vi i dette kapitlet argumentert for at dette i særlig grad er et problem i storbyene, og blant unge mennesker. Det er vist til en studie som fant at hvis en innførte en regionsspesifikk fattigdomsgrense, ville fattigdom i stor grad fremstå som et Osloproblem (Lanørgen, Mogstad og Aaberge 2003). Dette viser svakhetene ved de tradisjonelle landsbaserte fattigdomsstudiene, i det de vil undervurdere storbyenes problem.

Føyer vil ti den sosiale dimensjonen ved begrepet om fattigdom, vil fattigdom ytterligere fremstå som et storbyproblem, og hos oss et Osloproblem.

I det som følger vil vi i del 2 vise til ulike studier som er gjort knyttet til spørsmålet om fattigdom. I hovedsak vil vi ha en statistisk ambisjon i det vi vil søke å vise fordelingene av fattigdom som fenomen fra både et internasjonalt og et nasjonalt perspektiv, både regionalt og lokalt.

Del 2. Statistikk

Etter denne gjennomgangen av ulike tilnærminger og definisjoner av fattigdom vil vi i denne delen se nærmere på lavinntektsutvikling og fordelinger mellom ulike grupper. Vi vil både holde oss til den relative definisjonen av fattigdom og til faktorer som vil høre inn under et utvidet fattigdomsbegrep knyttet til resurser. Vi vil imidlertid også i noen tilfeller sammenlikne fordelinger med utgangspunkt i OECD's grense på 50 prosent av medianinntekten og EU's grense på 60 prosent av medianinntekten.

Vi vil også se litt på fattigdom i et internasjonalt perspektiv.

2.1. Utviklingen i årlig lavinntekt i Norge

I Norge har de fleste grupper opplevd en sterk inntektsvekst de siste årene. Spørsmålet er om dette gjelder alle, eller er det noen grupper som faller utenfor? Og hvordan sammenfaller dette med de gruppene som fra før er utsatt i forhold til å komme i en fattigdomssituasjon?

I sin inntekts- og formuesundersøkelse viser Statistisk sentralbyrå at norske husholdninger økte sin gjennomsnittlige inntekt etter skatt (pr forbruksenhet) med 25 prosent fra 1996 til 2002, målt i faste priser (Statistisk sentralbyrå 2004:2). SSB finner at grupper med langtidssyke og mottakere av sosialhjelp hadde den svakeste inntektsveksten i inntekt etter skatt pr forbruksenhet. Andre grupper som også kommer dårlig ut er enslige forsørgere, unge aleneboende og ikke-vestlige innbyggere.

Naturlig nok vil andelen med lavinntekter ligge lavere med OECD's beregningsmetode (50 prosent av medianinntekten) enn med EU's (60 prosent av medianinntekten). I tillegg kommer at med OECD's ekvivalensskala, der en legger vekt på husholdningenes stordriftsfordeler, vil en beregne lavere medianinntekt i befolkningen enn med skalaen til EU.

Utover dette gir ikke utviklingen i lavinntekt i årene etter 1986 store variasjoner for de to lavinnteksdefinisjonene. Med OECD skalaen lå andelen med lavinntekt på knapt 11 prosent i 1986, steg til vel 12 prosent i 1994, avtok deretter noe, og ligger på vel 11 prosent i 2002. Dette er inkludert studenter.

Med EU skalaen ligger andelen med lavinntekt i 1986 på rundt 3 prosent. Denne øker til vel 4 prosent i 1994, avtar deretter noe, men øker igjen etter år 2000 til omtrent samme nivået som i 1994. Dette er også inkludert studenter.

Hovedkonklusjonen er altså at det har funnet sted få endringer i andelen med lavinntekt (SSB, 2004:1). Andelen økte noe frem mot midten av 1990-tallet, avtok deretter frem til rundt 1999 og 2000. Etter den tid har vi igjen fått en økning i andelen med lavinntekt.

Nedgangen etter 1995 er noe sterkere med EU's definisjon enn med OECD's definisjon. Dette har blant annet sammenheng med en betydelig nedgang i lavinntekt blant pensjonister i andre halvdel av 1990 årene. Dette skyldes i hovedsak en sterk økning i minstepensjonen på dette tidspunkt. Utviklingen i lavinntekt ser ut over dette i stor grad til å falle sammen med utviklingen i de økonomiske konjunkturerne²³.

²³ SSB 2004, side 17 og Andersen med flere 2003.

Ved å se på utviklingen i lavinntekt ved å velge lavinntektsgrensen for et gitt år og dermed korrigere dette beløpet for prisstigningen i perioden, får en bedre frem hvordan inntektsutviklingen har vært for de med lavinntekt i perioden²⁴. Ved å gjøre en slik analyse finner SSB at det har funnet sted en betydelig reduksjon i andelen med lavinntekt. Dette kan tolkes som at den realinntektsveksten som har funnet sted i husholdningene mot slutten av 1990-tallet, også har kommet de med lave inntekter til gode. Men samtidig ser også realinntektsøkningen til de i de lavere inntektsgruppene ut til å ha stoppet opp de siste årene. Basert på lavinntekt i året 1994 finner SSB at andelen med lavinntekt etter 1999 har ligget fast på henholdsvis 5 og 3 prosent for EU og OECD sin definisjon av lavinntekt²⁵. Den store forskjellen mellom beregninger gjort med OECD's definisjon og EU's definisjon skyldes blant annet at de to gruppene er ulikt sammensatt. EU's høyere lavinntektsgrense betyr at EU's gruppe vil inneholde mange personer som ikke inkluderes i OECD's lavinntektsgruppe. Dette gjelder for eksempel mange pensjonistgrupper. Mange trygdene har hatt en solid realvekst i inntekt de siste årene. Dette innebærer at stadig færre pensjonister vil tilhøre lavinntektsgruppen, når en benytter en "fast" lavinntektsgrense for ett bestemt år og justerer dette for prisstigningen (SSB 2004).

2.2. Sammensetningen av lavinntektsgruppen

Spørsmålet om sammensetning av lavinntektsgruppen har mange dimensjoner. Her vil vi særlig se på følgende tre:

1. Sammensetningen av lavinntektsgruppen. Hvilke grupper utgjør en stor eller liten del av alle med lavinntekt?
2. Sannsynligheten for å tilhøre lavinntektsgruppen? Med andre ord, andelen med lavinntekt innen hver enkelt husholdningsgruppe.
3. Lavinntektsgapet innen de ulike husholdningstypene. Det vil si hvor mye inntekt de "fattige" mangler på ikke lengre å være fattige.

Kilde SSB: 2004, side 18).

Vi skal se litt på disse tre punktene her. Innledningsvis kan vi si at SSB de gruppene som er overrepresentert blant de inntektsfattige i SSB's beregninger, i hovedsak er de samme gruppene som har kommet svakest ut i inntektsutviklingen de siste årene²⁶. Dette gjelder sosialhjelpsmottakere, langtidssyke, unge enslige og enslige forsørgere, som alle er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen. Dette gjelder også for langtidsledige og ikke-vestlige innvandrere.

Tabell 2.1. Nedenfor summerer opp en studie gjort av SSB (oppsummert i SSB, 2004, side 19) ved hjelp av OECD's lavinnteksdefinisjon.

²⁴ SSB 2002:1

²⁵ SSB 2004, side 17.

²⁶ SSB 2002:2

Tabell 2.1. Lavinntektsindikatorer innen ulike husholdningstyper, 2002. OECD's lavinntektsdefinisjon (50 prosent av medianinntekten).

	Andel av alle med lavinntekt	Andel med lavinntekt	Lavinntektsgapet
Enslige under 45 år	37	20.6	35
Enslige 45-64 år	4	4.1	57
Enslige 65-år og eldre	2	1.3	12
Par uten barn, under 45 år	5	5.4	27
Par uten barn 45-64 år	2	1.1	55
Par uten barn 65 –år og eldre	2	1.0	56
Par med barn, yngste barns alder 0-6 år	21	4.4	11
Par med barn, yngste barns alder 7-17 år	10	2.5	18
Enslige forsørgere	14	9.7	16
Andre husholdninger	6	2.5	13
Alle	100	4.9	26

Kilde SSB, 2004, side 19 , som henter data fra SSB. Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger.

Tabellen viser at i henhold til OECD's definisjon av lavinntekt er det en høy andel barnefamilier blant lavinntektshusholdninger. Dette har en definisjonsmessig forklaring i det minstepensjonistene stort sett ligger over 50 prosent av medianinntekten, men under 60 prosent som er EU's definisjon av lavinntekt. Yngre enslige dominerer gruppen, etter OECD's definisjon, med hele 37 prosent av alle med lavinntekt. I tillegg er det relativt mange småbarnsfamilier og enslige forsørgere blandt de med lavinntekt. 14 prosent av de med lavinntekt er enslige forsørgere, 21 prosent er par med barn i alderen 0 til 6 år. Dette gjør barnefamilier til en tung gruppe, etter OECD's definisjon.

Tabell 2.2. Lavinntektsindikatorer innen ulike husholdningstyper, 2002. EU's lavinntektsdefinisjon (60 prosent av medianinntekten).

	Andel av alle med lavinntekt	Andel med lavinntekt	Lavinntektsgapet
Enslige under 45 år	27	35.4	36
Enslige 45-64 år	6	14.4	18
Enslige 65-år og eldre	23	42.6	12
Par uten barn, under 45 år	4	9.6	27
Par uten barn 45-64 år	2	2.4	21
Par uten barn 65 –år og eldre	6	8.0	7
Par med barn, yngste barns alder 0-6 år	13	6.4	14
Par med barn, yngste barns alder 7-17 år	6	3.6	21
Enslige forsørgere	10	16.0	19
Andre husholdninger	4	4.7	20
Alle	100	11.4	18

Kilde SSB, 2004, side 19 , som henter data fra SSB. Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger.

