

Omorganisering og nye stønadsreformer i arbeidslinjas tegn

Steinar Stjernø og Aksel Hatland

Videreføring av arbeidslinja sto sentralt i velferdspolitikken på 2000-tallet. Den preget de reformene som ble gjennomført på områder som fattigdom og sosialhjelp, ny uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, stønad til enslige forsørgere og ikke minst pensjonsreformen. I første del av perioden fortsatte striden om tiltak mot fattigdom og sosialhjelpssatsene, men nå som en intern strid mellom partiene i Stoltenberg-regjeringen. Etter regjeringsskiftet i 2013, da Erna Solberg overtok som statsminister, ble arbeidslinja enda mer forsterket. Målet om å få flere i arbeid og færre på trygd sto også sentralt da hjelpeapparatet for inntektssikring og sysselsetting ble omorganisert.

Nav-reformen

Omorganisering og bedre samordning var et tema i den politiske debatten også i 1970-åra, og da sto forslaget fra Sosialreformkomiteen om samordning av helse- og sosialtjenesten i lokale sentre sentralt (se kapittel 3). En dominerende tankegang den gangen var at sosiale problemer og utenforskap skulle møtes med behandling. I 1990-åra dreide debatten i retning av at svaret på utenforskapet var sterkere integrering i arbeidslivet. Dette perspektivet var riktignok ikke så tydelig da ideen om omorganisering ble politisk lansert i 2001 i en merknad i budsjettinnstillingen fra Stortingets sosialkomite:

Komiteen mener at sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten bør vurderes omgjort til én felles offentlig etat slik at ansvarspulverisering unngås, og slik at den enkelte stønadsmottaker har én felles etat å forholde seg til, uavhengig av hvilke offentlige stønadsordninger det søkes om.¹

Komiteen begrunnet forslaget med de «kasteballsproblemene» som rammet unge som søkte sosialhjelp. Mange måtte kontakte både Aetat, trygdeetaten og sosialkontoret, og komiteen mente at det var uklart hvilken etat som «sitter med det egentlige ansvaret». Den ba enstemmig regjeringen om å utrede spørsmålet og legge saken fram for Stortinget i løpet av 2002. Det var altså hensynet til å gi unge sosialhjelpsmottakere bedre hjelp som var sentralt for komiteen. Men gradvis kom andre hensyn til å dominere.

Komiteens merknad ble startskuddet for det som forvaltningsforskere har kalt «Norges største forvaltningsreform».² Det var en reform som brøt med sentrale ideer i New Public Management

¹ Budsjett-innst. S. nr. 11 (2001–2002), s. 39.

² Andreassen og Aars 2015, s. 17.

(NPM), som hadde dominert norsk organisasjonstenkning i åra før.³ NPM bygde på en ide om at effektivisering skulle skje gjennom spesialisering, og at effektive organisasjoner bare burde ha ett formål. Nav-reformen skulle tvert imot forbedre tjenestene ved å samordne dem i en organisasjon som hadde flere mål. Det var også uvanlig at stortingspolitikere tok initiativet og fremmet så konkrete forslag. Det normale ved store reformer var at offentlige utvalg eller departementene utredet løsninger og forslag.

Regjeringen Bondevik delte ikke sosialkomiteens syn om at det skulle opprettes en ny organisasjon med alle de oppgavene de tre etatene hadde. Den foreslo at det i stedet skulle opprettes en etat for arbeidsinkludering og relaterte tjenester og en etat for pensjoner og familieytelser. Stortinget holdt imidlertid fast på at de ønsket en felles etat, og sendte forslaget tilbake til regjeringen for videre utredning.⁴ Regjeringen måtte nå bøye seg og la fram forslag til en felles etat som senere ble kalt Nav.⁵

Nav skulle ha tre mål: få «flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad», gjøre tjenestene enklere og mer tilpasset for brukerne og være en «helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning».⁶ Det samlet nå bred støtte i Stortinget, bortsett fra at Fremskrittspartiet ville at sosialhjelpen skulle overføres fra kommunene til staten.

To store statlige etater, trygdeetaten og Aetat, ble slått sammen, og det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet avløste Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet. Det skulle være Nav-kontor i alle kommuner, og staten skulle samarbeide med kommunen om å legge kommunale tjenester til det lokale kontoret. Stortinget vedtok i 2006 at de lokale Nav-kontorene skulle forvalte sosialhjelpen og enkelte andre ytelser. Kontorene ble underlagt en statlig styringslinje, der det overordnede ansvaret lå i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Samlingen av tre store etater i Nav ble gjennomført skrittvis fra 2006.

Den økonomiske sosialhjelpen skulle administreres av Nav, og Stortinget vedtok i 2009 en egen lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Trond H. Erlien peker i en begrepshistorisk analyse og sammenlikning med sosialtjenesteloven av 1990 på at den nye loven fikk en sterk arbeidsretting og at *arbeidet* erstattet det *sosiale* som grunnbegrep. Lovens formål var som før å bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til sosial og økonomisk trygghet. Det nye var at tjenesten også skulle fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.⁷

Kommunene kunne dessuten avtale med staten å legge andre oppgaver til Nav-kontoret, og det benyttet de seg av i stor grad. I 2015 hadde nærmere halvparten av Nav-kontorene ansvar for

³ Christensen 2008.

⁴ Innst. S. nr. 189 (2002–2003)

⁵ St.prp. nr. 46 (2004–2005). Se også Nyseter 2015, s. 123–147. Under planleggingen ble etaten kalt Ny arbeids- og velferdsforvaltning og forkortet NAV. Etter etableringen ble Nav et egennavn, og derfor er bare forbokstaven i navnet stor.

⁶ St.prp. nr. 46 (2004–2005), s. 53–58.

