

**Bjorn Dapi og Tone Fløtten**

# **Inntektssikring i dyrtid**





## Inntektssikring i dyrtid

De siste årene har høy inflasjon skapt betydelig økonomisk press for mange norske husholdninger. I denne rapporten undersøkes inntektsutviklingen til mottakere av fire sentrale inntektssikringsordninger: alderspensjon, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og økonomisk sosialhjelp. Rapporten er basert på registerdata fra Statistisk sentralbyrå for perioden 2006–2023 og belyser i hvilken grad velferdsstaten har klart å opprettholde kjøpekraften til dem som lever av trygde- og stønadsordninger i en periode med uvanlig høy prisvekst.

# Innhold

|                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Forord .....</b>                                                         | <b>3</b>  |
| <b>Sammendrag .....</b>                                                     | <b>4</b>  |
| <b>Summary.....</b>                                                         | <b>7</b>  |
| <b>1 Innledning .....</b>                                                   | <b>10</b> |
| 1.1 Bakgrunn.....                                                           | 10        |
| 1.2 Problemstillinger .....                                                 | 13        |
| 1.3 Gangen i rapporten.....                                                 | 14        |
| <b>2 Data og metode .....</b>                                               | <b>15</b> |
| 2.1 Datagrunnlag og variabeldefinisjoner .....                              | 15        |
| 2.2 Sammenlikning med SSB sine publiserte tall .....                        | 15        |
| 2.3 Metodisk tilnærming .....                                               | 19        |
| <b>3 Inntektssikringsordningene .....</b>                                   | <b>21</b> |
| 3.1 Alderspensjon .....                                                     | 21        |
| 3.2 Uføretrygd.....                                                         | 26        |
| 3.3 Arbeidsavklaringspenger.....                                            | 28        |
| 3.4 Økonomisk sosialhjelp .....                                             | 28        |
| 3.5 Barnetrygd .....                                                        | 30        |
| 3.6 Bostøtte .....                                                          | 31        |
| 3.7 Regulering av ytelsene.....                                             | 31        |
| <b>4 Mottak av stønader over tid.....</b>                                   | <b>34</b> |
| 4.1 Utviklingen i stønadsmottak .....                                       | 34        |
| 4.2 Mottak av bostøtte blant stønadsmottakerne .....                        | 37        |
| 4.3 Andel stønadsmottakere under lavinntektsgrensen .....                   | 38        |
| 4.4 Andel stønadsmottakere med inntekt under medianen .....                 | 39        |
| 4.5 Fattigdomsgapet blant stønadsmottakere .....                            | 40        |
| 4.6 Lave stønader og lave lønninger .....                                   | 42        |
| 4.7 Oppsummering .....                                                      | 44        |
| <b>5 Forholdet mellom stønadsnivåene og lønns- og prisutviklingen .....</b> | <b>45</b> |
| 5.1 Begrepsavklaring .....                                                  | 46        |
| 5.2 Alderspensjonister .....                                                | 46        |
| 5.3 Inntektsutviklingen for alderspensjonister i perioden 2019–2023 .....   | 48        |
| 5.4 Uføretrygdede.....                                                      | 50        |
| 5.5 Mottakere av arbeidsavklaringspenger .....                              | 53        |
| 5.6 Oppsummering .....                                                      | 58        |
| <b>6 Stønadsmottakernes demografiske kjennetegn.....</b>                    | <b>60</b> |
| 6.1 Alder.....                                                              | 61        |
| 6.2 Innvandrerandel .....                                                   | 61        |
| 6.3 Kjønn .....                                                             | 62        |
| 6.4 Utdanning.....                                                          | 63        |

|                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 6.5 Kjennetegn ved arbeidsmarkedsaktivitet .....                                 | 64        |
| 6.6 Demografiske endringer og inntektsutviklingen .....                          | 67        |
| <b>7 Stønadsnivåer i dyrtid: inntektsutvikling, skjevheter og dilemmaer.....</b> | <b>68</b> |
| 7.1 Store forskjeller mellom stønadsgruppene .....                               | 68        |
| 7.2 Situasjonen kunne vært verre .....                                           | 71        |
| 7.3 Likevel utfordrende for dem med lavest inntekt/stønadsnivå.....              | 72        |
| 7.4 Hva nå?.....                                                                 | 74        |
| <b>Litteratur .....</b>                                                          | <b>77</b> |
| <b>Appendiks .....</b>                                                           | <b>81</b> |

# Forord

I denne rapporten undersøker vi inntektsutviklingen til mottakere av utvalgte trygde- og stønadsordninger i en periode der prisveksten i Norge har vært uvanlig høy. Formålet er å belyse hvordan realinntektene til grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet har utviklet seg, og i hvilken grad inntektssikringsordningene har bidratt til å skjerme mottakere mot økt levekostnadspress. Rapporten er skrevet på oppdrag fra LO.

Vi vil takke Øystein Nilsen for interessante diskusjoner og gode kommentarer underveis i prosjektet. Elias Nosrati har kvalitetssikret rapporten og gitt verdifulle innspill i prosjektets slutfase. Takk til Sofie Steensnæs Engedal i Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten for publisering.

Mange har bidratt til arbeidet med rapporten, men forfatterne står alene ansvarlig for innholdet, inkludert eventuelle feil og mangler.

Oslo, mars 2026

Bjorn Dapi og Tone Fløtten

# Sammendrag

De siste årene har høy inflasjon skapt betydelig økonomisk press for mange husholdninger i Norge. Prisveksten tiltok særlig fra høsten 2021, og i 2022 nådde konsumprisveksten 5,8 prosent. Mange husholdninger opplevde høye priser på energi og mat, samtidig med høye renter på boliglån. For personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og offentlige ytelser som hovedinntektskilde kan slike perioder være særlig krevende. Blant stønadsmottakerne er det mange som i utgangspunktet har små økonomiske marginer, og det er viktig å undersøke om velferdsstaten evner å opprettholde kjøpekraften til dem som lever av trygde- og stønadsordninger i perioder med sterk prisvekst.

I denne rapporten analyseres inntektsutviklingen blant mottakere av fire sentrale inntektssikringsordninger: alderspensjon, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger (AAP) og økonomisk sosialhjelp. Analysene bygger på registerdata fra Statistisk sentralbyrå for perioden 2006–2023 og vi undersøker utviklingen i antall mottakere, forekomsten av lavinntekt, og hvordan inntektene til stønadsmottakerne har utviklet seg sammenliknet med lønns- og prisveksten, både på kort og lang sikt. Vi undersøker også utviklingen i den demografiske sammensetningen i de fire gruppene stønadsmottakere.