Som vi ser i tabell 2.3 så er tyngdepunktet et noe annet når vi ser på fordelinger med EU's fattigdomsgrense, Enslige utgjør hovedtyngden, særlig de yngste og de eldste. Til sammen utgjør disse over halvparten av alle i lavinntektsgruppen i 2002, med 58 prosent.

Småbarnsforeldre er også en betydelig gruppe her, med 12 prosent. Det er videre enpersonshusholdningene som har den største sannsynligheten for å være en lavinntektshusholdning. Dette gjelder særlig de enslige alderspensjonistene som har en svært høy risiko, med 42 prosent. Blant de gruppene med relativt lav risiko for å ha lav inntekt finner vi kategorien par med barn.

Ser vi på inntektsnivået, ser vi at det er klare forskjeller når det gjelder inntektsnivået til personene i de ulike husholdningstypene. For eksempel mellom enslige under 45 år og enslige over 64 år. Av tabell 2.3. ser vi at "lavinntektsgapet" er på hele 36 prosent for enslige under 45 år. Tilsvarende tall er på 12 prosent blant de eldste. Dette kan tyde på at inntektene til de fleste eldre i lavinntektsgruppen ikke er så langt fra lavinntektsgrensen, mens det blant de yngre enslige er en høy andel med til dels svært lave inntekter som gjør at gapet til lavinntektsgrensen er tydelig (SSB 2004, side 19).

Sammenlikner vi nettopp "lavinntektsgapet" mellom de to målemetodene i tabellene 2.2. og 2.3 ser vi at "lavinntektsgapet" er betydelig større når en benytter OECD's definisjon enn en finner med EU's definisjon.

2.3. Utvikling i lavinntekt for noen utvalgte grupper

Hvordan er så andelen med lavinntekt innenfor ulike grupper? Og hvordan har den utviklet seg de siste årene? Uten å sette oppe en samlet oversikt over dette, henter vi noen utvalgte tall fra SSB som viser situasjonen i 1996 og 2002. Alle data er hentet fra inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger og gjengitt i SSB, 2004.

Som det går frem av tabell 2.4 er det etter OECD's definisjon, basert på 50 prosent av medianinntekten, 4.2 prosent av befolkningen som befinner seg i en lavinntektshusholdning i 1996 og 4.9 prosent i 2002. I henhold til EU's 60 prosents grense er andelen på 12 i 1996 og 11.4 i 2002, som vi ser av tabell 2.5. Begge målene viser altså en relativt stabil utvikling i andelen fattige i Norge.

Går vi nærmere på de enkelte gruppene, ser vi at andelen enslige forsørgere har økt noe, fra 7 til 10 prosent fra 1996 til 2002, med OECD's definisjon.

Tabell 2.3. Andel personer i husholdninger med årlig inntekt etter skatt pr forbruksenhet under OECD's lavinnteksdefinisjon (50 prosent av medianinntekten). 1996 og 2001. Ulike grupper.

	1996	2002
Hele befolkningen	4.2	4.9
Enslige forsørgere	7	10
Par med barn 0-17 år	3	4
Barn under 18 år	4	6
Alderspensjonister	2	1
Langtidsledige	18	17
Innvandrere i alt	17	18
Innvandrere med ikke-vestlige landbakgrunn	23	23
Flyktninger	20	26
Sosialhjelpsmottakere	16	25

Kilde: SSB, 2002, side 20, SSB, Inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger.

Andelen par med barn har derimot ligget relativt stabil med de to målene på lavinntekt, fra 3 til 4 prosent fra 1996 til 2002 med OECD's definisjon, og stabilt på 5 prosent med EU's definisjon.

Kategorien alderspensjonister som er så tungt inne med EU's definisjon, forsvinner nesten med OECD's definisjon. Dette tyder på at de ligger et sted mellom 50 og 60 prosent av medianinntekten. Innvandrere og flyktninger er tungt inne etter begge definisjonene.

Tabell 2.4. Andel personer i husholdninger med årlig inntekt etter skatt pr forbruksenhet under EU's lavinnteksdefinisjon (60 prosent av medianinntekten). 1996 og 2001. Ulike grupper.

	1996	2002
Hele befolkningen	12	11.4
Enslige forsørgere	14	16
Par med barn 0-17 år	5	5
Barn under 18 år	7	8
Alderspensjonister	32	25
Langtidsledige	36	33
Innvandrere i alt	28	27
Innvandrere med ikke-vestlige landbakgrunn	36	33
Flyktninger	34	36
Sosialhjelpsmottakere	36	44

Kilde: SSB, 2002, side 20, SSB, Inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger.

Andelen sosialhjelpsklienter under lavinnteksgrensen ligger på hele 44 prosent i 2002, etter EU's lavinnteksdefinisjon. Dette er en tydelig økning fra 36 prosent i 1996. Ser vi på OECD's definisjoner er økningen også tydelig, fra 16 prosent i 1996 til 25 prosent i 2002.

En annen tung gruppe blant de med lav inntekt er de langtidsledige. Hele en av tre langtidsledige har lavinntekt etter EU's definisjon, mens dette gjelder for rundt 18 prosent med OECD's definisjon. Andelen har avtatt noe fra 1996 til 2002.

I sum innebærer dette at det særlig er blant langtidsledige, ikke-vestlige innvandrere og sosialhjelpsmottakere vi finner de med lavinntekt både i 1996 og 2002. Dette gjelder både etter EU's og OECD's definisjon.

2.4. Sosiale indikatorer og "fattigdomsstatus" i utvalgte grupper

2.4.1. Barn og barnefamilier

Opp gjennom 1990-tallet var barnefamiliene blant inntektsvinnerne, med en økning i gjennomsnittsinntektene over gjennomsnittet. Dette gjaldt særlig for par med barn. Samtidig har de økonomiske forskjellene blant barn blitt større i samme periode (Kirkeberg med flere 2003).

Yrkestilknytning

Yrkestilknytningen er sterkere blant barnefamilier enn ellers i samfunnet. Bare 9 prosent av alle barn under 18 år bodde i husholdninger som ikke hadde noen voksne med yrkestilknytning i 2002. Andelen var til sammenlikning 13 prosent for alle personer i den mest yrkesaktive alderen mellom 25-66 år. Samtidig er det klare forskjeller mellom de ulike gruppene av barnefamilier. Blant enslige forsørgere var det således hele 1 av 3 som ikke hadde yrkestilknyttede i husholdningen. Blant par med barn i de laveste inntektsklassene var

det hele 39 prosent uten yrkestilknyttede i husholdningen. Denne andelen økte fra 33 til 39 prosent fra 2001 til 2002²⁷.

Inntekt

De siste årene har det funnet sted en vekst i andelen barn som lever i familier med vedvarende lav inntekt (SSB 2005). Først og fremst gjelder dette for større barnefamilier, med 3 eller flere barn. Ved å benytte EU's målemetode finner SSB at 6 prosent av alle barn under 18 år levde i familier med vedvarende lavinntekt i perioden 2001-2003. Dette var en økning fra 4 prosent fra treårsperioden 1997 til 1999. Ved bruk av OECD's målemetode var økningen noe lavere i samme periode, fra 2 til 3 prosent.

En av forklaringene på dette er at barnefamilier med lavest inntekt hadde en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet i 2003, enn hva som var vanlig på 1990-tallet. Dette var i hovedsak familier med ikke vestlig opprinnelse.

Redusert realverdi for barnetrygden de siste årene kan også ha medvirket til den lave inntektsveksten for barnefamilier med de laveste inntektene.

Økonomisk utsatthet

Som indikator på økonomisk utsatthet kan benyttes andelen personer i husholdningen som mottar supplerende ytelser i form av bostøtte og sosialhjelp. Begge disse ordningene er mer utbredt blant enslige forsørgere og par med barn i de laveste inntektsklassene (SSB 2004). Blant utsatte barnefamilier er det relativt vanlig å ha høye boutgifter i forhold til husholdningsinntekten. I 2002 mottok 18 prosent av enslige forsørgere bostøtte. Blant par med barn i de laveste inntektsklassene var andelen om lag på samme nivå, med 20 prosent (SSB 2004).

Også sosialhjelp er relativt utbredt blant utsatte barnefamilier. Nesten hver tredje familie blant gruppen par med barn i de laveste inntektsklassene, mottok sosialhjelp i 2002 (SSB 2004). Andelen for enslige forsørgere sank fra om lag hver femte familie i 1996 til hver syvende familie (15 prosent) i 2001 (SSB, 2004). Siden økte andelen litt til 2002.

Boforhold

Det har vært en klar økning i andelen enslige forsørgere som er selveiere siden første halvdel av 1990-tallet. Allikevel er andelen enslige forsørgere som eier sin egen bolig lavere enn i den samlede voksne befolkningen (SSB 2004). Enslige forsørgere bor også noe mindre romslig enn befolkningen samlet. Boligareal pr person i husholdninger med enslige forsørgere er klart lavere enn i den voksne befolkningen totalt, med henholdsvis 42 og 53 kvadratmeter i 2001.

Det var også slik at enslige forsørgere som leide bolig i 2003 betalte mer for boligen sin enn gjennomsnittet av leiere, henholdsvis om lag 50 000 mot om lag 60 000 (SSB 2004). Boutgiftene utgjorde også en større belastning i forhold til inntekten for enslige forsørgere enn for alle husholdninger. Således var det i 2003 48 prosent av enslige forsørgeres husholdninger som hadde høye boutgifter i forhold til inntekten, samtidig som 9 prosent hadde lave boutgifter (SSB 2004).

²⁷ SSB 2004, side 23.

2.4.2. Ikke-vestlige innvandrere og flyktninger

Etter SSB's beregninger var det i 2004 om lag 349 000 personer i Norge med innvandrersstatus. Dette utgjorde 7.6 prosent av befolkningen. Dette omfatter første generasjonsinnvandrere uten norsk opphav og personer født i Norge med to utenlandsfødte foreldre (SSB 2004). 40 prosent hadde opphav i Asia, 16 prosent i Øst-Europa, Norden 15 prosent og Afrika 12 prosent. Dessuten hadde 10 prosent bakgrunn i Vest-Europa for øvrig (SSB 2004).