⁷ Erlien 2016, s. 397, 447.

rusoppfølging, introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere og bostøtte. I noen kommuner gjaldt det også barnevernstjenesten og arbeidet med integrering av flyktninger.⁸

Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk stor frihet i den interne organiseringen av Nav, og det ga den nye organisasjonen et noe annet preg enn stortingsdebattene hadde lagt opp til. Lokalkontorene skulle først og fremst følge opp brukere med arbeidsrettede tiltak og gi informasjon og veiledning. Oppgaver for den kommunale sosialtjenesten ble også lagt til lokalkontorene. Saksbehandling i trygdesaker ble i stor grad overført til forvaltningsenheter i fylkene, som var skjermet for direkte kontakt med brukerne. Saker om alderspensjon ble overført til fem regionale pensjonsenheter. Kontaktsentre for henvendelser over telefon skulle svare på spørsmål om saker både for Nav-kontorene og forvaltningsenhetene. Denne todelingen ivaretok i stor grad hensynene bak regjeringens opprinnelige forslag om to etater. Oppgavene med å styrke arbeidslinja og å drive saksbehandling i trygdesaker, ble altså i stor grad skilt. Denne delen av Nav-reformen var i større grad preget av NPM-tenkning enn andre deler. Nav tok også i bruk mer mål- og resultatstyring, selv om dette fikk begrenset betydning i en etat som forble styrt av regler.⁹

Nav-reformen levde ikke opp til forventningene de første åra. De ambisiøse målene ble ikke nådd. Det var hovedbudskapet i den omfattende evalueringen som ble gjennomført fra 2007 til 2014, der mer enn 30 forskere fra ulike fag deltok.¹⁰ I den første tida gikk *færre* fra trygd og sosialhjelp til arbeid eller utdanning, ikke flere, slik målet var. Arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere under 35 år fikk i større grad hjelp til arbeid, arbeidstrening og utdanning og kom bedre ut av reformen enn personer med langvarige helseproblemer. I de første tre åra falt brukernes tilfredshet med kontorene, men det tok seg noe opp igjen etter innkjøringsfasen.

Forskerne forklarte reformens manglende suksess særlig med problemer i iverksettingsfasen. IKT-systemene var dårlig tilpasset den nye organisasjonen. Nav-kontorene kunne ikke oversende søknader om trygd elektronisk til forvaltningsenhetene, men måtte sende dem i posten eller med bud. Det var heller ikke mulig for kontorene å finne ut hvor sakene befant seg etter at de hadde sendt dem videre, og det skapte mye misnøye blant brukerne. Samtidig gikk mye tid med til opplæring i nye oppgaver og arbeidsmetoder. Store restanser hopet seg opp, og mye ressurser ble brukt til å få ned restansene. Det gikk ut over oppgavene med å hjelpe brukere inn i arbeidslivet.

Det var omstridt om den store bredden i oppgavene til Nav var en svakhet eller en styrke. Striden gjaldt særlig partnerskapet med kommunene i førstelinjen. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kommunenes sentralforbund (KS) hadde ulikt syn på partnerskapsmodellen.¹¹ Direktoratet mente at de mange og komplekse oppgavene svekket muligheten for å lykkes med hovedoppgaven å få flere i arbeid, og at omfanget av kommunale oppgaver i Nav-kontorene burde begrenses. KS framholdt at

⁸ Meld. St. 33 (2015–2016), s. 75.

⁹ I mål- og resultatstyring ble det såkalte «målekortet» brukt (Roaldsnes 2018). Målekortet ble brukt til å stimulere til intern konkurranse, som ansatte fryktet kunne åpne for juks med statistikken (Arnet 2012). Se også kapittel 18 om jukset i Aetat.

¹⁰ Forskningen er oppsummert i Andreassen og Aars 2015.

¹¹ Meld. St. 33 (2015–2016), s. 68.

Nav hadde ansvaret også for mennesker med dype problemer som sto langt fra arbeidsmarkedet. Evalueringen viste likevel at kontor med stor bredde i oppgavene ikke lyktes dårligere med å få folk i arbeid enn kontor med færre kommunale oppgaver. Den viste også at det var innebygd en konflikt i reformen mellom målet om å få flere i arbeid og å gi hjelp tilpasset brukernes sammensatte behov.

Ti år etter opprettelsen, i 2016, uttalte arbeids- og sosialministrene fra ulike arbeiderpartiregjeringer seg til Aftenposten om resultatene av Nav-reformen. Alle var kritiske til prosessen. Hanne Bjurstrøm (A), arbeidsminister 2009–2012, sa at reformen ble «oversolgt» som et middel for å få folk i arbeid, og at alle de små kontorene var et problem, fordi fagmiljøene ble små.¹²

Stoltenberg-regjeringens handlingsplan mot fattigdom

Da Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV møttes til regjeringsforhandlinger på Soria Moria-hotellet i Oslo, hadde fattige og bostedsløse slått opp telt foran hotellet for å minne om kravet om høyere sosialhjelpssatser. I forhandlingene ble det tautrekking om satsene i sosialhjelpen mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet på den ene siden og SV på den andre. Spørsmålet var hvordan arbeidslinja og mer sjenerøse sosialhjelpsytelser skulle balanseres mot hverandre. For Arbeiderpartiet og Senterpartiet innebar arbeidslinja at sosialhjelpssatsene burde holdes lave, for jo høyere satser, desto mindre grunn til å finne seg en jobb, mente de, mens SV mente at satsene i sosialhjelp burde økes. Ifølge SVs leder Kristin Halvorsen ble det et høyt konfliktnivå om arbeidslinja og sosialhjelpssatsene og om barnetrygden skulle holdes utenfor beregningen.¹³

Kompromisset ble at SV fikk løfte om økte veiledende sosialhjelpssatser. Regjeringen Bondevik, som hadde fått innført veiledende satser for sosialhjelpen, hadde justert disse i tråd med prisøkningen annethvert år. Regjeringen fulgte opp løftet med å prisjustere satsene hvert år, og i 2007 og 2009 økte satsene med fem prosent ut over prisstigningen.¹⁴ Regjeringsavtalen inneholdt også et løfte om en ny handlingsplan mot fattigdom.

Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen (A) markerte seg raskt med tøff retorikk overfor sosialhjelpsmottakerne og skapte avisoverskrifter med sin uttalelse om at sosialklienter måtte «stå opp om morran». Han ville være «nådeløs» overfor dem som ikke ville skrive under en «velferdskontrakt» og si ja til praksisplass, språkopplæring eller behandling.¹⁵ I Stortinget pekte Fremskrittspartiet på at gjeldende regler åpnet for å kreve at de som fikk sosialhjelp, deltok i arbeid eller utdanning, og at begrepet «velferdskontrakt» skapte inntrykk av juridiske forpliktelser som var

¹² Ruud 2016.

¹³ Kristin Halvorsen i samtale med Steinar Stjernø og Aksel Hatland, 4.2.2019.

¹⁴ Handlingsplan mot fattigdom 2006, s. 23. Utgiftene til justeringene ble beregnet til 200 millioner i 2007 og 160 millioner i 2009.

¹⁵ Gjerstad 2005. Regjeringen fulgte opp i en stortingsmelding der det het at de som fikk sosialhjelp, måtte underskrive kontrakter om vilkårene og pliktene for å få sosialhjelp (St.meld. nr. 9 2006–2007).

like bindende for begge parter.¹⁶ Det ble med retorikken – Hanssen satte aldri ideen om velferdskontrakter ut i livet.

Senterpartiet og SV hadde i diskusjonen om Bondevik-regjeringens tiltaksplan mot fattigdom ønsket å legge en mer sjenerøs definisjon av hva det ville si å være fattig, til grunn for politikken mot fattigdom. Men før regjeringen Stoltenberg fikk vurdert dette, slo Bjarne Håkon Hanssen (A) fast i Aftenposten at den forrige regjeringens stramme definisjon skulle videreføres. Det reduserte antallet fattige til 100 000 – med EUs definisjon ville det vært 400 000. SVs Karin Andersen og Senterpartiets Magnhild Meltveit Kleppa protesterte, men Hanssen ville ikke uttale seg mer om hva han mente med fattigdom.¹⁷ Også forskere kritiserte den snevre definisjonen av fattigdom som den forrige regjeringen hadde lagt grunn.¹⁸ Men da handlingsplanen forelå, ble Bondevik-regjeringens definisjon videreført.

I statsbudsjettet for 2006 foreslo regjeringen Stoltenberg å øke bevilgningene til tiltak mot fattigdom. Blant annet ble bostøtten til barnefamilier og barnetilleggene i trygdeytelsene økt. Regjeringen anslo at budsjettet inneholdt nye tiltak og styrking av eksisterende tiltak for 710 millioner kroner – mer enn det dobbelte av Bondevik-regjeringens satsing i budsjettet for 2003, men det er usikkert om hvor sammenliknbare tallene er.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet inviterte på nytt sentrale forskere til innspill til handlingsplanen.¹⁹ De mente at arbeidslinja kom til kort i bekjempelsen av fattigdom, og foreslo standardiserte satser for sosialhjelpen, økt ansvar for arbeidsgiverne for å inkludere svakstilte, statlig garantert aktivitetsinntekt og at regjeringen burde bruke flere indikatorer på fattigdom. Lite av det var med handlingsplanen i 2006.²⁰

Regjeringen understrekte at arbeid var hovedstrategien i kampen mot fattigdom.²¹ De fleste tiltakene dreide seg om videreføring av eksisterende ordninger, med eller uten påplussinger. Arbeidsmarkedstiltak, kvalifisering og kompetanseutvikling for folk med svak tilknytning til arbeidslivet hadde høyeste prioritet, som i Bondevik-regjeringens plan. Et annet prioritert område var barn og unge som kunne bli utsatt for fattigdom, men også her var det mest videreføring av tidligere bevilgninger. Et tredje var levekår, som omfattet noen få millioner til boliger framfor hospits, økt bostøtte og rettshjelp. Enslige forsørgere, der andelen fattige var høy, ble nevnt bare i forbindelse med arbeidsrettede tiltak som også omfattet andre grupper.

Regjeringen fulgte opp Bondevik-regjeringens initiativ til et kvalifiseringsprogram for personer «med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne».²² Det var et tilbud til dem som kunne komme i

¹⁶ Innst. S. nr. 148 (2006–2007), s. 23.

¹⁷ Magnus 2005; Gjerde 2005b.

¹⁸ Fløtten, Lødemel og Pedersen 2006.

¹⁹ Blant deltakerne var Tone Fløtten (Fafo), Axel West Pedersen (Institutt for samfunnsforskning) og Ivar Lødemel (Høgskolen i Oslo).

²⁰ Det eneste var at regjeringen ville bruke flere indikatorer – på ulikhet, antall bostedsløse og barn i lavinntektshusholdninger og ulikheter i helse. Men det fulgte ikke regjeringen opp. Fløtten, Lødemel og Pedersen 2006. Se også Pedersen, Fløtten og Hernes 2006.

²¹ Handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007), s. 4.

²² St.meld. nr. 9 (2006–2007), s. 16.

arbeid hvis de fikk tett oppfølging, og besto av arbeid, arbeidstrening, trening i motivasjon, mestring eller jobbsøking. Gulroten var en fast økonomisk støtte – kvalifiseringsstønad – i stedet for den skjønnsmessige sosialhjelpen – som var høyere enn de ordinære sosialhjelpssatsene (to ganger grunnbeløpet i folketrygden). Unge i alderen 18–25 år skulle få to tredeler av det.