## Utviklingen i stønadsmottak

Antallet mottakere av de ulike ytelsene har utviklet seg forskjellig over tid. Antallet alderspensjonister har økt kraftig, fra om lag 565 000 i 2006 til rundt 970 000 i 2023. Denne veksten skyldes både demografiske endringer, særlig at etterkrigskullene har nådd pensjonsalder, og endringer i pensjonssystemet som gjør det mulig å ta ut pensjon tidligere og kombinere arbeid og pensjon. Antallet uføretrygdede har også økt, men mer i takt med befolkningsveksten. Mottaket av arbeidsavklaringspenger har variert over tid, og er noe lavere i 2023 enn i 2010, når ordningen ble innført. Antallet sosialhjelpsmottakere har vært relativt stabilt som andel av befolkningen, men økte mot slutten av perioden, særlig i årene med høy prisvekst.

I perioden med høy inflasjon i 2022 og 2023 økte også andelen som mottok bostøtte blant mottakere av AAP og uføretrygd. Dette betyr at disse stønadsgruppene i større grad besto av personer under økonomisk press som følge av boligkostnader og renteutgifter.

## Lavinntekt og fattigdomsgap

Selv om inntektssikringsordningene skal bidra til å sikre en tilstrekkelig levestandard, er stønadsmottakere overrepresenterte blant personer med lav inntekt. I rapporten bruker vi den vanlige europeiske definisjonen av lavinntekt, definert som ekvivalent husholdsinntekt under 60 prosent av medianinntekten.

For befolkningen generelt har lavinntektsandelen ligget stabilt mellom 9 og 11 prosent i perioden 2006–2023. Blant stønadsmottakerne er andelene betydelig høyere. Sosialhjelpsmottakere har den klart høyeste forekomsten av lavinntekt, med over halvparten under lavinntektsgrensen siden 2014. Mottakere av AAP og uføretrygd har også en

økende andel med lavinntekt gjennom perioden. Alderspensionister skiller seg fra de andre gruppene ved at andelen med lavinntekt falt betydelig fram til rundt 2011 og senere har vært relativt stabil, men med en ytterligere reduksjon i 2023.

Rapporten analyserer også fattigdomsgapet, altså hvor langt under lavinntektsgrensen inntekten til dem med lavinntekt ligger. Resultatene viser at fattigdomsgapet er størst blant sosialhjelpsmottakere og mottakere av AAP, mens det er mindre blant uføretrygdde og alderspensjonister. For de fleste gruppene er fattigdomsgapet relativt stabilt over tid, men blant AAP-mottakere øker avstanden til lavinntektsgrensen gjennom perioden. Dette tyder på at gruppen i økende grad består av personer med svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og større økonomiske utfordringer.

### **Inntektsutvikling og inflasjon**

Hovedspørsmålet i rapporten er om inntektene til stønadsmottakerne har holdt tritt med lønns- og prisveksten. Vi har sammenliknet utviklingen i medianinntekt (P50), lav inntekt (P25) og høy inntekt (P75) med veksten i KPI og veksten i industriarbeiderlønn i perioden 2006 til 2023, og i høyinflasjonsperioden 2019–2023.

Over den lange perioden har inntektene til flere grupper utviklet seg relativt positivt. Både alderspensjonister og uføretrygdde har hatt en inntektsvekst som i stor grad følger eller overstiger lønnsveksten. Dette gjelder særlig for personer med lavere inntekter (P25) innenfor disse gruppene. Blant AAP-mottakerne er bildet et annet. Her har den nederste delen av inntektsfordelingen hatt en svakere vekst enn den øverste delen, sammenliknet med referanseåret 2010. Inntekten til sosialhjelpsmottakere har variert over perioden, men den samlede veksten i medianinntekten til sosialhjelpsmottakere ligger over KPI-veksten og er nokså lik veksten i industriarbeiderlønnen. Sosialhjelpsmottakere med lavere (P25) og høyere (P75) inntekter hadde en liknende utvikling.

Ser man isolert på høyinflasjonsperioden og sammenlikner situasjonen i 2019 med situasjonen i 2022 og 2023, blir bildet mer nyansert. I 2022 økte prisene (KPI) raskere enn inntektene for flere grupper stønadsmottakere, noe som innebar en midlertidig svekkelse av kjøpekraften. I 2023 ble dette delvis kompensert gjennom et uvanlig stort trygdeoppgjør og økning i folketrygdens grunnbeløp (G), og en oppjustering av den veiledende satsen for sosialhjelp. Disse grepene bidro til å styrke inntektene igjen. Dette gjaldt særlig for alderspensjonister og uføretrygdde. For mottakere av arbeidsavklaringspenger med de laveste inntektene (P5) lå inntektsveksten klart under prisveksten i både 2022 og 2023. Blant sosialhjelpsmottakerne var det samme tilfelle for inntektspercentilene P5, P10 og P15.

Analysen av demografiske endringer i stønadsgruppene i perioden 2019 til 2023 viser at endringene er små i de fleste gruppene. Den tydeligste endringen finner vi blant sosialhjelpsmottakere, hvor andelen innvandrere og kvinner øker, og dette kan knyttes til ankomsten av ukrainske flyktninger. For de øvrige stønadstypene er det begrensede endringer, og analysene tyder derfor på at slike endringer i liten grad forklarer inntektsutviklingen i perioden.

Vi har også analysert forholdet mellom minsteytelsene i AAP og uføretrygd, og de laveste lønnsnivåene i lønnsfordelingen. Analysen viser at minsteytelsene ligger godt

under de laveste lønnsnivåene i hele perioden. Dette innebærer at personer som går fra trygd til arbeid i lavlønnsyrker normalt vil få en økonomisk gevinst, og arbeidsinsentivene i systemet er stabile over tid.

Alt i alt viser analysene at utviklingen i inntektssituasjonen varierer betydelig mellom ulike grupper stønadsmottakere. På lang sikt har inntektene til mange trygdemottakere økt i takt med eller mer enn lønns- og prisveksten. Dette gjelder særlig for alderspensjonister og uføretrygdde. Samtidig er lavinntekt langt mer utbredt blant stønadsmottakere enn i befolkningen generelt, og dette gjelder særlig mottakere av sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger.