Yrkestilknytning

Hver tredje ikke-vestlige innvandrer tilhører en husholdning uten yrkestilknyttede personer i 2002. Dette er en liten økning fra 2001 (SSB 2004). Det var også noen færre innvandrere i 2002 enn i 2001 som bodde i husholdninger der yrkesinntekt var den viktigste inntektskilden, med 18 prosent i 2002 mot 17 prosent i 2001.

For flyktningene er det 54 prosent som i 2002 tilhører en husholdning hvor inntekt av eget arbeid er den viktigste kilden til husholdningsøkonomien. Dette er en nedgang fra 2001, hvor den tilsvarende andelen var på 60 prosent.

Disse andelene skjuler imidlertid til dels store variasjoner mellom ulike innvandrergrupper. Således har for eksempel innvandrergrupper fra landene Chile, India, Sri Lanka, Vietnam og Bosnia-Hercegovina god tilknytning til arbeidslivet.

Økonomisk utsatthet

Gruppen ikke-vestlig innvandrer er klart overrepresentert blant husholdninger som mottar bostøtte og økonomisk sosialhjelp, samtidig som andelen har falt noe fra 2001 til 2002. Andelen personer som mottok bostøtte utgjorde 19 prosent blant ikke-vestlige innvandrere i alt i 2002 og 29 prosent blant flyktninger i 2002. Tilsvarende andeler året før var henholdsvis 23 og 33 prosent. For befolkningen samlet var andelen stabilt på 4 prosent i 2001 og 2002 (SSB 2004).

Blant innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn var andelen som mottok sosialhjelp 29 prosent i 2002 mot 32 prosent i 2001. Tilsvarende tall for flyktninger var 42 prosent i 2002 mot 45 prosent i 2001.

Inntektssituasjonen

Blant de med ikke-vestlig bakgrunn, er det en lavere andel samlet husholdningsinntekt fra arbeid og desto større andel i form av stønader, sammenliknet med det som ikke har lavinntekt. Blant de inntektsfattige husholdningene hvor hovedinntektstaker er ikke-vestlig, utgjør slike overføringer 59 prosent av den totale husholdningsinntekten, mens yrkesinntekten likker på en andel på 40 prosent (SSB 2004, side 45).

Den viktigste overføringen er økonomisk sosialhjelp. Denne utgjør til sammen gjennomsnittlig en fjerdedel av samlet inntekt.

Inntektsfordeling

Det er blant ikke-vestlige innvandrere en stor inntektsulikhet. Den "rikeste" femdelen av ikke-vestlige innvandrere hadde en gjennomsnittsinntekt som lå fem ganger så høyt som den "fattigste" femdelen²⁸. Denne inntektsulikheten er mindre blant flyktninger.

²⁸ SSB 2004, side 46.

2.4.3. Alderspensjonister, i særlig grad minstepensjonister

Ved utgangen av 2003 var det 624 000 alderspensjonister i Norge. 40 prosent av disse er under 75 år. De fleste er kvinner (SSB 2004, side 61). Hver tredje alderspensjonist er minstepensjonist. Andelen minstepensjonister har avtatt de siste årene. Dette har sammenheng med at stadig flere opparbeider seg tilleggspensjon.

Økonomisk utsatthet

Trygdemottakere generelt er overrepresentert som mottakere av bostøtte. Det er særlig blant minstepensjonistene andelen er høy, med fire av ti mottok bostøtte i 2002. Andelen var i underkant av 1 av 10 blant alderspensjonistene.

Andelen med høy gjeldsbelastning er imidlertid svært lav blant alderspensjonister og minstepensjonister. Dette har sammenheng med at gjeld etter all sannsynlighet er betalt ned (SSB 2004).

Den gruppen som blant trygdemottakere skilte seg klart ut med størst andel med lavinntekt²⁹, er aleneboende minstepensjonister. Tre av fire aleneboende pensjonister befant seg i 2002 i lavinntektsgruppen. Også alderspensjonister var imidlertid overrepresentert blant de med lavinntekt når dette sammenliknes med hele befolkningen. En av fire alderspensjonister havnet i lavinntektsgruppen i 2002, men her har det vært en klar nedgang fra 1999 (SSB 2004).

Personer i lavinntektsgruppen er generelt overrepresentert blant de som mottar bostøtte og sosialhjelp. En interessant vri på dette er minstepensjonistene. Blant disse er det flere som mottar støtteordningene samtidig som de ikke er i lavinntektsgruppen. En mulig forklaring er at tilleggssinntekten som disse overføringene representerer, kombinert med minstepensjonen, gir de aleneboende minstepensjonistene inntekt over lavinntektsgrensen.

Boforhold

I 2003 bodde 82 prosent av alderspensjonistene i en bolig husholdningen eide. Dette kunne enten være i form av selveier eller som andels eller aksjeeier (SSB 2004). Dette er faktisk sammen andel som i den voksne befolkningen. Denne andelen med eiere har økt noe fra 1991, da andelen eiere faktisk var lavere enn i befolkningen som helhet, med 76 versus 82 prosent.

Fire av fem pensjonister har siden slutten av 1980-tallet bodde i småhus. Dette er omtrent det samme som for voksne generelt.

Flesteparten av alderspensjonistene var dessuten selveiere. Minstepensjonister har forholdsvis lav husleie og renter og avdrag. Dette gjelder også aleneboende minstepensjonister. Sett i forhold til inntekt etter skatt var boligutgiftene imidlertid høyere for minstepensjonister som bor alene enn for alderspensjonister. 28 prosent av minstepensjonistene hadde høye bostøtter (det samme som i befolkningen for øvrig), sammenliknet med 13 prosent blant alderspensjonistene. Alle tall fra 2002 og hentet fra SSB 2004.

²⁹ Lavinntekt er her definert som inntekt under 60 prosent av medianinntekten for alle, med andre ord EU's standard.

Økonomien samlet sett

Det er få alderspensjonister som har betalingsproblemer. Det samme gjelder for minstepensjonister. Et unntak er strømgjengen, som 6 prosent oppgav å ha vansker med å betale i 2002 (SSB 2004). Det er imidlertid samtidig nesten en av fem blant minstepensjonistene som oppgir i 2002 at det er vanskelig eller svært vanskelig å "få endene til å møtes". Dette er om lag det dobbelte av det en finner i befolkningen generelt.

2.4.4. Vedvarende lavinntekt

SSB har gjort en studie basert på paneldata for å finne frem til kjennetegn ved personer eller hushold med vedvarende lavinntekt. Paneldatane er hentet inn i forbindelse med den årlige inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger. Paneldelen til denne årlige studien for husholdninger er trukket tilfeldig blant personer 16 år eller eldre.

Definisjon av vedvarende lavinntekt

Vedvarende lavinntekt har mange definisjoner. Fra før er vi godt kjent med forskjellene mellom OECD skalaen og EU skalaen. En måte å definere vedvarende lavinntekt er å ta utgangspunkt i hvor mange ganger en person har hatt inntekt under den årlige lavinntektsgrensen, eller en kan ta utgangspunkt i gjennomsnittsinntekten for en periode på flere år (SSB 2004). En kan så regne de personene som har en inntekt pr forbruksenhet som er lavere enn den gjennomsnittlige lavinntektsgrensen for de samme årene som personer med kronisk lave inntekter.

Antall personer med lavinntekter i 2000 til 2002

Målt med ekvivalentinntekt under henholdsvis 50 prosent og 60 prosent av mediangjennomsnittet i perioden, var det 17 073 personer i Norge med vedvarende lavinntekt, 16 år eller eldre. Dette eksklusive studenter. Dette utgjorde henholdsvis 3.0 prosent målt i forhold til en 50 prosents grense og 8.1 etter en 60 prosents grense³⁰.

Sammensetningen av lavinntektsgruppen

Sammensetningen av lavinntektsgruppen varierer med hvilken definisjon av lavinntekt en benytter. Ved å benytte definisjonen til EU, domineres gruppen med vedvarende lavinntekt av enslige eldre og enslige under 45 år. Disse gruppene utgjør til sammen 58 prosent av alle med vedvarende lavinntekt, men bare 16 prosent av befolkningen som helhet. Par med barn, der yngste barn er under 7 år, utgjør også en annen stor gruppe, med 12 prosent. Likevel er småbarnsforeldre ikke overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt, når en benytter EU's lavinnteksdefinisjon. Denne gruppen 21 prosent i befolkningen som helhet.

Med OECD's definisjon på lavinntekt er gruppen med lavinntekt for en stor del aleneboende under 45 år. Denne gruppen utgjør nesten 4 av 10 med vedvarende lavinntekt i 2002. Utover dette utgjør også par med småbarn en betydelig andel av de med vedvarende lavinntekt, med en andel på 26 prosent. Det er imidlertid få enslige eldre i lavinntektsgruppen³¹.

Fordelingen av gruppen med vedvarende lavinntekt kommer til uttrykk i tabell 2.5. nedenfor.

³⁰ SSB 2004, side 80.

³¹ Alle data SSB 2004, side 81.

Tabell 2.5. sammensetningen av gruppen med vedvarende lavinntekt. Gjennomsnittlige andeler for årene 2000 til 2002 med OECD og EU definisjonene.

	OECD definisjonen	EU definisjonen	Andel av (treårs)befolkningen i 2002
Enslige under 45 år	38	25	9
Enslige 45 til 64 år	4	5	5
Enslige 65 år og eldre	3	33	7
Par uten barn under 45 år	3	2	3
Par uten barn 45 til 64 år	1	1	10
Par uten barn 65 år og eldre	2	7	9
Par med barn, yngste barns alder 0 til 6 år	26	12	21
Par med barn, yngste barns alder 7 til 17 år	8	5	18
Enslige forsørgere	8	5	7
Andre husholdninger	6	4	11
Alle personer	100	100	100

Kilde SSB 2004, side 82, SSB's inntekt- og formuesundersøkelsen for husholdninger.