Bare Fremskrittspartiet og Venstre var imot, med ulike begrunnelser. Fremskrittspartiet mente at man med gjeldende regler kunne kreve at de som fikk sosialhjelp, måtte delta i arbeid eller utdanning.²³ Venstre mente at partiets forslag om borgerlønn ville gjøre det lettere for folk å kjenne sine rettigheter, og at den nye ordningen kunne skape et A- og B-lag blant sosialhjelpsmottakerne, og det bekymret også Kristelig Folkeparti.²⁴

En undersøkelse noen år senere konkluderte, med en viss usikkerhet, med at kvalifiseringsprogrammet økte sjansene for at deltakerne fikk større inntekter og mer ordinært arbeid.²⁵ Deltakerne var fornøyd med tilbudet, veiledningen og særlig med kvalifiseringsstønaden, selv om de syntes at de ikke hadde hatt noe særlig valg.²⁶ Men tiltaket omfattet bare en liten del av sosialhjelpsmottakerne – i 2017 bare knapt sju prosent.²⁷

Debatten om fattigdom og handlingsplanene til regjeringene Bondevik og Stoltenberg forsterket en langvarig tendens gjennom disse tiåra til at spørsmålet om inntektsutjæmning og samfunnsmessig omfordeling fikk mindre oppmerksomhet, mens tiltak for de relativt små gruppene som kunne betraktes som fattige, kom mer i sentrum.

Det var bred politisk enighet om at det mest effektive tiltaket var å få folk i arbeid, om at arbeidslinja skulle prege tiltakene, og at sosiale ytelser skulle stimulere til arbeid. En del tiltak pekte også ut over arbeidslinja. En del selektive økonomiske ytelser og helsetiltak for dårlig stilte grupper ble styrket. Kommunene og frivillige organisasjoner fikk midler til prosjekter for folk med svak økonomi, helse eller nettverk. En del av disse tiltakene ville kanskje ikke ha blitt satt i verk uten disse planene.

Sosialhjelpen fikk nok en uforholdsmessig sentral plass i den offentlige debatten om fattigdom, siden fattigdom og mottak av sosialhjelp ikke var det samme. Sosialhjelpen skulle være det siste økonomiske sikkerhetsnettet for dem som ikke mottok trygd eller fikk arbeid. Men samtidig skulle den hjelpe dem som ikke var fattige, men var i en kortvarig vanskelig økonomisk situasjon. En undersøkelse viste at bare en tredel av sosialhjelpsmottakerne var fattige i 2003, og at under halvparten av dem som var fattige, fikk sosialhjelp. Sosialhjelpen løftet et mindretall av dem som var fattige før de fikk sosialhjelp, ut av fattigdommen.²⁸

Debatten om sosialhjelpen førte likevel til enkelte resultater. De veiledende normene og andre tiltak førte til at kommunenes praksis i sosialhjelpen ble noe likere, og til at satsene som nevnt ble noe

²³ Innst. S. nr. 148 (2006–2007), s. 23.

²⁴ Innst. S. nr. 148 (2006–2007), s. 12

²⁵ Røed 2014.

²⁶ Schafft og Spjelkavik, 2011, s. XIII.

²⁷ 8800 av 133 000 (SSB, Statistikkbanken, Tabellene 12160 og 0858).

²⁸ Hatland og Pedersen 2006.

høyere.²⁹ Mediene hadde tatt parti for de fattige og kritisert politikere for ikke å gjøre nok for de fattige, og den offentlige debatten førte til mer forståelsesfulle holdninger overfor dem som fikk sosialhjelp.³⁰

Sosialforskere hadde advart om at satsing på arbeidslinja ikke ville være nok, og verken Bondevik- eller Stoltenberg-regjeringens handlingsplaner mot fattigdom førte til at det ble færre fattige. Andelen fattige hadde økt under den andre regjeringsperioden til Bondevik. Under Stoltenbergs andre regjering holdt andelen fattige seg relativt stabil i valgperioden 2005–2009, men økte svakt i valgperioden 2009–2013. Det er mulig at det ville blitt enda flere fattige uten disse planene. Men ingen av regjeringene sørget for at planene ble evaluert.

Ved valget i 2009 hadde Arbeiderpartiet fjernet de økonomiske tiltakene mot fattigdom som sto i 2005-programmet, og som ikke var del av arbeidslinja, og bare tiltak knyttet til arbeidslinja sto igjen. Forskningsrådet hadde nedlagt de gruppene for fattigdomsforskning som var blitt opprettet. Fattigdom var ikke lenger et framtrødende politisk tema og ble det heller ikke ved stortingsvalgene i 2013 og 2017.

Forskere betegnet det første tiåret av 2000-tallet som «fattigdomstiåret».³¹ Spørsmålet var hvorfor fattigdom ble et så diskuterte tema i disse åra, som ellers ble preget av velstand og rikdom som fulgte med oljeinntektene? Mange grunner trakk sammen for det. Én kan ha vært de økende inntektsforskjellene og nettopp kontrasten mellom den økende velstanden for de mange og situasjonen for de få som fikk lite del i velstandsveksten. Nye forskningsmetoder og tilgang til data ga ny kunnskap. EUs aksept for det normativt ladede begrepet fattigdom gjorde det vanskelig for partiene å benekte at det fantes fattigdom også i Norge. Dessuten satte den politiske enigheten mellom SV, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet både Arbeiderpartiet og Høyre i en vanskelig situasjon.

Enkelte reiste spørsmålet om det overhodet var mulig å avskaffe fattigdommen på 2000-tallet når den ble målt med relative inntektsmål? Ville det ikke alltid være noen som hadde minst inntekt? Til det svarte Espen Dahl, en av forskerne som var knyttet til Forskningsrådets tiltak for forskning om fattigdom, at det teknisk sett ikke var tilfelle. Den definisjonen av fattigdom som regjeringene la til grunn, innebar at fattigdomsgrensen var 86 500 kroner i 2002 (halvparten av medianinntekten). Hvis de som levde på et lavere beløp, ble løftet over det, ville ingen bli regnet som fattige, samtidig som fattigdomsgrensen forble den samme. Det ville i praksis bli en slags garantert minsteinntekt som utryddet fattigdom, forklarte Dahl.³²

²⁹ En undersøkelse fem år senere tydet på at halvparten av kommunene la de veiledende satsene til grunn. Gjennomsnittet hadde høyere satser, men en del også lavere satser. De fleste regnet barnetrygd og kontantstøtte som inntekt og trakk det fra sosialhjelpsbeløpet. En firedel ga mottakerne en av eller begge disse ytelsene i tillegg til den kommunale satsen (Lunder 2008, s. 7–8).