Samlet sett peker analysene på at det norske inntektssikringssystemet i stor grad har klart å beskytte mottakerne mot varige realinntektsfall. Men mange stønadsmottakere er i utgangspunktet i en sårbar økonomisk situasjon. Blant mottakere av uførepensjon, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp er andelen med lavinntekt høyere enn i befolkningen og andelen har økt over perioden vi har studert. For noen av dem med de aller laveste inntektene ser vi også en tendens til at de i økende grad har falt etter i den generelle inntektsutviklingen i samfunnet. Dette aktualiserer spørsmål om nivået på minstetelser, reguleringsmekanismer og balansen mellom inntektssikring og arbeidsinsentiver i velferdsstaten.

# Summary

In recent years, high inflation has placed significant economic pressure on many Norwegian households. Price growth accelerated particularly from autumn 2021, and in 2022 consumer price inflation reached 5,8 percent. Many households faced rising energy and food prices alongside higher mortgage interest rates. For people with weak labour market attachment and public benefits as their primary source of income, such periods can be especially challenging. Since many benefit recipients have limited financial reserves, it is important to assess whether the welfare state can maintain the purchasing power of those living on social security during periods of high inflation.

The analysis examines income developments among recipients of four key income security schemes: old-age pension, disability benefit, work assessment allowance (AAP), and social assistance. The analyses are based on register data from Statistics Norway for the period 2006–2023, and we examine developments in the number of recipients, the prevalence of low income, and how the incomes of benefit recipients have developed compared to wage and price growth, both in the short and long term. We also examine changes in the demographic composition of the four groups of benefit recipients.

## Trends in benefit receipt

Trends in the number of recipients differ across the various benefits:

- The number of old-age pensioners has increased sharply, from approximately 565,000 in 2006 to around 970,000 in 2023. This growth is driven both by demographic changes, particularly the post-war generations reaching retirement age, and by changes in the pension system that make it possible to draw a pension earlier and combine work and pension.
- The number of disability benefit recipients has also increased, but more in line with population growth.
- The number of work assessment allowance recipients varies over time and was somewhat lower in 2023 than in 2010, when the scheme was introduced.
- The number of social assistance recipients remained relatively stable as a share of the population, but rose towards the end of the period, particularly during the years of high price growth.
- During the high-inflation period of 2022 and 2023, the share receiving housing benefit among recipients of AAP and disability benefit also increased. This means that these benefit groups to a greater extent consisted of individuals under financial pressure because of housing costs and interest expenses.

## Low income and poverty gap

Although income-security schemes are intended to provide income protection and secure an adequate standard of living, benefit recipients are overrepresented among people with low income. In this report, we use the standard European definition of low income, defined as equivalised household income below 60 percent of the median income.

For the population, the low-income rate has remained stable at between 9 and 11 per cent during the period 2006–2023. Among benefit recipients, however, the shares are substantially higher. Social assistance recipients have by far the highest prevalence of low income, with more than half below the low-income threshold since 2014. Recipients of AAP and disability benefit have also seen a rising share with low income over the period. Old-age pensioners stand apart from the other groups in that the share with low income declined markedly until around 2011, and has since remained relatively stable, with a further reduction in 2023.

The report also includes analyses of the poverty gap, that is, how far below the low-income threshold the incomes of those with low income fall. The results show that the poverty gap is largest among social assistance recipients and recipients of AAP, while it is smaller among disability benefit recipients and old-age pensioners. For most groups, the poverty gap is relatively stable over time, but among AAP recipients the distance to the low-income threshold increases throughout the period. This suggests that the group increasingly consists of people with weaker labour market attachment and greater financial challenges.

### **Income development and inflation**

The central question in the report is whether the incomes of benefit recipients have kept pace with wage and price growth. We compare developments in median income (P50), low income (P25), and high income (P75) with growth in the consumer price index (CPI) and in the wages of industrial workers during the period 2006–2023, and specifically during the high-inflation period 2019–2023.

Over the longer period, the incomes of several groups have developed relatively positively. Both old-age pensioners and disability benefit recipients have experienced income growth that largely follows or exceeds wage growth. This is particularly the case for individuals with lower incomes (P25) within these groups. Among AAP recipients, the picture is different. Here, the lower part of the income distribution has seen weaker growth than the upper part, when compared to the reference year 2010. The income of social assistance recipients has fluctuated over the period, but overall median income growth among social assistance recipients exceeds CPI growth and is fairly similar to industrial wage growth. Social assistance recipients with lower (P25) and higher (P75) incomes experienced similar developments.

Looking specifically at the high-inflation period and comparing the situation in 2019 with that in 2022 and 2023, the picture becomes more nuanced. In 2022, prices (CPI) rose faster than incomes for several groups of benefit recipients, implying a temporary weakening of purchasing power. In 2023, this was partly compensated through an unusually large benefit settlement and an increase in the National Insurance Scheme's basic amount (G), as well as an upward adjustment of the guideline rates for social assistance. These measures helped strengthen incomes again, particularly for old-age pensioners and disability benefit recipients. For recipients of work assessment allowance with the lowest incomes (P5), income growth was clearly below price growth in both 2022 and 2023. Among social assistance recipients the same applies to income percentiles P5, P10 and P15.

Our analysis of demographic changes in the benefit groups between 2019 and 2023 shows that changes are small in most groups. The most pronounced change is found among social assistance recipients, where the share of immigrants and women increased, which can be linked to the arrival of Ukrainian refugees. For the other benefit types, changes are limited, and the analyses therefore suggest that such compositional changes explain little of the income developments during the period.

We have also analysed the relationship between the minimum benefit levels in AAP and disability benefit, and the lowest wage levels in the wage distribution. The analysis shows that the minimum benefits lie well below the lowest wage levels throughout the period. This implies that individuals who move from benefits to work in low-wage occupations will normally experience financial gain, and that work incentives in the system have remained stable over time.

Overall, the analysis shows that developments in the income situation vary considerably across different groups of benefit recipients. In the long term, the incomes of many benefit recipients have grown in line with or more than wage and price growth. This applies particularly to old-age pensioners and disability benefit recipients. At the same time, low income is far more prevalent among benefit recipients than in the population as a whole, especially among recipients of social assistance and work assessment allowance.

Taken together, the analyses indicate that the Norwegian income-security system has largely managed to protect recipients from lasting falls in real income. However, many benefit recipients are in a financially vulnerable position to begin with. Among recipients of disability pension, work assessment allowance, and social assistance, the share with low income is higher than in the general population and has increased over the period studied. For some of those with the very lowest incomes, we have observed a tendency to fall further behind the general income developments in society. This raises questions about the level of minimum benefits, adjustment mechanisms, and the balance between income security and work incentives in the welfare state.