Tabellen viser også forskyvningen mellom gruppene avhengig av de to lavinntektsgrensene.

Yrkestilknytning og utdanning

Det er en nær sammenheng mellom det å stå utenfor arbeidslivet over flere år og det å ha vedvarende lavinntekt. Det samme gjelder i forhold til utdanning. Flere studier har påvist en sammenheng mellom det å ha lav inntekt og hvilket utdanningsnivå den enkelte har³².

Personer med lav formell utdanning har klart høyere risiko for å ha vedvarende lavinntekt sammenliknet med befolkningen som helhet (SSB 2004, side 82).

Økonomiske kjennetegn ved lavinntektsgruppen

Så høy andel som 40 prosent av alle som tilhørte et hushold som mottok bostøtte i 2002 hadde lavinntekt etter EU's definisjon (SSB 2004). Tilsvarende høy andel med lavinntekt finner vi blant husholdninger som fikk økonomisk sosialhjelp samme år (SSB 2004). Det er også en sterk sammenheng mellom det å motta sosialhjelp og bostøtte samtidig, og det å ha lavinntekt. I 2002 var nesten halvparten, rundt 47 prosent, av alle som i årene 1999 til 2002 mottok både bostøtte og sosialhjelp i gruppen med vedvarende lavinntekt (SSB 2004).

Bolig og boligstandard

Generelt viser studier foretatt av SSB at det er få eiere blant yngre med vedvarende lavinntekt (SSB 2004). Mulighetene for å eie sin egen bolig er små for husholdninger som over flere år har hatt lav inntekt. Bare rundt en av fire yngre med vedvarende lavinntekt eier sin egen bolig, sammenliknet med tre av fire yngre i befolkningen 16 til 44 år.

³² Jamfør blant annet Aaberge, Andersen og Wennemo 1999, Fløtten 2003:2 og SSB 2004.

I forhold til boligstandard skiller personer med lavinntekt seg markert fra befolkningen av yngre under 45 år. Det er om lag dobbelt så mange som bor trangt i lavinntektsgruppen, henholdsvis 27 prosent mot 11 prosent. Likeledes er det omtrent halvparten så mange som bor romslig, henholdsvis 9 prosent mot 20 prosent. Dobbelte så mange er også utsatt for støy (SSB 2004).

Blant middelaldrene og eldre er det svakere forskjeller i andelen eiere mellom personer med vedvarende lavinntekt og hele aldersgruppen.

Økonomiske vansker

Det er liten forskjell på vurderingen av økonomisk romslighet mellom personer med vedvarende lavinntekt og hele befolkningen mellom 16 og 83 år. I begge gruppene er det rundt 10 prosent som sier at det er svært vanskelig å "få endene til å møtes". I de yngre gruppene viser det seg en liten forskjell, med henholdsvis 18 prosent og 10 prosent.

Vedvarende lavinntekt i ulike grupper

Barnefamilier

Det ser ikke ut til at barnefamilier er mer utsatt for vedvarende lavinntekt enn befolkningen generelt (SSB 2004). Snarere var det motsatt, at enkelte grupper av barnefamilier var mindre utsatt for vedvarende lavinntekt enn andre grupper. Dette gjaldt i særlig grad par med ett eller to barn. På den annen side hadde enslige forsørgere og par med tre eller flere barn en noe høyere sannsynlighet for vedvarende lavinntekt enn andre barnefamilier. Dette baserer seg på tall fra 2002 (SSB 2004).

Hovedtendensen i SSB's materiale er at det er stor grad av stabilitet i andelen med lavinntekt blant barnefamiliene i tiden 1999 til 2002 (SSB 2004).

Et hovedinntrykk er også at det er en betydelig grad av stabilitet i andelen av lavinntekt blant barnefamilier. I gruppen enslige forsørgere var det en nedgang fra 1999 til 2001, men en økning igjen i 2002 i andelen med lavinntekt. Dette siste er særlig aktuelt for de som har status som enslige forsørgere i alle tre årene. En annen gruppe barnefamilie som har en økning i andelen med lavinntekt, er par med tre eller flere barn. Mens gruppen lå på om lag 4 prosent i 1997 til 1999, økte andelen med lavinntekt til 6 prosent i 2000-2002 (SSB 2004). I denne gruppen finner vi en høy andel personer med ikke-vestlig opprinnelse.

Innvandrere

Nesten hver fjerde innvandrere hadde lavinntekt i perioden 2000 til 2002, med EU's definisjon (SSB 2004). Den høyeste andelen er blant personer med ikke-vestlig bakgrunn. Med EU's definisjon finner vi i 2002 hele 31 prosent med lavinntekt i denne gruppen. Etter en nedgang ser vi i 2002 igjen en økning i andelen med lavinntekt i denne gruppen. Endringer i arbeidsmarkedet kan være en viktig forklaring.

Trygdemottakere, alderspensjonister

For alderspensjonistene har det vært en gunstig utvikling når det gjelder utbredelsen av vedvarende lavinntekt. Alderspensjonistene er imidlertid fremdeles en gruppe som er overrepresentert blant personer med vedvarende lavinntekter, når EU's definisjon benyttes (SSB 2004).

I følge SSB's tall så var det i perioden 2000 til 2003 25 prosent av alderspensjonistene som hadde vedvarende lavinntekt. Dette var en nedgang fra 28 prosent i perioden 1997 til 1999.

2.5. Fattigdom i et internasjonalt perspektiv

Som vi har sett kan fattigdom i et økonomisk perspektiv både defineres ved absolutte og relative grenser. Ved de relative grensene er det vanlig å ta utgangspunkt for eksempel i et lands medianinntekt. Dette gjør imidlertid at det med et slikt mål vil være vanskelig å sammenlikne landene imellom. Dette fordi referanserammen, medianinntekten, vil variere mellom ulike land.

Ser vi på noen tall for andelen av befolkningen som tilhører husholdninger med en disponibel inntekt under halvparten av medianinntekten, ser vi en del variasjoner landene imellom. Dette kommer til uttrykk i tabell 2.6.

Tabell 2.6. Andelen av befolkningen som tilhører husholdninger med en disponibel inntekt under halvparten av medianinntekten, gjennomsnitt 1987 til 98 samt andelen av samlet inntekt som disponeres av de 10 prosent med lavest inntekt.

Land	Andel av befolkningen under fattigdomsgrensen	Prosent av samlet inntekt for den laveste ti-del av befolkningen
Norge	6.9	4.1
Sverige	6.6	3.7
Finland	5.1	4.2
Danmark	9.2	3.6
Nederland	8.1	2.8
Belgia	8.2	3.2
Østerrike	10.6	2.5
Tyskland	7.5	3.3
Frankrike	8.0	2.8
Italia	14.2	3.5
Storbritannia	13.4	2.2
Irland	11.1	2.5
USA	16.9	1.8

Kilde UNDP 2002, referert i Hagen og Lødemel 2003

Som tabellen viser er det en høyere andel av befolkningen under fattigdomsgrensen i Norge enn i Sverige og Finland, definert i forhold til den nasjonale medianinntekten. Målt i prosent av den samlede inntekten, var imidlertid en høyere andel blant den laveste tidelen av befolkningen i Norge, enn tilsvarende tall for Sverige og Danmark. Dette kan kanskje tolkes som at det er en litt mer rettferdig fordeling av inntektene også i forhold til de med de aller laveste inntektene i Norge, sammenliknet med disse to andre landene.

Norge ligger faktisk nest høyest av samtlige land i tabellen i forhold til prosent av samlet inntekt på de laveste ti-delen av befolkningen. Lavest ligger USA, med 1.8. Dette kan antyde at dette er et land med betydelig større inntektsulikheter enn for eksempel Norge.

Ser vi på andelen fattige under inntektsgrensen ligger USA høyest av landene i tabellen med 16.9 prosent av befolkningen. Også Italia ligger høyt med 14.2 prosent. Med unntak av Danmark ligger landene i Norden noe lavere enn landene på kontinentet som er med i tabellen.

2.6. Fattige i Norge - regionale variasjoner

En interessant studie som nettopp tar høyde for regionale variasjoner i kostnadsnivået er gjort av Langørger, Mogstad og Aaberge (2003). Som pekt på ovenfor eksisterer det ikke noen regionbaserte konsumprisindekser som hjelper oss til å korrigere for kostnadsvariasjoner mellom ulike kommunetyper. I stede for å benytte konsumprisene lanserer Langørger, Mogstad og Aaberge en metode som tar hensyn til variasjoner i boligprisene. For 2001 benyttes således opplysninger om gjennomsnittlig kvadratpris på selveierboliger omsatt i kommunene. Ved å gruppere kommunene i 21 grupper ut fra hvilken landsdel kommunen tilhører og ut fra boligprisen pr kvadratmeter i kommunen får Langørger, Mogstad og Aaberge et grunnlag for å bestemme regionsspesifikke fattigdomsgrenser. I analysen grupperes kommunene etter landsdel og boligprisene for å reflektere kommunenes regionale beliggenhet og prisdifferensene på bolig, som er av de viktigste konsumgodene. Hver gruppe blir slik bestående av kommuner med relativt lik beliggenhet i landet. Landsdel blir videre kombinert med landsdel, for å unngå at nabokommuner med store forskjeller i boligprisnivået kommer i samme gruppe.

Det er selvsagt sannsynlig at også andre konsumgoder enn bolig vil variere mellom ulike regioner og kommunegrupper. Dette har en mindre informasjon om. For noen konsumgoder, for eksempel mat, kan en nær sagt anta at tendensen er de motsatte enn for bolig, med andre ord at sentralitet går sammen med rimeligere matvarer. Dette er imidlertid ikke med i analysen.