³⁰ Hatland og Pedersen 2006.

³¹ For en mer detaljert vurdering, se Hagen og Lødemel 2010.

³² Aftenposten 16.9.2005.

Men selv om det teknisk og økonomisk ville vært mulig, ville et slikt tiltak bryte med arbeidslinja og arbeidsetikken og derfor vært vanskelig å få politisk oppslutning om. Det gjaldt enda mer i en periode da stadig nye fattige, som flyktninger og asylsøkere, kom til landet.

Solberg-regjeringen og de fattige og de arbeidsløse

Fra 2009 til 2017 var det både i opinionen og fra partienes side mindre oppmerksomhet og debatt om fattigdom. Men temaet forsvant ikke. Det fortsatte å være et tema i departementene og av og til i offentligheten når rapporter fra Statistisk sentralbyrå og forskere viste at stadig flere barn falt under fattigdomsgrensen, eller grensen for vedvarende lavinntekt, som byrået kalte det.

Andelen fattige økte gjennom hele perioden fra 2005 til 2017 og særlig fra 2013 til 2017, da ti prosent kunne regnes som fattige.³³ Det dreide seg som før om fattigdom i forhold til den velstanden som de fleste nordmenn opplevde, og som ofte ble betegnet som «vedvarende lavinntekt». Også de fleste fattige hadde tilgang til materielle goder som TV, PC, vaskemaskin og kunne disponere bil, og bare få manglet økonomisk mulighet til å ha en ukes ferie, spise kjøtt eller fisk annenhver dag og holde boligen varm.³⁴ De fattige var mindre fattige enn i mange andre land, og fortsatt var andelen fattige lav i internasjonalt perspektiv.

Særlig fikk medieoppslag om fattigdom blant barn offentlig oppmerksomhet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet begynte å publisere undersøkelser om barn som levde i husholdninger med vedvarende fattigdom. I 2017 gjaldt det elleve prosent av alle barn, og barn i husholdninger med lav utdanning, innvandrerbakgrunn, uten arbeidstilknytning og med enslige forsørgere var sterkest overrepresentert.³⁵

Regjeringen Solberg valgte å ikke lage en handlingsplan mot fattigdom generelt, men en strategiplan mot barnefattigdom. Den inneholdt en del målrettede tiltak mot fattige familier og barna deres – blant annet gratis kjernetid for fire- og femåringer i familier med lav inntekt, forsøk med gratis deltids plass i skolefritidsordningen og økte bevilgninger til eksisterende tiltak på området.³⁶ Familier som fikk sosialhjelp, fikk beholde penger som barna tjente i fritida eller skoleferien, uten fratrukk i sosialhjelpen.

I 2017 presenterte arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie (H) i et intervju med VG en liste med tiltak mot fattigdom. Listen liknet tidligere regjeringers handlingsplaner (se kapittel 17 og over) og var preget av arbeidslinja. Hauglie så det som alarmerende at nesten 30 prosent av innvandrene levde med vedvarende lavinntekt, og mente at det verste som kunne skje, var at de ble «en egen

³³ Definert som inntekt under 60 prosent av medianinntekten (SSB, Statistikkbanken, Tabell 09679). Hvis en tar hensyn til verdien av offentlige tjenester i helse, omsorg, utdanning og barnehage, blir andelen fattige lavere og forskjellen større i forhold til andre land der folk med en mindre utbygd velferdsstat. Det gjelder særlig for andelen eldre og familier med barn, men i liten grad andelen blant enslige under 65 år (Aaberge, Langørgen og Lindgren, 2018).

³⁴ Omholt 2016, s. 227–229.

³⁵ Bufdir monitor https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/#/00.

³⁶ Barne- og familiedepartementet 2015.

underklasse». Integrering i arbeidslivet var den eneste mulige strategien mot en slik utvikling, mente hun.³⁷

Innvandringsminister Sylvi Listhaug (Frp) ville året før redusere språkopplæringen for innvandrere fra 175 timer med 50 timer, som i stedet skulle brukes til kurs i folkeskikk.³⁸ Hauglie satte derimot språkopplæringens betydning for integrasjon og norskopplæring som første punkt på lista over tiltak mot fattigdom og ville gjøre introduksjonsprogrammet for flyktninger mer arbeidsrettet. Aktivitetsplikt skulle gjøre det slutt på at unge innvandrere mottok sosialhjelp uten å delta i arbeidslivet. Hun varslet samtidig at det i framtida trolig «ikke bare vil være de unge som vil møte aktivitetsplikt».³⁹

I 2016 inngikk Solberg-regjeringen også forlik om statsbudsjettet med Venstre og Kristelig Folkeparti som berørte de arbeidsløse. Retten til feriepenger til dem som hadde vært arbeidsløse i mer enn åtte uker, ble fjernet. De måtte nøye seg med de ordinære dagpengesatsene, og det innebar i realiteten å senke kompensasjonsnivået. Dette skulle styrke incentivet til å komme i arbeid, men ga også en innsparing på ca. en milliard kroner. Også avstengningsperioden fra dagpengene for dem som selv sa opp jobben, ble økt – slik at det ikke skulle være fristende å si opp jobben for å leve på dagpenger.

Mer krav til sosialhjelpsmottakerne

Sosialhjelpen endret gradvis karakter på 2000-tallet ved at den i økende grad ble et økonomisk sikkerhetsnett for innvandrere – særlig for flyktninger fra Afrika og Asia.⁴⁰ I 2017 utgjorde innvandrerne 45 prosent av dem som mottok sosialhjelp, og de mottok over halvparten av utbetalingene til sosialhjelp.⁴¹ En grunn til at innvandrerne ble storforbrukere av sosialhjelp, var at de ikke hadde vært i arbeid og tjent opp rett til andre ytelser som dagpenger eller sykepenger.