# 1 Innledning

De siste årene har høy inflasjon skapt problemer for mange husholdninger. Inflasjonen tiltok raskt fra høsten 2021, og årsveksten i konsumprisindeksen (KPI) var på hele 5,8 prosent i 2022. Husholdningenes økonomiske handlingsrom har særlig vært påvirket av høye strømpriser, høye matvarepriser og økende lånerenter. I 2022 og 2023 opplevde befolkningen både reallønnsnedgang (NOU 2025: 4, side 24) og høye renteutgifter.

For husholdninger som i utgangspunktet hadde enn knapp økonomi, har inflasjonen vært spesielt krevende. Dette har blant annet kommet til syne gjennom økning i sosialhjelpsmottak (Lima, 2024) og ved at flere oppsøker de frivillige organisasjonenes matutdelinger (Fløtten et al., 2023; Hansen et al., 2026). Dessuten har det vært en økning i andelen husholdninger som kan defineres som å ha lav økonomisk trygghet (Poppe & Kempson, 2022a, 2022b, 2023a, 2023b). Personer som har offentlige stønader som sin hovedinntektskilde, kan være ekstra sårbare i perioder med høy inflasjon. Man kan si at inflasjonsperioder tester trygdesystemets evne til å beskytte mot realinntektsfall.

I denne rapporten er det nettopp inntektsutviklingen til trygde- og stønadsmottakere de siste årene som står i sentrum. Vi undersøker grupper der mange har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet og der mange har trygder og stønader som hovedinntektskilden i løpet av året. Har mottakere av alderstrygd, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp blitt hengende etter i inntektsutviklingen, eller har velferdsstaten vært i stand til å omstille seg raskt nok i situasjoner der prisene øker kraftig?

Analysen avgrenses til ordninger som for mange mottakere utgjør en relativt stabil hovedinntektskilde over tid. Dagpenger, kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad inngår derfor ikke, ettersom disse i større grad er midlertidige ytelser knyttet til overgang til arbeid eller kvalifisering. Sosialhjelp er likevel inkludert, selv om ytelsen i utgangspunktet er ment å være kortvarig, fordi mottakerne utgjør en særlig økonomisk sårbar gruppe som kan være utsatt når prisene øker og økonomien svinger.

Rapporten dekker perioden 2006 til 2023, og inntektsutviklingen ses både i et langt og et kort perspektiv. Analysene som dekker hele perioden, inkluderer perioder med høy og lav inflasjon. Analysene for perioden 2019–2023 dekker de seneste høyinflasjonsårene. Det må bemerkes at inflasjonen har vært høy også i 2024 og 2025, særlig for matvarepriser. Dette dekkes imidlertid ikke i denne rapporten, siden det siste året vi har inntektsdata for, er 2023.

## 1.1 Bakgrunn

Den norske modellen blir ofte beskrevet som et samspill mellom et organisert arbeidsliv (trepartssamarbeidet), brede offentlige velferdsordninger og økonomisk politikk, der målet er høy sysselsetting og små forskjeller. Høy sysselsetting og koordinert lønnsdannelse er essensielt for å nå målet om små forskjeller, men velferdsstatens inntektssikringsordninger spiller også en viktig rolle. Når folk mister arbeidsinntekt – midlertidig eller varig – bidrar ordningene til at husholdninger kan opprettholde et rimelig forbruk, og de demper dermed både økonomisk usikkerhet og sosiale forskjeller.

Folketrygden er kjernen i inntektssikringen. I folketrygdloven § 1 er formålet uttrykt tydelig: Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for bortfall av inntekt/ekstraavgifter ved blant annet sykdom, uførhet, alderdom og arbeidsledighet. De varige ytelsene – særlig alderspensjon og uføretrygd – virker som en langsiktig sikkerhet i livsløpet. De kortvarige ytelsene, som arbeidsavklaringspenger (AAP) og arbeidsledighetstrygd, fungerer mer som en buffer når personer beveger seg inn og ut av arbeid. Den økonomiske sosialhjelpa er et siste sikkerhetsnett for dem som ikke kan dekke nødvendige utgifter selv.

Til sammen bidrar disse ordningene til et arbeidsmarked med høy deltakelse og høy omstillingsevne: De avlaster risikoen ved å falle ut av arbeid, samtidig som de – særlig gjennom de midlertidige ytelsene – kan understøtte overgang tilbake til jobb når det er mulig.

Støtnadsordningene sikrer en økonomisk grunntrygghet for dem som ikke er i stand til å forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid, men stønadsmottakere har likevel mindre økonomisk sikkerhet enn andre grupper. Offentlig statistikk viser at de som står utenfor arbeidslivet, er sterkt overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt. Fattigdomsrisikoen er særlig høy for aleneboende alders- og uførepensjonister som mottar minsteytelser, og blant dem som mottar midlertidige stønader (som arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad og sosialhjelp) (Furuberg, 2023). SIFOs trygghetsbarometer som måler grad av økonomisk trygghet i perioden 2021 til 2024, viser at både AAP-mottakere og personer som mottar uføretrygd, har lavere økonomisk trygghet enn befolkningen generelt (Gyüre & Lynum, 2024).

Den sammenpressede lønnsstrukturen i den norske modellen innebærer et relativt høyt lønnsulv og små lønnsforskjeller, noe som i utgangspunktet bidrar til å dempe lavinntekt blant yrkesaktive og gjøre det lettere å leve av arbeid. Samtidig skaper et høyt lønnsulv et vedvarende spenningsforhold til nivået på velferdsytelser: Dersom ytelsene heves mye, kan de komme tettere på lave lønninger. Hensynet til arbeidslinja, det skal lønne seg å jobbe, blir ofte trukket fram som argument for å holde særlig minsteytelser og behovsprøvde ytelser nede. Gode velferdsytelser er likevel nødvendige, fordi de fungerer som buffer når arbeid ikke er mulig, og bidrar til trygghet og omstilling i arbeidsmarkedet. I et slikt system blir reguleringsmekanismene særlig viktige. Når lønnsnivået i bunnen holdes oppe, kan stønadsmottakere relativt raskt falle bak dersom ytelsene reguleres med tidsetterslep eller svakere enn lønns- og prisutviklingen, noe som kan gi økt andel mottakere med lavinntekt i perioder med sterk inflasjon eller høy lønnsvekst.

### **Inflasjonsperioder**

I perioder med høy inflasjon påvirkes realverdien av inntekter og ytelser og dermed ulike gruppers levekår og den sosiale ulikheten, på flere måter. Økte matvare- og energipriser slår direkte ut på individenes kjøpekraft. Personer/husholdninger som bruker en stor andel av inntekten sin på å dekke den type utgifter, er mer utsatt enn andre.