I analysen er fattigdomsgrensen for hver kommunegruppe bestemt som halvparten av medianinntekten i fordelingen av ekvivalentinntekt innenfor kommunegruppen. Tallet på fattige bestemmes da i en gitt kommunegruppe som antallet som har lavere ekvivalentinntekt enn den aktuelle fattigdomsgrensen for kommunegruppen³³. Tallene lar seg videre aggregere for å beregne antall fattige i Norge, når analysen er basert på regionspesifikke fattigdomsgrenser.

Ved å benytte en landsspesifikk fattigdomsgrense blir så alle inntektene sammenliknet med en felles fattigdomsgrense som fastsettes som halvparten av medianinntekten i fordelingen av ekvivalentinntekten for hele landet. Videre benyttes det i analysen regionsspesifikke lavinntektsgrenser som er definert ved 62,5 prosent av medianinntekten innenfor hver kommunegruppe. Det er verdt å merke seg at disse lavinntektsgrensene ligger 25 prosent høyere enn de regionsspesifikke fattigdomsgrensene.

Et meget viktig argument for å benytte regionsspesifikke fattigdomsgrenser som et alternativ til en felles fattigdomsgrense for hele landet, slik Langørger, Mogstad og Aaberge ser det, er at dette øker sammenliknbarheten av økonomiske velferdsnivåer mellom individer³⁴.

³³ For definisjon av "ekvivalensskala", se ovenfor i del 1.

³⁴ Langørger, Mogstad og Aaberge 2003, side 31.

I tabell 2.7. nedenfor henter vi inn en tabell fra denne analysen fra Langørgeren, Mogstad og Aaberge, som viser de regionsspesifikke fattigdomsgrensene i 2001. Den landsspesifikke fattigdomsgrensen ble til sammenlikning anslått til kroner 83 200,-.

Tabell 2.7. Regionsspesifikke fattigdomsgrenser, 2001.

Gruppe	Landsdel	Boligprisnivå	Antall kommuner	Fattigdomsgrense (kroner)
1	Akershus/Oslo	Lavt	0	-
2	Akershus/Oslo	Middels	2	81 700
3	Akershus/Oslo	Høyt	21	93 800
4	Hedmark/Oppland	Lavt	8	73 700
5	Hedmark/Oppland	Middels	33	76 900
6	Hedmark/Oppland	Høyt	7	81 500
7	Sør-Østlandet	Lavt	2	79 000
8	Sør-Østlandet	Middels	37	79 500
9	Sør-Østlandet	Høyt	33	83 000
10	Agder-Rogaland	Lavt	5	75 400
11	Agder-Rogaland	Middels	31	77 400
12	Agder-Rogaland	Høyt	20	83 000
13	Vestlandet	Lavt	17	77 000
14	Vestlandet	Middels	62	78 700
15	Vestlandet	Høyt	19	83 400
16	Trøndelag	Lavt	25	73 000
17	Trøndelag	Middels	18	76 100
18	Trøndelag	Høyt	6	83 800
19	Nord-Norge	Lavt	50	78 100
20	Nord-Norge	Middels	36	79 400
21	Nord-Norge	Høyt	3	86 100

Kilde: Langørgeren, Mogstad og Aaberge 2003, side 31.

Som tabell 2.1 viser er det betydelige variasjoner mellom regionene i forhold til deres regionsspesifikke fattigdomsgrense. Lavest ligger grensen med kroner 73 000,- i områdene med lave boligpriser i Trøndelag, høyest ligger Osloområdet med kroner 93 800,-.

Fattigdomsandeler etter fylke

Resultater fra samme analysen viser at det er store regionale variasjoner i omfanget av fattigdom i ulike fylker. Dette kommer til uttrykk i tabell 2.2. nedenfor som også er hentet fra Langørgeren, Mogstad og Aaberge (2003, side 32). Variasjonene i andelen fattige øker som ventet mellom fylkene når en benytter regionsspesifikke fattigdomsgrenser i stede for en felles fattigdomsgrense for hele landet. Samtidig er antallet fattige i Norge tilnærmet uberørt av metodevalget.

Tabell 2.8. Prosent fattige etter fylke, 2001.

Fylke	Landsspesifikk fattigdomsgrense definert ved 50 prosent av medianinntekt	Regionsspesifikk fattigdomsgrenser definert ved 50 prosent av medianinntekt	Regionsspesifikke lavinntektsgrenser definert ved 62,5 prosent av medianinntekt
Østfold	3.0	2.9	8.9
Akershus	2.2	3.3	9.2
Oslo	6.0	8.3	16.3
Hedmark	2.9	2.2	6.8
Oppland	2.8	2.2	7.4
Buskerud	2.9	2.8	8.0
Vestfold	2.6	2.6	7.9
Telemark	3.1	2.7	8.0
Aust-Agder	3.1	2.8	8.5
Vest-Agder	3.2	3.0	9.1
Rogaland	2.9	2.7	7.9
Hordaland	3.0	2.9	8.3
Sogn og Fjordane	2.5	2.1	7.3
Møre og Romsdal	2.3	2.1	7.1
Sør-Trøndelag	3.3	3.0	7.8
Nord-Trøndelag	2.9	2.1	6.1
Nordland	2.8	2.4	7.6
Troms	2.9	2.8	8.2
Finmark	2.8	2.5	6.7
Hele landet	3.2	3.3	8.9

Kilde: Langørgen, Mogstad og Aaberge 2003, side 32.

Som vi ser av tabell 2.2. ser vi at fattigdom, definert langs disse grensene, først og fremst er et Oslo-fenomen. Oslo skiller seg klart fra de andre fylkene både målt ved landsspesifikk fattigdomsgrense definert ved 50 prosent av medianinntekt, regionsspesifikke fattigdomsgrenser definert ved 50 prosent av medianinntekten og ved de regionsspesifikke lavinntektsgrensene definert ved 62.5 prosent av medianinntekten. Selv om det kan være variasjoner innad i de andre fylkene er trenden som helhet klar.

Det samme kommer til uttrykk om vi ser på prosenten fattige i de fire største byene for seg. Dette kommer til uttrykk i tabell 2.10, som også er hentet fra Langørgen, Mogstad og Aaberge 2003.

Tabell 2.9. Prosent fattige i de fire største byene i 2001.

Kommune	Landsspesifikk fattigdomsgrense definert ved 50 prosent av medianinntekt	Regionspesifikke fattigdomsgrenser definert ved 50 prosent av medianinntekt	Regionspesifikke lavinntektsgrenser definert ved 62.5 prosent av medianinntekt
Oslo	6.0	8.3	16.3
Stavanger	3.6	3.6	8.5
Bergen	3.6	3.7	8.7
Trondheim	3.6	3.7	8.9

Kilde: Langørgen, Mogstad og Aaberge 2003, side 32.

Som vi ser av tabell 2.10. er andelen fattige i Stavanger, Trondheim og Bergen relativt lik. Det er imidlertid klart skiller mellom Oslo og de andre tre byene når analysen baserer seg på regionsspesifikke grenser for lav inntekt. Vi har tidligere sett på innenfor hvilke grupper vi har en høy andel fattige eller personer med lav inntekt, som dette er et mål på. Her kan vi kort nevne at grunnen til at Oslo kommer så vidt dårlig ut, med så høye andeler fattige, er at Oslo har en overrepresentasjon av grupper med høye andeler fattige. Vi snakker da om grupper som enslige forsørgere, innvandrere fra den tredje verden, flyktninger, sosialhjelpsmottakere.

2.7. Fattigdom i norske storbyer, med vekt på Oslo

2.7.1. Noen tall, Oslo sammenliknet med de andre storbyene i Norge.

Hvordan er så storbyenes situasjon i forhold til spørsmålet om fattigdom? Vi har vært inne på dette litt vekselvis i det som går forut. I dette avsnittet vil vi drøfte dette mer systematisk. Innledningsvis i dette avsnittet kan vi minne om den tydelige markeringen som politisk har kommet i forhold til fattigdom. Bondevik regjeringen la således i sin *Tiltaksplan mot fattigdom* (St.meld.nr. 6 (2001-2002)). Som vi ser av neste tabell er fattigdom først og fremst et Osloproblem. Dette målt som såkalt ekstrem lavinntekt, under 50 prosent av medianinntekten. Tabellen er hentet fra St.meld.nr.31 (2002-2003) *Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk*.

Tabell 2.10. Andelen personer med husholdningsinntekt pr forbruksenhet (OECD-skala) under henholdsvis 50, 60 og 70 prosent av medianinntekten for alle personer. 1986,1996 og 2000. Eksklusive studenter og personer med brutto finansformue pr forbruksenhet større enn kroner 50 000,-.

År	Prosentgrense	I alt	Oslo	Stavanger, Bergen og Trondheim	Sentrale kommuner	Øvrige kommuner
1986	P50	2.1	2.6	2.0	1.7	3.5
	P60	6.5	6.2	5.8	5.7	11.0
	P70	12.3	10.7	11.4	11.6	17.5
1996	P50	3.0	5.5	2.4	2.5	3.2
	P60	6.7	9.5	7.3	6.1	6.9
	P70	11.9	14.5	12.8	11.3	11.9
2000	P50	2.9	5.6	2.4	2.5	3.0
	P60	5.8	7.8	5.1	5.5	6.6
	P70	10.6	12.1	10.3	10.2	11.7

Kilde St.meld.nr.31, side 116.

Som vi ser av tabellen var det en sterk negativ utvikling for Oslo fra 1986 til 1996. Denne ser imidlertid ut til å ha stoppet opp mot 2000. På den annen side ser vi at Oslo skiller seg klart fra de andre storbyene og landet for øvrig. Dette er tydelig enten en benytter en 50 prosents grense for lavinntekt, eller 60 prosents grense eller 70 prosents grense.