Med Nav var det sosiale arbeidet ved sosialkontorene reelt, om enn ikke juridisk, integrert i et statlig styringssystem. Arbeidet med sosialhjelpsmottakerne ble noe mer standardisert med systematiske vurderinger av mottakernes arbeidsevne og mer rettet inn på arbeidsrettede tiltak, selv om det fortsatt var store forskjeller i hva tiltakene besto i.⁴² Nav-kontorene fulgte i økende grad opp unge sosialhjelpsmottakere og stilte arbeidsrettede vilkår, og i 2016 stilte 40 prosent av kontorene

³⁷ Haugan 2017.

³⁸ Men det fikk hun ikke flertall for, da opposisjonspartiene, Venstre og Kristelig Folkeparti stemte imot (Johnsen 2016; Nei til norsk-kutt (2016)).

³⁹ Haugan 2017.

⁴⁰ Antallet som fikk sosialhjelp, falt fram til finanskrisa og økte deretter i de fleste åra fram til 2017 (se figur 13.1). Fra 2012 til 2017 økte antallet fra 115 000 til 133 000.

⁴¹ Av all sosialhjelp utbetalt til innvandrere i 2017 gikk 86 prosent til innvandrere fra Afrika og Asia (Tønseth og Grebstad 2019).

⁴² Stjernø, Jessen og Johannessen 2014. En undersøkelse tyder på at andelen sosialarbeidere i den kommunale delen av Nav, som administrerte sosialhjelpen, gikk ned, mens andelen med annen samfunnsvitenskapelig utdanning økte (Terum og Sadighi 2019).

slike krav.⁴³ Det førte til at antallet mottakere sank, og bidro til å dempe veksten i utbetalingene av sosialhjelp, men ingen visste hvor de som forsvant fra sosialhjelpen, ble av.⁴⁴

Høyre og Fremskrittspartiet var ikke tilfreds med Nav-kontorenes praksis og ville innføre aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere.⁴⁵ I 2014 foreslo regjeringen Solberg at kommunene skulle få plikt til å stille krav om aktivitet som motytelse for sosialhjelp. Aktiviteten måtte være arbeidsrettet og meningsfylt for den enkelte, og kommunene kunne la være å kreve aktivitet hvis «tungtveiende grunner» tilsa det – som fysisk eller psykisk sykdom eller overfor folk som ble fulgt opp på annen måte.⁴⁶

Diskusjonen i Stortinget var nå preget av andre holdninger enn dem som hadde dominert femti år tidligere, da lov om sosial omsorg ble vedtatt. Idealer om forståelse og human behandling var nå erstattet av stortingsflertallets – regjeringspartienes og Venstres – ønske om å stille krav. Saksordfører Erlend Wiborg (Frp) uttrykte det omtrent slik som Bjarne Håkon Hanssen (A) hadde gjort, men i et mer sobert språk – at «mennesker som mottar passive ytelser som sosialhjelp faktisk kommer seg opp om morgenen» [...].⁴⁷

Flertallet argumenterte først og fremst paternalistisk med at dette var til beste for dem som fikk sosialhjelp, fordi det ville styrke muligheten til å få arbeid og bli selvforsørget. Det å bli stilt krav til var å bli tatt «på alvor» og bli behandlet med respekt. Det var også økonomisk effektivt fordi både kommunene og samfunnet ville spare på det. Det samme flertallet ville gå lenger og ba regjeringen om å komme tilbake med forslag om at plikten skulle gjelde alle og ikke bare unge.

Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV mente at aktivitetsplikten kunne komme til å overskygge Nav-ansattes individuelle skjønn, og at sanksjoner overfor brukerne ville svekke sosialhjelpen som økonomisk sikkerhetsnett. Etter forhandlinger mellom regjeringen og Kommunenes Sentralforbund om kompensasjon for kommunenes merutgifter fikk sosialhjelpsmottakere under 30 år aktivitetsplikt i 2017.⁴⁸

Nye vilkår for overgangsstøtten for enslige forsørgere

I 2010-åra endret både Stoltenberg- og Solberg-regjeringen vilkårene for overgangsstøtten. Synet på enslige forsørgeres behov hadde endret seg – fra å mangle en familieforsørger til å mangle muligheter på arbeidsmarkedet. Det offentlige la bedre til rette for at enslige mødre kunne kombinere jobb og

⁴³ Dahl og Lima 2018.

⁴⁴ Proba samfunnsanalyse 2015, s. 45, 122. Ifølge Espen S. Dahl (Jacobsen 2019) falt innvandrere fra når det ble stilt vilkår om aktivitet, og det førte også til at flere fikk uføretrygd.

⁴⁵ Høyre og Fremskrittspartiets programmer i 2013; Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet.

⁴⁶ Prop. 39 L (2014–2015), s. 125–128.

⁴⁷ S.tid. (2014–2015), s. 2516.

⁴⁸ Innst. 208 L (2014–2015), s. 21–23.

barn, som gjennom den sterke utbyggingen av barnehager. Mer likestilt omsorg for barn etter samlivsbrudd fikk også følger for synet på enslige forsørgere. Fedrenes omsorg forsvant ikke etter bruddet, og færre mødre var helt alene om omsorgen. Endringene var også motivert av bekymringer for at mange enslige mødre med innvandrerbakgrunn ikke deltok i arbeidslivet.⁴⁹

Stoltenberg-regjeringen styrket kravet om at enslige forsørgere måtte være yrkesaktive. Fra 2012 fikk enslige forsørgere plikt til yrkesrettet aktivitet når barnet fylte ett år, mot tidligere tre år. Fra 2013 kunne de som hadde hatt full stønadsperiode, bare få ny stønadsperiode fram til barnet fikk rett til barnehageplass. Samtidig skulle de som hadde sagt opp jobben uten rimelig grunn i de siste seks månedene før de søkte, ikke få stønad.⁵⁰