Et vanlig virkemiddel for å dempe prisveksten er å sette opp styringsrenten. Når styringsrenten øker, blir det dyrere for banker å låne penger, og de setter som regel opp

rentene på boliglån og andre lån. Da øker renteutgiftene for husholdninger med gjeld. Når en større del av inntekten går til renter, blir det mindre penger igjen til daglige utgifter som mat, strøm og andre varer og tjenester. På den måten svekkes husholdningenes kjøpekraft på kort sikt.

Konsekvensene av høyere renteutgifter vil variere både mellom personer og over tid gjennom inflasjonsperioden. Økt styringsrente vil slå sterkere ut blant AAP-mottakere, alderspensjonister og uføretrygdde enn sosialhjelpsmottakere, ettersom det er en større andel med huslån blant disse mottakergruppene. Eierandelen blant sosialhjelpsmottakere var bare 24 prosent i 2024, mot 77 prosent i befolkningen som helhet (Omholt (red.), 2025). Samtidig er ikke leietakere helt skjermet fra renteøkningen fordi høyere kostnader for utleiere kan bidra til høyere leiepriser.

Hvor utsatte husholdninger er for høyere kostnader, vil også variere gjennom inflasjonsperioden. Det er særlig i den tidlige fasen etter økning av styringsrente at husholdningenes kjøpekraft vil være særlig svekket. I denne perioden, før de dempende effektene av renteøkningen på prisveksten har materialisert seg, vil utgiftene være høye som følge av både økte renter og høye priser. Som regel tar det noe tid før bankene justerer rentene sine etter at styringsrenten er endret. Dette bidrar til å holde husholdningenes renteutgifter oppe også i en periode etter at styringsrenten er redusert.

I tillegg opplever virksomheter også høyere renteutgifter, og de kan redusere sin økonomiske aktivitet ved å utsette eller nedskalere investeringene sine. Responsen fra både husholdningene og virksomhetene, ved økt styringsrente, fører til lavere samlet etterspørsel i økonomien. Dette bidrar til å dempe prisveksten slik at prisene stiger mindre (og er mer forutsigbare) på litt lengre sikt.

Tilknytning til arbeidsmarkedet har mye å si for konsekvensene av perioder med høy inflasjon. Selv når lønnsveksten er moderat, gir arbeidsinntekt normalt en buffer mot prisøkninger og renteendringer. Det kollektive forhandlingssystemet garanterer ikke realvekst hvert år, men innebærer som hovedregel en dynamisk tilpasning til lønnsforholdene i konkurranseutsatt sektor. Med konkurranseutsatt sektor menes virksomheter som møter internasjonal konkurranse og ikke kan øke prisene fritt uten å miste kunder. Derfor brukes lønnsevnene og produktivitetsutviklingen i denne delen av økonomien som norm for lønnsdannelsen ellers – det som kalles frontfagsmodellen. Ved å avpasse lønnsveksten til det som konkurranseutsatt sektor kan tåle, understøttes lønnsveksten i det bredere arbeidsmarkedet av produktivitetsveksten i konkurranseutsatt sektor, og lønnsveksten holder seg som regel over prisveksten i økonomien.

Trygde- og pensjonsytelser reguleres normalt én gang i året, som hovedregel 1. mai (trygdeoppgjøret). Uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og alderspensjon under opptjening reguleres med grunnbeløpet (G), som igjen reguleres med lønnsveksten. Løpende pensjoner reguleres med et snitt av lønns- og prisveksten. Dersom lønnsveksten blir lavere enn prisveksten, vil kjøpekraften til stønadsmottakere svekkes i perioder med høy inflasjon.

Det er likevel noen særskilte utfordringer for stønadsmottakere. For det første kan reguleringen skje med et visst tidsetterslep. Når inflasjonen stiger brått, faller realverdien av

ytelsene fram til neste regulering slår inn. I mellomtiden får mottakerne lavere faktisk kjøpekraft og dermed dårligere mulighet til å dekke nødvendige utgifter – typisk utgifter som ikke kan utsettes, som mat, strøm og transport.

For det andre er få stønadsmottakere i en situasjon der de selv, i alle fall på kort sikt, kan kompensere for prisvekst ved å øke inntektene sine. Yrkesaktive kan i noen tilfeller ha et visst handlingsrom, for eksempel gjennom mer arbeid eller ved å bytte jobb. Men også for de fleste yrkesaktive er dette handlingsrommet begrenset. For det tredje kan vedvarende høy inflasjon uten tilsvarende økning i ytelsene øke risikoen for at husholdninger som lever av offentlige stønader, må søke supplerende ytelser eller andre former for hjelp for å få endene til å møtes. I forbindelse med de siste årenes sterke inflasjon er det flere indikasjoner på at stønadsmottakere har hatt det ekstra krevende. Funnene fra SI-FOs trygghetsbarmoter viser dette (Gyüre & Lylum, 2023). Det gjør også Fafos undersøkelse av matutdelingstilbudet, som viser at tre av fire matposemottakere i tillegg er mottakere av en offentlig inntektssikringsytelse (Fløtten et al., 2023; Hansen et al., 2026). Dessuten viser tall fra Nav at det var en økning i antall personer som mottok supplerende sosialhjelp i 2023 (Lima, 2024).

Selv om det norske inntektssikringssystemet ofte vurderes som raust i internasjonal sammenheng (Dølvik et al., 2015), kan det stilles spørsmål om ytelsenes nivå og regulering er tilstrekkelig i perioder med sterk prisvekst. Dette aktualiserer en velkjent avveining: Bør trygdeytelsene heves vesentlig, eller utfordrer dette prinsippet om at det skal lønne seg å jobbe?

I tillegg til mulige negative insentiveffekter knyttet til økte stønader trekkes hensyn til offentlige finanser gjerne fram. Velferdsutgiftene er allerede høye, og i årene som kommer, forventes de å øke ytterligere, blant annet fordi vi blir flere eldre, fordi medisinsk-teknologisk utvikling gir nye behandlingsmuligheter, og fordi befolkningen har høye forventninger til tjenestenivået og -kvaliteten. Sett i sammenheng med reduserte oljeinntekter og økte forsvarsutgifter blir ikke prioriteringene i offentlige budsjetter mindre kompliserte i årene som kommer, og økte trygdeytelser kan sette bærekraften i velferdsordningene under press. Samtidig er ambisjonen i den norske velferdsstaten ikke bare å sikre et minimumsnivå av økonomisk trygghet, men også å bidra til utjevning. Hvis stønadsmottakere blir hengende etter i velstandsutviklingen, aktualiseres spørsmål om velferdsstatens virkemåte og fordelingsevne.