Utfordringene i Oslo øker som følge av at inntektsgrensene der er betydelige. Et annet forhold er knyttet til boligpriser og boligpriser, som er markert høyere i Oslo enn i andre kommuner (Wigren og Fälting 2002). Samtidig vet vi at de sosiale vanskene også var større i Oslo enn i andre kommuner. Faktisk så er det slik at senterkommunene i alle storbyregionene opplever en viss netto innflytting av sosialhjelpsmottakere. Det er imidlertid særlig Oslo som er netto mottaker av sosialhjelpsklienter (St.meld.nr. 31 2002-2003). Det er også en konsentrasjon av ikke-vestlige innvandrere i Oslo. Dette er en annen gruppe med overrepresentasjon av lavinntektstakere (St.meld.nr.31, 2002-2003).

2.7.2. Nærmere om fattigdom i Oslo

Vi har altså sett at Oslo kommune befinner seg i en spesiell situasjon og at fattigdom eller lavinntekt i Norge, i første rekke er et Osloproblem. Spesielt har vi sett at fattigdom er et hovedstadsproblem om vi benytter en regionsspesifikk fattigdomsgrense konstruert for å ta hensyn til regionale forskjeller i priser og behov. Andelen fattige på landsbasis er på 3.3 prosent, 55 prosent av Stor-Osloregionens befolkning er fattige og hele 8.3 prosent av Oslos befolkning er fattige når analysen baserer seg på de regionspesifikke fattigdomsgrensene (SSB 2005). I og med at boligprisene også er høyest der fattigdommen er høyest, vil de regionspesifikke fattigdomsgrensene reflektere forskjeller i levekostnader.

I SSB's rapport fra 2005 om "Fattigdom i Stor-Osloregionen" viser det seg at Oslo har den høyeste andelen fattige når en baserer analysen på en regionsspesifikk fattigdomsgrense (SSB 2005, side 20). Ser vi videre på prosent fattige etter en regionspesifikk fattigdomsgrense definert ved halvparten av medianinntekten, finner vi at Oslo ligger på 8.3 prosent, Stor-Osloregionen som helhet ligger på 5.6, mens kommuner som Oppegård, Enebakk og Nittedal ligger på henholdsvis 2.6, 4.2 og 2.6 prosent. Alle tall fra 2001.

Ser vi på Oslos andel beregnet ut fra en landsspesifikk fattigdomsgrense definert ved halvparten av medianinntekten ligger Oslo på 6.0 prosent i 2001, mens Stor-Osloregionen ligger på 4.0 prosent. Her ligger kommunene Oppegård, Enebakk og Nittedal til sammenlikning på henholdsvis 1.5, 2.7 og 1.6 prosent. Alle tall fra 2001.

Ser vi på andelen med lavinntekt i Oslo sammenliknet med Stor-Osloregionen i 2001, definert ved den regionsspesifikk lavinntektsgrense definert ved 62.5 prosent av medianinntekten, ligger Oslo på 16.3 prosent, mens Stor-Osloregionen ligger på 12.5 prosent. Sammenlikner vi de samme tallene for den landsspesifikke lavinntektsgrensen definert ved 62.5 prosent av lavinntekten ligger Oslo på 11.2 prosent i 2001 mens Stor-Osloregionen ligger på 8.4 prosent.

Grunner for høy fattigdom i Osloregionen

For å kort summere opp noen hovedpunkter i forhold til hva som kan være med å betinge den høye andelen fattige i hovedstaden.

- Fattigdom er høy blant innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn (Mogstad 2003). Andelen innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn er relativt høy i Oslo.
- Den høye andelen innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn i Oslo har også dårligere tilknytning til arbeidsmarkedet (Kirkeberg 2003).
- Andelen enslige, enslige forsørgere og unge voksne i etableringsfasen er relativt høy i Oslo sammenliknet med landet for øvrig. Dette er grupper som er sterkt overrepresentert blant de fattige (Mogstad 2003, SSB 2005)
- Boligprisene er høyere i Oslo enn i landet for øvrig (Wigren og Følting 2002)
- Sosialhjelpsomkostningene høyere enn i landet for øvrig.

Fattigdomssituasjonen på bydelsnivå i Oslo

Kunnskap om fordelingene av fattige på bydelsnivå i Oslo vil være svært verdifull når en skal sette i verk tiltak rettet mot fattige. Tabell 2.11 nedenfor er hentet fra SSB 2005, side 23 og viser fordelingen i prosent fattige og personer med lavinntekt i bydelene i Oslo i 2001. Bydelsinndelingen baserer seg på den eldre bydelsinndelingen fra 1988.

Tabell 2.11. Andel fattige og med lavinntekt i bydelene i Oslo, 2001. Bydelene er bestemt etter Statistisk sentralbyrås standarder for bydelsinndeling fra 2002.

Bydel	Regionsspesifikke fattigdomsgrenser definert ved halvparten av medianinntekten	Landsspesifikk fattigdomsgrense definert ved halvparten av medianinntekten	Regionspesifikke lavinntektsgrenser definert ved 62.5 prosent av medianinntekten	Landspesifikke lavinntektsgrense definert ved 62.5 prosent av medianinntekten
1. Bygdøy Frogner	8.6	6.8	14.2	10.6
2. Uranienborg Majorstuen	8.6	6.6	15.2	11.0
3. St.Hanshaugen Ullevål	7.7	5.7	14.2	10.0
4. Sagene Torshov	10.1	7.1	20.5	13.9
5. Grünerløkka Sofienberg	15.5	11.6	27.1	20.0
6. Gamle Oslo	17.3	12.7	29.9	22.4
7. Ekeberg Bekkelaget	5.5	3.9	11.6	7.8
8. Nordstrand	3.7	2.5	8.1	5.0
9. Søndre Nordstrand	11.7	7.7	22.3	15.6
10. Lambertseter	6.0	4.0	15.8	9.2
11. Bøler	5.9	4.0	13.8	8.5
12. Manglerud	4.2	2.5	11.2	6.4
13. Østensjø	4.8	3.2	11.6	7.1
14. Helsefyr Sinsen	7.9	5.6	17.3	11.2
15. Hellerud	7.1	4.8	16.5	10.7
16. Furuset	8.4	5.8	18.0	11.8
17. Stovner	10.1	6.7	20.1	13.9
18. Romsås	10.1	6.1	21.7	14.2
19. Grorud	7.9	5.0	17.5	11.4
20. Bjerke	8.6	6.4	17.2	11.9
21. Grefsen Kjelsås	3.7	2.7	8.9	5.4
22. Sogn	8.5	6.9	14.6	10.7
23. Vinderen	5.1	4.2	8.6	6.4
24. Røa	4.5	3.4	9.4	6.1
25. Ullern	4.8	3.6	8.8	6.2
Sentrum	20.6	16.4	27.0	23.0
Marka	5.5	4.5	12.8	7.5
Norge	3.3	3.2	8.9	9.1

Kilde: SSB, 2005, side 23.

Som tabellen viser er det en markert variasjon mellom Oslo bydeler i andelen fattige, enten en benytter seg av regionsspesifikke eller landsspesifikke fattigdomsgrenser, og enten en benytter seg av en 50 prosents grense eller en 62.5 prosents grense.

Det er bydelene på indre Oslo øst, og da særlig bydelene Grünerløkka Sofienberg og Gamle Oslo som skiller seg ut med høye andeler fattige. I den andre enden av skalaen finner vi bydelene på ytre vest, særlig bydelene Vinderen og Røa.

Det samme mønsteret finner vi hvis vi ser på fordelingene på regionsnivå i Oslo. Dette ser vi i tabell 2.12 nedenfor.

Tabell 2.12. Prosent fattige og lavinntekt fordelt på områder i Oslo, 2001.

Bydel	Regionsspesifikke fattigdomsgrenser definert ved halvparten av medianinntekten	Landsespesifikk fattigdomsgrense definert ved halvparten av medianinntekten	Regionspesifikke lavinntektsgrenser definert ved 62.5 prosent av medianinntekten	Landsespesifikke lavinntektsgrense definert ved 62.5 prosent av medianinntekten
Indre vest	8.2	6.3	14.6	10.5
Indre øst	14.2	10.4	25.7	18.6
Gamle drabantbyer	6.8	4.7	15.3	9.8
Nye drabantbyer	9.7	6.4	19.7	13.4
Ytre vest	5.0	3.8	9.8	6.7
Sentrum	20.6	16.4	27.0	23.0
Marka	5.5	4.5	12.8	7.5

Kilde SSB, 2005, side 23.

I tabellen ser tydelig at indre øst skiller seg med høye andeler fattige og ytre vest bydelene i den andre enden av skalaen. I en mellomstilling kommer de eldre drabantbyene og bydelene på sentrum vest.

Marka og Sentrum er så vidt små bydeler at de er noe usammenliknbare med de øvrige bydelene.

I dette er det verdt å merke seg at tabellene baserer seg på inntektsfordeling. Supplerer vi begrepet om fattigdom med en sosial dimensjon, slik vi drøftet i del1, vil vi finne en forsterket geografisk fordeling mellom Oslos bydeler. Dette kan for eksempel illustreres med fordelingen av sosialhjelp mellom bydelene. Dette illustreres i tabell 2.13, som viser fordeling av andel av personer berørt av sosialhjelp i Oslos bydeler i 2003.

Tabell 2.13 . Andel av befolkningen berørt av sosialhjelp i Oslos bydeler i 2003³⁵.

Bydel	Andel av befolkningen berørt av sosialhjelp
1. Bygdøy Frogner	4.5
2. Uranienborg Majorstuen	5.9
3. St.Hanshaugen Ullevål	5.3
4. Sagene Torshov	10.9
5. Grünerløkka Sofienberg	10.6
6. Gamle Oslo	19.6
7. Ekeberg Bekkelaget	4.8
8. Nordstrand	3.3
9. Søndre Nordstrand	10.9
10. Lambertseter	6.3
11. Bøler	6.3
12. Manglerud	5.1
13. Østensjø	6.1
14. Helsfyr Sinsen	9.9
15. Hellerud	6.7
16. Furuset	7.2
17. Stovner	7.6
18. Romsås	11.7
19. Grorud	8.8
20. Bjerke	8.8
21. Grefsen Kjelsås	4.4
22. Sogn	3.1
23. Vinderen	2.0
24. Røa	3.3
25. Ullern	1.8
Sum	7.2

Kilde: Oslo kommune Statistisk årbok for Oslo 2004.