Regjeringen Solberg ville gå enda et skritt lenger og stille klarere krav til aktivitet.⁵¹ Men forslaget om å redusere perioden for mottak av overgangsstønad fra tre til ett år fikk ikke støtte i forhandlingen om budsjettet i 2014.⁵² I 2015 foreslo regjeringen andre tiltak for å styrke enslige forsørgeres overgang til arbeid, og flere av dem fikk flertall.⁵³ Retten til å motta stønad i utlandet ble snevret inn. Stønadene skulle falle bort fra første dag av inngått samboerskap, mot ett år tidligere. Det var trolig for å møte utfordringene i enkelte innvandremiljøer der foreldre skilte seg formelt, men fortsatte å få barn sammen.⁵⁴

Arbeiderpartiet støttet de fleste forslagene som « reduserte muligheten for misbruk av ordningen », men var imot på to punkter. Partiet ville kutte stønaden først etter seks måneders samboerskap. Anette Trettebergstuen (A) mente at mange i kortvarige samboerskap reelt sett fortsatt var eneforsørgere og kom til å miste stønaden. Hun syntes at høyresiden hadde et veldig snevert syn på hva en familie og hva et samboerskap innebar – det er ikke slik at « man fra dag én spleiser på Internett, er to til å kjøpe mat og har to inntekter ». ⁵⁵ Forslaget om å senke grensen for barnets alder fra åtte til seks år falt da Kristelig Folkeparti stemte imot sammen med Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV. Kristelig Folkeparti støttet alle de andre forslagene, mens SV mente at overgangsstønaden stort sett fungerte godt, og stemte imot de fleste forslagene. Erlend Wiborg (Frp) så derimot overgangsstønaden som « en anakronisme » – en ordning fra en tid der samfunnet var organisert annerledes. Likestilling var viktig, men det absolutt viktigste midlet var « å hjelpe mennesker til å kunne være økonomisk selvstendig og slippe å være avhengig av å få penger – om det er fra en mann eller andre », sa han.⁵⁶

Endringene førte til at færre mottok overgangsstønad. Antallet sank fra om lag 21 000 i 2012 til 14 000 i 2016 – 95 prosent var kvinner.⁵⁷ Sterkere aktivitetskrav førte til høyere yrkesaktivitet, men noen gikk over til andre ytelser, blant annet sosialhjelp. Utvalget som vurderte støtteordningene til

⁴⁹ Grødem 2016.

⁵⁰ Prop. 115L (2014–2015).

⁵¹ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet

⁵² Grødem 2016.

⁵³ Prop. 115L (2014–2015), s. 5.

⁵⁴ Grødem 2016.

⁵⁵ S.tid. (2014–2015), s. 4144.

⁵⁶ S.tid. (2014–2015), s. 4145.

⁵⁷ NOU 2017: 6, s. 198.

barnefamiliene i 2017, foreslo å avvikle stønadene til enslige forsørgere, de særlige behovene for denne gruppa burde dekkes på andre måter.⁵⁸

Uenighet om småbarnstillegget i uføretrygden

Barnetillegget i uføretrygden hadde vært et stridsspørsmål også innad i Stoltenberg-regjeringen, der hensynet til fordeling og sikring av gode levekår for barnefamilier med en ufør forsørger sto mot hensynet til å motivere forsørgeren til inntektsgivende arbeid. Regjeringen Solberg tok dette spørsmålet opp igjen. For å styrke arbeidsmotivasjonen foreslo den høsten 2014 å redusere barnetillegget fra 35 000 kroner til ca. 7000 kroner.

Forslaget vakte sterke offentlige reaksjoner, særlig fordi regjeringen samtidig foreslo store kutt i skatten for de rike.⁵⁹ Det kan ha bidratt til at de to regjeringspartiene stupte på meningsmålingene, og i den budsjettavtalen som Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre inngikk, ble det enighet om å begrense ytelsen, men med noe mindre innstramminger enn regjeringen hadde foreslått.⁶⁰ De samlede ytelsene til uføre med forsørgede barn måtte ikke overstige 95 prosent av tidligere inntekt.⁶¹ Opposisjonen stemte imot.

Arbeidsavklaringspengene – innføring og innstramming

Regjeringen Stoltenberg hadde fulgte opp Nav-reformen i 2006 med en reform av flere stønadsprogram. Den viktigste nyskapningen var at attføringspenger, rehabiliteringspenger og midlertidig uførestønad ble samlet i en ytelse, som ble kalt arbeidsavklaringspenger. Den ble utformet i tråd med den tradisjonelle tenkningen i norsk trygdepolitikk for folk i yrkesaktiv alder. Ytelsene skulle ikke være så lave at de førte til fattigdom og alvorlige sosiale problemer, og ikke så høye at de svekket motivasjonen til å søke arbeid. Arbeidsavklaringspengene skulle sikre inntekten for folk med helseproblemer mens de var i behandling eller deltok i tiltak for å komme i arbeid. Stønadsnivået tilsvarte den nye uføretrygden. Det sikret 66 prosent av den bortfalte inntekten med minstepensjonen som laveste ytelse. De som deltok i arbeidsrettede tiltak, kunne få dekket ekstrautgifter, som reiser til kurs, tiltak eller barnepass. De måtte godta aktivitetsplikter hvis de ville beholde ytelsene, melde seg til Nav hver 14. dag og opplyse om de fortsatt var kvalifisert for ytelsen.

Den viktigste innstrammingen var at man bare kunne motta arbeidsavklaringspenger i en begrenset tid. De stønadene som ordningen erstattet, hadde ikke noen tilsvarende bestemmelse, og attføringspengene kunne vare så lenge forvaltningen fant det hensiktsmessig. Nå ble varigheten

⁵⁸ NOU 2017: 6, s. 272.

⁵⁹ Se for eksempel Glomnes mfl. 2014, der et uføretrygdet medlem av Høyre uttrykte sin skuffelse.

⁶⁰ Finansminister Siv Jensen (Frp) mente at det ga et feil bilde å sette de to sakene opp mot hverandre, og viste til at den økonomiske situasjonen med fallende oljepriser krevde omstilling. Gjerde 2014.