## 1.2 Problemstillinger

For å studere den økonomiske situasjonen til trygde- og stønadsmottakere vil vi i dette prosjektet se nærmere på personer som mottar alderspensjon, uførepensjon, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Vi vil konsentrere oss om følgende problemstillinger:

- Hvor stor andel av befolkningen mottar ulike typer og nivåer av trygder/stønader, og hvordan har mottaket utviklet seg de siste tjue årene?
- Hvor stor andel av ytelsesmottakere er under fattigdomsgrensen, og har deres inntektsmessige avstand fra fattigdomsgrensen – det såkalte lavinntektsgapet – endret seg over tid?

- Hvordan har inntekten til stønadsmottakerne utviklet seg sammenliknet med den generelle lønns- og prisveksten?
- Hva betyr endringer i stønadsgruppenes demografiske sammensetning for gruppenes inntektsutvikling?

### **1.3 Gangen i rapporten**

I kapittel 2 redegjør vi for dataene som danner grunnlag for analysene i rapporten. I kapittel 3 gir vi en kort beskrivelse av de fire trygde- og stønadsordningene vi konsentrerer oss om, før vi i kapittel 4 beskriver utviklingen i antall mottakere av de fire stønadstypene, viser utviklingen i andel stønadsmottakerne som har lav inntekt, og ser på fattigdomsgapet. I kapittel 5 analyserer vi forholdet mellom stønadsnivåene, lønnsutviklingen og prisveksten. I analysene følger vi ikke samme individ over tid, men ser heller på inntektsutviklingen til stønadsmottakere som gruppe. Siden eventuelle sammensetningsendringer kan ha betydning for inntektsutviklingen til stønadsgruppene, undersøker vi i kapittel 6 sammensetningen av stønadsmottakerne og hvordan disse har endret seg over tid. Funnene oppsummeres og diskuteres i kapittel 7.

## 2 Data og metode

### 2.1 Datagrunnlag og variabeldefinisjoner

Vi benytter registerdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB) som dekker alle personer i aldersgruppen 15 til 115 år, i perioden 2000–2023. Hovedkilden til datagrunnlaget i denne rapporten er SSBs inntektsregister<sup>1</sup>, der populasjonen er avgrenset til bosatte personer per 31. desember i hvert kalenderår. I tillegg kobler vi inntektsregisteret med SSBs befolkningsregister<sup>2</sup> og utdanningsregisteret.<sup>3</sup> Datagrunnlaget gir detaljerte inntektsopplysninger, på individ- og husholdningsnivå, som vi benytter til å identifisere stønadsmottakere og undersøke gruppenes omfang og kjennetegn over tid.

Vi konsentrerer oss om fire grupper stønadsmottakere: mottakere av arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp, uføretrygd og alderspensjon. En person er definert som stønadsmottaker dersom personen har mottatt en gitt stønad i løpet av et kalenderår. Disse fire gruppene er ikke gjensidig utelukkende siden samme person kan ha mottatt flere typer stønad i løpet av kalenderåret.

I tillegg til å undersøke utviklingen i gruppenes størrelse over tid, vil vi undersøke andelen personer med lav inntekt i hver gruppe. Vi tar utgangspunkt i en lavinntektsgrense på 60 prosent av median, det vil den grensen som oftest benyttes som lavinntektsgrense både i EU-sammenheng og i norsk statistikk (se nærmere forklaring i boks 2.1). Vi undersøker hvordan andelen med inntekt under denne grensen har utviklet seg for hver av stønadsgruppene.<sup>4</sup>

### 2.2 Sammenlikning med SSB sine publiserte tall

Opplysninger fra flere datakilder er nødvendige for å undersøke antallet stønadsmottakere samt deres kjennetegn og inntektsutvikling over tid, og det har noe å si hvilke datagrunnlag og definisjoner som legges til grunn. Både SSB og Nav publiserer for eksempel tall for AAP-mottakere og uføretrygdde<sup>5</sup>, og forskjellene mellom de ulike datakildene kan forklares med blant annet hvordan målgruppene er definert. I denne rapporten kobler vi opplysninger fra flere datakilder som SSB låner ut til forskningsformål. SSB presenterer statistikk over de samme stønadsmottakergruppene som vi konsentrerer oss om, og det er stort overlapp mellom vårt datagrunnlag og det som SSB bruker til sin publiserte statistikk. Likevel er det noen avvik mellom tallene i denne rapporten og tallene i SSBs statistikkbank. Vi gir her en kort redegjørelse av forskjeller og likheter i datagrunnlagene.

Tabell 2.1 viser avviket (i prosent) mellom antall stønadsmottakere i datagrunnlaget vårt og SSBs publiserte statistikk. For noen av stønadstypene har ikke statistikkbanken til

---

<sup>1</sup> <https://www.ssb.no/data-til-forskning/utlan-av-data-til-forskere/variabellister/inntekt>

<sup>2</sup> <https://www.ssb.no/data-til-forskning/utlan-av-data-til-forskere/variabellister/befolkning>

<sup>3</sup> <https://www.ssb.no/data-til-forskning/utlan-av-data-til-forskere/variabellister/utdanning>

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate)

<sup>5</sup> <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/relatert-informasjon/hvorfor-har-nav-og-ssb-ulike-tall-for-mottakere-av-aap-og-uforetrygd>

SSB opplysninger om antall mottakere for hele perioden 2006–2023. Derfor mangler det tall for enkelte årsganger i tabell 2.1.

Tabell 2.1 viser at det gjennomgående er færre personer i hver stønadsgruppe i vårt datagrunnlag enn det er i SSBs publiserte tall. Avvikene er ikke store, og det er noe variasjon etter type stønad. Forskjellene er minimale for alderspensjonister og størst for mottakere av sosialhjelp.

Det er i hovedsak to årsaker til forskjellene vist i tabell 2.1. Avgrensning i datagrunnlaget er en av disse. SSBs publiserte statistikk inkluderer personer som forlater landet eller dør i løpet av inntektsåret, mens vårt datagrunnlag kun består av personer som er bosatt i landet per 31. desember i inntektsåret. Dette bidrar til noe færre stønadsmottakere i vårt datagrunnlag.

En annen årsak til forskjellene, som gjelder særlig for antall mottakere av AAP og antall uføretrygdede, er datakildene. Våre data kommer fra inntektsstatistikken til SSB, som bygger på opplysninger fra Skatteetaten, mens SSBs tabeller baseres på data fra Nav. Eventuelle korreksjoner som Nav utfører på antall mottakere av AAP og antall uføretrygdede, vil bidra til forskjellene.