Ser vi avhengighet av sosialhjelp som en viktig dimensjon ved et utvidet og mer sosialt relatert fattigdomsbegrep vil fordelingene av andelen som er berørt av sosialhjelp gi en indikator på fordelingen av sosial ulikhet mellom bydelene. Som vi ser er det klare forskjeller både mellom bydelene på indre vest (bydelen 1-3) og øst (bydelen 4-6). Videre ser vi at det i de nyere drabantbyene, særlig Romsås (18), var en betydelig høyere andel enn i bydelene på ytre vest (bydelene 22-25).

Hvordan forstå konsentrasjonen av fattigdom i Oslo

Etter dette er det naturlig å spørre hvordan en skal forstå konsentrasjonen av fattigdom i bestemte bydeler i Oslo. Skyldes de selektive trekk ved flytteprosessene eller er det egenskaper ved bydelene i seg selv som bidrar til å skap eller forsterke fattigdom som problem? ³⁶

Ser vi på tilflyttingen til Oslo som by, vil vi i stor grad se at utvalgte grupper i særlig grad søker til storbyen. Dette kan både være de ressurssterke som søker utfordringer og kulturelle

³⁵ Tabellen benytter den eldre bydelsinndelingen for å gi en mer detaljert beskrivelse av fordelingene innad i Oslo.

³⁶ Mogstad 2005, side 22.

og faglig utforringer, men også de sosial fattige som på ulike måter føler at storsamfunnet gir en trygghet de ikke møter på mindre steder. Minoriteter søker storbyens anonymitet, etniske grupper søker sammen der det er muligheter for å utvikle seg videre og der de treffer personer fra sitt hjemland. I det hele tatt er flytteprosessene til storbyen svært sammensatt.

Det samme gjelder flytteprosessene innad i storbyen Oslo. Særlig faktorer som boligpriser, boligtype og beliggenhet, sosialt og kulturelt miljø er viktige faktorer for å forstå selktive flytteprosesser i Oslo og med det graden av demografisk, etnisk og sosioøkonomisk segregasjon (Barstad og Kirkeberg 2003 og Mogstad 2005).

Oslo indre øst trekker for eksempel til seg en høy andel unge enslige, skilte, separerte og studenter på jakt etter bolig. Bydelene har mange mindre boliger på 1-2 rom og utleieandelen er høy (Blom 2001). Vi kan også her har med et livsfasebestemt flyttemønster, der unge søker mot bysentra mens de er ugifte, og utover til drabantbyene i ytre by når de kommer videre i etableringsfasen (Mogstad 2005).

For ikke-vestlige innvandrere vil det være et helt sett av faktorer som bestemmer boligvalg og boligkarriere (Søholt 2001, Søholt, Ekne Ruud og Holm 2003 og Blom 2002). Både økonomiske forhold, familieforhold og intitusjonelle forhold vil bidra til konsentrasjoner i enkelte bydeler. I de senere har vi særlig sett en utflytting fra indre by øst til de nyere drabantbyene. Dette er i stor grad motivert av økonomi og utsikter til større bolig.

Konsentrasjoner av kommunale boliger i enkelte bydeler, særlig på Sagene Torshov, vil også ha betydning for flyttemønstrene.

Sammensetningen av befolkningen i Oslo og fordeling av fattigdom

Så langt har vi sett at det særlig er en opphopning av fattige i bydelene på indre Oslo øst samt de nyere drabantbyene. Hvordan er så befolkningssammensetningen i disse bydelene om vi ser på grupper vi tidligere har sett er utsatt i forhold til fattigdom? Her vi kort knytte noen verbale kommentarer til dette.

Ser vi på fordelingen av yngre enslige og enslige mødre med små barn er det en relativt høy konsentrasjon av disse gruppene i Indre by øst, både sammenliknet med Oslo kommune for øvrig, og landet som helhet (Mogstad 2005, side 24). Dette er en gruppe som vi tidligere har sett er overrepresentert blant de fattige.

På den andre siden har vi en gruppe som andelen gifte par med store barn, som vi har sett er utgjør en liten gruppe blant de fattige, som er klart underrepresentert i bydelene på indre Oslo øst.

Ser vi på de nyere drabantbyene er andelen yngre enslige og enslige mødre med små barn ikke spesielt høy i de nyere drabantbyene (Mogstad 2005, side 24). På den andre siden er andelen enslige mødre med større barn relativt høy i de nyere drabantbyene.

I ytre vest er andelen yngre enslige og enslige forsørgere underrepresentert. I tillegg er andelen par med og uten barn relativt høy. Dette er grupper som er relativt lite utsatt for fattigdom.

Ser vi på fordelingen av etniske minoriteter i Oslo er disse relativt høyt representert i bydelene på indre Oslo øst samt i de nyere drabantbyene. Dette er grupper vi har sett er overrepresentert

blant de fattige. Dette har blant annet sammenheng med at gruppene har en noe svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn mange norske. I dette er det også verdt å nevne at arbeidsledigheten er høyere i indre øst og i nye drabantbyene enn landsgjennomsnittet og de andre bydelene om vi ser på tall fra 2001 (Barstad og Kirkeberg 2003). Dessuten har vi sett at det er klare forskjeller bydelene imellom omfanget av personer som er berørt av sosialhjelp.

Dette viser i sum en sammenheng mellom grupper overrepresentert blant de fattige og befolkningssammensetningen i bydelene på indre øst og i de nyere drabantbyene. Et viktig forhold er imidlertid påpekt av Mogstad (Mogstad 2005), i det han peker på at *”de relativt store fattigdomsproblemene i visse bydelsområder ikke bare skyldes overrepresentasjon av grupper utsatt for fattigdom, men også at andelen fattige i de ulike befolkningsgruppene jevnt over er relativt høy i disse bydelsområdene”* (Mogstad 2005, side 26).

Resultater presentert i Mogstad (Mogstad 2005) viser at for eksempel andelen fattige i kategoriene eldre par uten barn, gifte par med barn og enslige foreldre med barn er spesielt høy i indre øst. Andelen fattige i de ulike husholdningstypene i de nyere drabantbyene skiller seg imidlertid ikke nevneverdig fra andre bydelsområder. Interessant også at andelen fattige blant de yngre enslige i ytre vest er høyere enn for noen av de andre bydelsområdene. Dette er et område hvor andelen fattige jevnt over er relativt lavt.

Ser vi på omfanget av fattigdom blant personer med innvandrerbakgrunn, finner Mogstad (Mogstad 2005) at innvandrere i indre by øst, særlig fra tredje verden, er vesentlig mer utsatt for fattigdom enn innvandrere i andre deler av Oslo og landet for øvrig.

Resultatene Mogstad presenterer viser dessuten at andelen fattige er relativt høy i indre øst sammenliknet med de andre bydelene i Oslo for alle nivåer med utdanning og sysselsetting i husholdningen.

Fattigdom blant barn

Omfanget av fattigdom blant barn er også relativt høyt blant barn i Stor-Osloregionen sammenliknet med landet for øvrig. Dette uavhengig av fattigdomsgrense. Dette kommer frem i tabell 2.14, som er hentet fra Mogstad 2005 (side 29). Tabellen viser prosent fattige barn med ulike definisjoner av lavinntekt, fordelt på regioner i Oslo.

Tabell 2.14. Prosent barn³⁷ som er fattige og med ulike nivåer for lavinntekt. Alle tall fra 2001.

Område	Regionsspesifikke fattigdomsgrenser definert ved halvparten av medianinntekten	Landsspesifikk fattigdomsgrense definert ved halvparten av medianinntekten	Regionspesifikke lavinntektsgrenser definert ved 62.5 prosent av medianinntekten	Landspesifikke lavinntektsgrense definert ved 62.5 prosent av medianinntekten
Indre vest	9.5	6.6	17.4	12.5
Indre øst	26.9	19.0	44.6	34.6
Gamle drabantbyer	11.6	7.6	22.3	15.9
Nye drabantbyer	15.6	10.0	30.5	21.5
Ytre vest	5.0	3.7	10.3	6.8
Sentrum	25.7	17.1	31.4	30.0
Marka	6.5	4.7	15.9	10.2
Oslo	12.3	8.3	23.1	16.6
Stor-Osloregionen	7.6	5.2	16.3	11.3
Norge	4.5	4.3	11.8	11.9

Kilde Mogstad 2005, side 29.

Som vis er av tabellen er det en betydelig variasjon i andelen fattige barn mellom Oslos bydelsområder. Andelen fattige barn er på nær 27 prosent i Indre øst i 2001, når disse regionsspesifikke fattigdomsgrensene legges til grunn. På den andre enden av skalaen er det kun 5 prosent av barna i ytre vestregionen som er fattige. Mogstad finner at indre øst skiller seg ut med en relativt høy andel fattige generelt, og spesielt blant småbarnsfamilier. Bydelene har dessuten en sterk konsentrasjon av personer med levekårsproblemer (Barstad 2003).

Generelt finner Ytrehus at md en fattigdomsgrense på 50 prosent av medianinntekten for hele befolkningen er det 26 000 barn mellom 0 til 17 år, eller 2.6 prosent som i 2001 bodde i husholdninger med inntekt under fattigdomsgrensen (Ytrehus 2004). Heves grensen til 60 prosent finner Ytrehus at nesten 60 000 barn eller 5.9 prosent tilhører lavinnteksgruppen.