⁶¹ Innst. 15 S (2014–2015).

begrenset til fire år, men den kunne forlenges i særlige tilfeller. Departementet begrunnet tidsbegrensningen med at det var «dokumentert at overgangen til arbeid og til andre trygdeytelser øker når mottaker nærmer seg slutten av en ytelsesperiode». ⁶² Arbeidsavklaringspenger ble normalt ytt i maksimalt fire år. Stortinget støttet forslaget på alle vesentlige punkter. ⁶³

Arbeidsavklaringspenger ble tett koblet sammen med tjenester for å komme i arbeid, som helsetjenester, arbeidstrening og utdanning. Tjenester for å bedre arbeidsevnen kunne oppleves som et positivt hjelpetilbud, men risikoen for å miste ytelsene hvis en ikke tok imot aktiveringstilbudene, var riset bak speilet. Seks av ti mottakere sa i en undersøkelse at de hadde mulighet til å påvirke saken sin i kontakten med Nav, mens fire av ti sa at de i liten grad hadde det. ⁶⁴ Denne blandingen av hjelp og kontroll var et kjennetegn ved velferdspolitikken overfor folk med svak posisjon på arbeidsmarkedet i perioden etter år 2000.

I perioden 2010–2016 deltok om lag åtte av ti som mottok arbeidsavklaringspenger, i ulike former for aktivitet. ⁶⁵ Det mest vanlige var behandling i helsevesenet. Hver fjerde hadde en ordinær deltidsjobb, ofte kombinert med medisinsk behandling, og like mange deltok i arbeidsrettede tiltak, som utdanning for unge med mangelfull skolegang, eller arbeidstrening med lønnstilskudd fra Nav. De som ikke deltok i aktivitet, var ofte folk som hadde fått avklart situasjonen og ventet på å få innvilget uføretrygd.

Arbeidsavklaringspengene ble en sentral ytelse i velferdspolitikken. I 2010, det året da flest fikk ytelsen, var det gjennomsnittlige tallet på mottakere 170 000 – til sammenlikning fikk 69 000 arbeidsløse dagpenger. Det viser hvor medikalisert det norske trygdesystemet var for dem som sto utenfor arbeidsmarkedet. ⁶⁶

Regjeringen Solberg la våren 2017 fram erfaringene med arbeidsavklaringspengene og mente at målet med Stoltenberg-regjeringens reform i 2010 ikke var nådd. «Hovedbildet er at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke er redusert sammenliknet med de tre tidligere ytelsene. Overgangen til arbeid har heller ikke økt.» ⁶⁷ Regjeringen foreslo nå å stramme inn ordningen for å få flere i arbeid. Sykdomskravet ble tydeligere – sykdom måtte være den *vesentlige* årsaken til nedsatt arbeidsevne. Kravet om å søke arbeid utenfor hjemstedet skulle forsterkes. Den maksimale perioden for å motta ytelsen ble redusert fra fire til tre år, og adgangen til å gjøre unntak fra det ble innskrenket. Samtidig ble den perioden en kunne beholde arbeidsavklaringspengene mens en søkte jobb, utvidet fra tre til seks måneder.

Stortinget vedtok innstrammingene med stemmene fra regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet og samarbeidspartiet Venstre. ⁶⁸ Arbeiderpartiet og SV gikk imot å redusere

⁶² Ot.prp. nr. 4 (2008–2009), s. 25

⁶³ Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

⁶⁴ Galaasen mfl. 2017, s. 62.

⁶⁵ Galaasen mfl. 2017, s. 21.

⁶⁶ Prop. 1 S (2011–2012) Arbeids- og sosialdepartementet.

⁶⁷ Prop. 74 L (2016–2017), s. 2–3.

⁶⁸ Innst. 390 L (2016–2017).

varigheten til tre år. De mente at tettere oppfølging fra Nav kunne bidra til å forhindre at noen ventet med å søke arbeid til stønadsperioden gikk mot slutten. «Ingen blir arbeidsføre av å miste økonomisk støtte. For å bringe flere tilbake til arbeidet trengs det tiltak og oppfølging», het det i de to partienes merknad.⁶⁹

I budsjettbehandlingen vedtok også Stortinget med stemmene fra regjeringspartiene Venstre og Kristelig Folkeparti innstramminger i retten til dagpenger. De som hadde vært arbeidsløse i mer enn åtte uker, hadde tidligere hatt rett til feriepenger. Denne retten ble nå opphevd. Det betydde i realiteten å senke kompensasjonsnivået og innebar en innsparing på ca. en milliard kroner (2016). Den økte også avstengningsperioden fra dagpengene til inntil 12 uker for dem som selv sa opp jobben – slik at det ikke skulle være fristende å si opp for å leve på dagpengene.

Arbeidslinja inn i Grunnloven?

I forbindelse med 100-årsjubileet for Grunnloven i 2014 vedtok Stortinget å styrke menneskerettighetenes plass i Grunnloven. Stortinget hadde i 1954 slått fast i Grunnlovens § 110 at staten hadde plikt til å sørge for at ethvert arbeidsdyktig menneske kunne tjene til livets opphold ved arbeid. Nå vedtok Stortinget en ny formulering om forholdet mellom arbeid og trygd. Det var mest en programerklæring, men kan også oppfattes som en grunnlovsfesting av arbeidslinja:

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.

Arbeidet skulle ha førsteprioritet. Bare den som ikke kunne arbeide, hadde krav på støtte fra velferdsstaten. Arbeiderpartiet foreslo at det skulle tas inn i paragrafen at «Ethvert menneske har plikt til å forsøke å sørge for sitt livsopphold». Men flertallet i Stortinget mente at en slik pliktbestemmelse ikke hørte hjemme i Grunnlovens bestemmelser om menneskerettigheter.⁷⁰

⁶⁹ Innst. 390 L (2016–2017), s. 17.

⁷⁰ S.tid (2013–2014), s. 2469–2542.