**Tabell 2.1 Avvik, i prosent, mellom tallene i datagrunnlaget til denne rapporten og SSBs publiserte tall over antall stønadsmottakere.**

| År   | AAP     | Sosialhjelp | Uføretrygd | Alderspensjon |
|------|---------|-------------|------------|---------------|
| 2006 |         |             |            |               |
| 2007 |         |             |            |               |
| 2008 |         | -2,36 %     |            |               |
| 2009 |         | -1,97 %     |            |               |
| 2010 |         | -2,06 %     |            |               |
| 2011 |         | -2,15 %     |            |               |
| 2012 |         | -2,14 %     |            |               |
| 2013 |         | -2,26 %     |            |               |
| 2014 |         | -2,03 %     |            |               |
| 2015 |         | -2,20 %     | -0,37 %    | 0,00 %        |
| 2016 |         | -2,14 %     | -0,36 %    | -0,01 %       |
| 2017 |         | -2,01 %     | -0,40 %    | -0,01 %       |
| 2018 | 0,11 %  | -1,78 %     | -0,44 %    | -0,02 %       |
| 2019 | -0,28 % | -1,58 %     | -0,53 %    | -0,02 %       |
| 2020 | -0,04 % | -2,20 %     | -0,54 %    | -0,02 %       |
| 2021 | 2,05 %  | -1,83 %     | -0,73 %    | -0,05 %       |
| 2022 | 0,60 %  | -2,37 %     | -0,83 %    | -0,04 %       |
| 2023 | 1,21 %  | -2,71 %     | -0,99 %    | -0,05 %       |

I tråd med avgrensninger som til vanlig gjøres i SSB sin publiserte statistikk om inntekt og formue, avgrenser vi datagrunnlaget vårt til privathusholdninger og ekskluderer husholdninger der hovedinntektstaker er student. I analysen inkluderes det med andre ord ikke personer som er bosatt i institusjon, og personer i studenthusholdninger.

Tabell 2.2 viser andelen med lavinntekt i datagrunnlaget vi benytter, og andelen med lav inntekt fra SSB sine publiserte tall (SSB tabell 12599). Begge beregningene bygger på inntekt etter skatt per forbrukerenhet i husholdningen og er i henhold til EUs mål på lavinntekt (se boks 2.1).

Det er kun små forskjeller mellom vårt estimat på lavinntektsandelen og SSBs publiserte tall, og dette henger sammen med hvordan vi beregner lavinntektsgrensen. Boks 2.1 redegjør for hvordan vi estimerer lavinntektsgrensen, og hvilke avvik dette gir fra SSBs estimat.

**Tabell 2.2 Andelen med lavinntekt i prosent (EU-skala)**

| Årgang | Andel med lav ekvivalentinntekt (EU-skala)       |                                           |                                                   |
|--------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------|
|        | Rapportens datagrunnlag, personer 18 år og eldre | SSB tabell 12599, personer 18 år og eldre | Forskjell fra SSBs publiserte tall (prosentpoeng) |
| 2006   | 10,0                                             |                                           |                                                   |
| 2007   | 10,2                                             |                                           |                                                   |
| 2008   | 10,3                                             | 10,4                                      | -0,08                                             |
| 2009   | 9,6                                              | 9,7                                       | -0,10                                             |
| 2010   | 9,4                                              | 9,5                                       | -0,08                                             |
| 2011   | 9,6                                              | 9,7                                       | -0,13                                             |
| 2012   | 10,0                                             | 10,1                                      | -0,14                                             |
| 2013   | 10,2                                             | 10,4                                      | -0,16                                             |
| 2014   | 10,5                                             | 10,6                                      | -0,15                                             |
| 2015   | 10,5                                             | 10,6                                      | -0,07                                             |
| 2016   | 10,5                                             | 10,6                                      | -0,06                                             |
| 2017   | 10,7                                             | 10,8                                      | -0,13                                             |
| 2018   | 10,7                                             | 10,8                                      | -0,12                                             |
| 2019   | 10,7                                             | 10,8                                      | -0,05                                             |
| 2020   | 10,7                                             | 10,7                                      | -0,03                                             |
| 2021   | 10,5                                             | 10,5                                      | -0,02                                             |
| 2022   | 10,7                                             | 10,7                                      | 0,01                                              |
| 2023   | 10,7                                             | 10,7                                      | 0,03                                              |

Tabell 2.2 viser også en økning i andelen med lav ekvivalentinntekt, fra 10,0 prosent i 2006 til 10,7 prosent i 2023.

## Boks 2.1 Lavinntektsgrensen fra microdata.no og SSBs offentlige statistikk

I rapporten følger vi EU sitt mål på lavinntekt (også kalt risiko for fattigdomsmål). Vi bruker begrepet «husholdsekvivalent inntekt» som er inntekt etter skatt per forbruksenhet i husholdningen. Når man skal sammenlikne inntekter mellom husholdninger, tar man hensyn til at husholdenes innteksbehov varierer med husholdets sammensetning. En husholdning med fire personer trenger for eksempel ikke fire ganger inntekten til en énpersonshusholdning for å kunne ha samme levestandard. For å ta hensyn til stordriftsfordeler i flerpersonehusholdninger omregnes husholdsmedlemmene til forbruksenheter ved hjelp av en ekvivalensskala. Vi benytter EUs ekvivalensskala, der første voksne i husholdet gis vekten 1, personer over 14 år får vekten 0,5, og personer under 14 år får vekten 0,3. En husholdning med to voksne og to barn har dermed 2,1 forbruksenheter, eller antas å trenge 2,1 ganger inntekten til en énpersonshusholdning for å ha samme levestandard. De som har lavinntekt, er alle personer med husholdningsekvivalent inntekt under 60 prosent av medianinntekten. Vi tar ikke utgangspunkt i vårt datagrunnlag for å estimere husholdningsekvivalent medianinntekt hvert år, ettersom de yngre aldersgruppene (barn under 15 år) ikke er inkludert i datamaterialet. Dette kan gi en skjevhet i estimatet. Vi benytter i stedet tall fra microdata.no, som dekker alle aldersgruppene for å estimere husholdningsekvivalent medianinntekt hvert år.