Innenfor hvilke husholdninger lever så fattige bar? Ytrehus finner at barn i alderen 0 ti 17 år har høyere sannsynlighet for å leve i lavinnteksgrupper hvis de befinner seg i hushold med enslig forsørger, hovedforsørger med lav utdanning, med ung hovedforsørger med mange barn og med hovedforsørger med etnisk minoritetsbakgrunn (Ytrehus 2004).

Hvert tredje barn som i følge Ytrehus studie bor i hushold med inntekt under fattigdomsgrensen, bor med en enslig forsørger. Dette gjelder for en av syv blant alle barn (Ytrehus 2004). Interessant er det også at Ytrehus i sin studie finner at nesten en av tre barn i inntektsfattige hushold bor i hushold med fire eller flere barn. Tallet for barn totalt i landet er 9 prosent. Dette vil kunne indikere at minoritetsandelen også er hy, da det først og fremst er blant disse vi finner barnefamilier med over fire barn. Ytrehus finner da også at samtidig som de fleste barn i lavinnteksgruppen har norsk hovedforsørger, er barn med etnisk minoritetsbakgrunn tydelig overrepresentert. Således finner ytrehus at 17 prosent av ban i

³⁷ Barn er i denne tabellen definert som personer yngre enn 16 år.

lavinntektshushold i 2001 har hovedforsørger med etnisk minoritetsbakgrunn. Representert i tall finner Ytrehus at vel 5000 av samtlige lavinntektsbarn har en hovedforsørger med etnisk minoritetsbakgrunn. Av disse bor i overkant av 1000 i Oslo (Ytrehus 2004, side 10).

2.8. Avsluttende kommentarer

Fattigdom ser med dette i stor grad ut til å være et storbyproblem, og da i særdeleshet et Oslo problem. I dette avsnittet av vi benyttet ulike mål på "fattigdom" eller "lavinntekt" for å være helt presis hva dataene fra SSB angår. Hovedtendensen er hele veien klar.

"Fattigdom" definert i forhold til inntekt, er mest utbredt i Oslo, sammenliknet både regionalt og nasjonalt. Går vi til det målet på fattigdom som viser svakest forskjell på Oslo og de andre delene av landet, nemlig EU's ekvivalensskala, som innebærer en 60 prosents grense på medianinntekt, finner vi at Oslo stort sett ligger på linje med fylker som Buskerud og Oppland. Dette fordi dette målet også fanger mange minstepensjonister og dette er det høye andeler av i Buskerud og Oppland. Oslo har imidlertid en lav andel minstepensjonister, relativt sett. Oslo har imidlertid relativt sett mange unge.

Går vi videre til OECD's ekvivalensskala og setter en fattigdomsgrense på 50 prosent, blir Oslos situasjon tydeligere. Andelen fattige øker. Kombinerer vi SSB's regionsstatistikk drøftet ovenfor (Langørgen, Mogstad og Aaberge 2003) med OECD's ekvivalensskala med 50 prosents grense, finner vi enda tydeligere at andelen "fattige" er overrepresentert i Oslo.

Går en med andre ord fra et landsspesifikt til et regionsspesifikt fattigdomsmål, i forhold til inntekt, blir altså Oslo situasjon enda tydeligere. Dette innebærer at hvilket mål en benytter på fattigdom eller lavinntekt for å være helt presis, påvirker hvor klart Oslo skiller seg fra andre kommuner og landsdeler. Det som er helt sikkert er at jo mer spesifikk en blir og jo mer en tar hensyn til regionale kostnadsvariasjoner, som i dette tilfellet er boustgifter, jo klarere blir Oslos situasjon.

Litteratur

Andersen, A.S. , Epland, J. Wennebo, T og Aaberge, R. (2003) *Økonomiske konjunkturer og fattigdom: En studie basert på norske inntektsdata, 1979-2000*, i Tidsskrift for Velferdsforskning, nr 2, Fagbokforlaget.

Barstad, A. (2003) *Levekår i storbyene: Noen bydeler er særlig utsatte*, Samfunnsspeilet, nr 2.

Barstad A. og Kirkeberg, M. (2003) *Levekår og ulikhet i storby*, Notater, 34/03, Statistisk sentralbyrå.

Dyb, Evelyn (2005) *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Norges byggforskningsinstitutt, Skriftserie 7.

Epland, Jon (2000) *Har Norge flere "fattige" eldre enn andre land?* Økonomiske Analyser 7. Oslo , Statistisk sentralbyrå.

Fløtten, Tone (1999) *Sosial ulikhet, Fattigdom i Norge*. Fafo-rapport 303.

Fløtten, Tone (2001) *Fattigdom i Norge. Hva er det, hvor lenge varer den og hva gjør vi med den?* Notat, Oslo Fafo.

Fløtten, Tone (2003) *Hvordan har de fattige det?* Samfunnsspeilet. 2003/6.

Fløtten, Tone (2003:2) *Fattigdom i en velferdsstat*. Tidsskrift for velferdsforskning, nr 2, Fagbokforlaget.

Frønes, Ivar og Kjølørød, Lise (red.)(2003) *Det norske samfunn*. Gyldendal. Oslo.

Hagen, Kåre og Lødemel, Ivar (2003) "Fattigdom og sosial eksklusjon" i Frønes, Ivar og Kjølørød, Lise (red.)(2003) *Det norske samfunn*. Gyldendal. Oslo.

Hansen, Thorbjørn, Dyb, Evelyn og Holm, Arne (2002) *Evaluering av Prosjekt bostedsløse. Oppstartsfasen*. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 325.

Hansen, T, Holm, A. og Østerby, S. (2004) *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 371.

Holm, Arne (2000) *Statlige fordelingsmål og lokale prioriteringer. En studie av lokal implementering av fordelingspolitiske målsettinger innenfor grunnskolen i Oslo*. Dr.polit avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Universitetsforlaget, Oslo.

Holm, Arne (2001) *Utkastelser. En studie av utkastelser i større norske byer*. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 296.

Holm, Arne og Yttri, Dag (2002) *Barnefamilier, Fra hospits til varig bosetting*. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 327.

- Holm, Arne og Søholt, Susanne** (2005) *Bolig, bomiljø og levekår. Evaluering – Handlingsprogrammet Oslo indre øst*. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 388.
- Kirkeberg, M.** (2003) *Fattigdom og inntektsfordeling: Oslo – flest fattige og størst ulikhet*, Samfunnsspeilet, Nr. 8, Statistisk sentralbyrå.
- Kirkeberg, M.I, Epland, J, Hagesæther, N. og Steinjellner, A.** (2003) *Barnefamiliers inntektsutvikling 1990-2000*, Rapporter 2003/12, Statistisk sentralbyrå.
- Langørger, Audun, Mogstad, Magne og Aaberge, Rolf** (2003) ”*Et regionalt perspektiv på fattigdom*”, i Økonomiske analyser, 4/2003, Statistisk sentralbyrå.
- Lie, Einar og Roll-Hansen, Hege** (2001) *Faktisk talt. Statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mogstad, Magne** (2003) ”*Analyse av fattigdom basert på register- og folketellingsdata*”, Notater, Nr. 61. Statistisk Sentralbyrå.
- Mogstad, Magne** (2005) *Fattigdom i Stor-Osloreionen. En emirisk analyse*. Statistisk sentralbyrå, rapport 2005/11.
- Oslo kommune** (2002): Bystyremelding nr.3/2002. ”*Et inkluderende Oslo*”, *Strategier for sosialpolitikken*, Byrådssak 175 av 30.07.2002.
- Oslo kommune**, Statistisk årbok for Oslo 2004.
- Rawls, John** (1971) *A Theory of Justice*, Oxford University press, Oxford.
- Ringen, Stein** (1985) ”*Towards a Third Stage in the Measurement of Poverty*”. *Acta Sociologica*, 28.
- Rowntree, Benjamin S.** (1901) *Poverty: A Study of Town Life*. London. Macmillan.
- Orshansky, M.** (1965) ”*Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile*”. *Social Security Bulletin*, vol. 28, January 1965.
- Statistisk sentralbyrå** (2004) *Høy inntektsvekst – men ikke for alle*. Inntekststatistikk, inntektsindikatorer for ulike grupper 1996 – 2002.
- Statistisk sentralbyrå** (2004:1) *Økonomi og levekår for ulike grupper 2004*. Statistisk sentralbyrå, rapport 2004/28.
- Statistisk sentralbyrå** (2004:2) *Høy inntektsvekst – men ikke for alle*. Inntekststatistikk, Inntektsindikatorer for ulike grupper 1996 – 2002.
- St.meld.nr. 50 1998-1999** *Utjamningsmeldinga*.
- St.meld.nr.6, 2002-2003**, *Tiltaksplan mot fattigdom*. Sosialdepartementet.

St.meld.nr. 31, 2002-2003, *Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Søholt, Susanne (2001) *Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet i Oslo. En undersøkelse blant innbyggere med pakistansk, tamilsk og somalisk opprinnelse*. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 297.

Søholt, Susanne, Ekne Ruud, Marit, og Holm, Arne (2003) *Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter*. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 354.

Aaberge, R. Andersen, A.S. og Wennemo, T. (1999) *Temporær og kronisk fattigdom i Norge, 1979-1996*, i Birkeland, E. (red.) *Forskjeller i levekår*, hefte 1: *Inntekt*, Notater 99/32, statistisk sentralbyrå.

Ulfrstad, Lars-Marius (1997) *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Norges byggforskningsinstitutt, prosjektrapport 216.

UNDP. 2002 Human Development Report.

Ytrehus, Siri (2004) *Fattige barn i Norge. Hvem er de og hvor bor de?* Rapport 445, FAFO.

Øverås, Siv, Fyhn, Anders Brede og Sandlie, Hans Christian (2005) *Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*. FAFO rapport 469.

Wigren, Rune og Fälting, Lars (2002) *Utgifter och kostnader för boendet i Norden* (Housing expenditure and costs in the Nordic countries) - Köpenhamn: Tema Nord 2002:501, Nordiska ministerrådet, Bygg och bostäder, 2002