**Tabell 2.3 Estimater av lavinntektsgrensen etter EUs definisjon**

|      | Lavinntektsgrense fra |                  | Forskjell i |      |
|------|-----------------------|------------------|-------------|------|
|      | Microdata.no          | SSB tabell 09593 | Prosent     | NOK  |
| 2006 | 144 799               |                  |             |      |
| 2007 | 156 960               |                  |             |      |
| 2008 | 169 325               |                  |             |      |
| 2009 | 171 527               | 172 000          | -0,3 %      | -473 |
| 2010 | 176 828               | 177 000          | -0,1 %      | -172 |
| 2011 | 184 841               | 185 300          | -0,2 %      | -459 |
| 2012 | 192 331               | 193 000          | -0,3 %      | -669 |
| 2013 | 200 103               | 200 800          | -0,3 %      | -697 |
| 2014 | 206 725               | 207 400          | -0,3 %      | -675 |
| 2015 | 211 444               | 212 000          | -0,3 %      | -556 |
| 2016 | 214 773               | 215 300          | -0,2 %      | -527 |
| 2017 | 220 744               | 221 300          | -0,3 %      | -556 |
| 2018 | 227 912               | 228 400          | -0,2 %      | -488 |
| 2019 | 237 151               | 237 600          | -0,2 %      | -449 |
| 2020 | 241 062               | 241 400          | -0,1 %      | -338 |
| 2021 | 251 487               | 251 600          | 0,0 %       | -113 |
| 2022 | 264 799               | 264 800          | 0,0 %       | -1   |
| 2023 | 285 695               | 285 700          | 0,0 %       | -5   |

Tabell 2.3 viser resultatene fra microdata.no og sammenlikning med tall fra SSB tabell 09593 som gir lavinntektsgrensen f.o.m. 2009. Forskjellene mellom disse to estimatene er små. De forskjellene som er, skyldes blant annet at personer bosatt i institusjon ikke er inkludert i datagrunnlaget til SSBs tabell 09593, mens de er inkludert i datagrunnlaget til microdata.no. I tillegg er personer med verdien null i husholdningsekvivalent inkludert i datagrunnlaget til SSBs tabell 09593, mens de er ekskludert fra datagrunnlaget i microdata.no. Til tross for disse avvikene i datagrunnlagsavgrensningene, og siden forskjellene i estimatene til lavinntektsgrensen ikke er store, benytter vi estimatet fra microdata.no. Grunnen til at vi benytter estimatet fra microdata.no, er at det gir oss en lengre tidsserie, som dekker også perioden før 2009, enn tallene fra SSB tabell 09593.

## 2.3 Metodisk tilnærming

Når vi undersøker hvorvidt stønadsmottakernes inntekt holder tritt med pris- og lønnsveksten, benytter vi individinntekt og ikke husholdsekvivalent inntekt. Sistnevnte er et mål på individenes levekår som avhenger av både individuell inntekt og inntekten til andre husholdningsmedlemmer, og er dermed ikke egnet til å undersøke hvorvidt den individuelle inntekten til stønadsmottakere har holdt tritt med prisveksten i 2022 og 2023. Hvis for eksempel andre medlemmer i husholdningen øker sin arbeidsmarkedsdeltakelse i perioder der trygdemottakere opplever svak inntektsvekst, vil dette trekke husholdsekvivalent inntekt (dvs. levekårene) til stønadsmottakere opp. En slik kompensatorisk atferd vil bidra til å tilsløre nettopp det at inntektsveksten til stønadsmottakerne har vært svak.

For å svare på spørsmålet om hvorvidt inntekten til stønadsmottakerne har holdt tritt med pris- og lønnsveksten, sammenlikner vi inntektsveksten med veksten i konsumprisindeksen (KPI) og lønnsveksten generelt i økonomien. Hvordan lønninger utvikler seg i arbeidsmarkedet, avhenger av flere faktorer, og det varierer på tvers av næringer og kompetanseprofiler. Derfor finnes det ikke en bestemt indikator for lønnsutviklingen i økonomien som kan fange opp hele bildet. Innenfor frontfagsmodellen får imidlertid lønnsutviklingen i konkurranseutsatt industri en sentral rolle for lønnsutviklingen i resten av økonomien. I forbindelse med tariffoppgjørene benyttes ofte gjennomsnittlig årslønn blant industriarbeidere som er dekket av tariffavtalene mellom LO og NHO som et referansepunkt i fastsettelsen av lavlønnstillegg (NOU 2025: 04). Vi anser veksten i dette lønnsnivået for å være representativ for lønnsutviklingen i både konkurranseutsatt sektor og arbeidsmarkedet ellers. Derfor sammenlikner vi inntektsveksten til stønadsmottakerne med veksten i gjennomsnittlig industriarbeiderlønn når vi vurderer hvorvidt inntektene til stønadsmottakerne har fulgt en liknende utvikling som lønningene.

### To forbehold

Selv om vi undersøker hver gruppe stønadsmottakere for seg, er det godt kjent at en person kan motta flere stønader samtidig. Dataene som brukes i dette prosjektet, er årlige data og ikke forløpsdata. Vi kan dermed ikke skille ut personer som mottar to ytelser samtidig, fra personer som mottok disse ytelsene i ulike perioder i løpet av kalenderåret. Andelen som mottar flere ytelser samtidig, er imidlertid ikke forventet å være stor. Hetland (2017) kartla sambruk av åtte ulike ytelser og fant at de fleste mottok kun én ytelse i løpet av et referanseår. Om lag 10 prosent mottok flere ytelser i løpet av året. Dette skyldtes både sambruk av ytelser og overgang fra den ene til den andre ytelsen i løpet av året. Den vanligste kombinasjonen var sosialhjelp og en annen ytelse. Situasjonen er ikke nødvendigvis den samme nå som da Hetland gjorde sin studie, men dette er altså ikke undersøkt i denne rapporten.

Det er dessuten viktig å være klar over at sammenlikninger av inntekt ikke gir et fullstendig bilde av levekårene til en husholdning. Forbruksbehov kan variere mellom husholdninger, og sammensetningen av forbruk kan variere systematisk med inntektsnivå. Tall fra Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser viser for eksempel at husholdninger med lav inntekt bruker en større andel av forbruket sitt på nødvendighetsgoder som mat og bolig, mens husholdninger med høyere inntekter bruker en større andel på

varer og tjenester som reiser og fritid (Statistisk sentralbyrå, 2023). I den nylige perioden med høy prisvekst i Norge økte prisene uvanlig mye blant annet på energi og matvarer samtidig som renten økte kraftig. Når prisveksten er høy nettopp på varer og tjenester som utgjør en stor del av forbruket til husholdninger med lave inntekter, kan slike husholdninger bli relativt hardere rammet enn andre og deres faktiske levestandard kan synke selv med en økning i inntektsnivå. I denne rapporten ser vi kun på inntektsutviklingen, og kan dermed ikke trekke konklusjoner om utviklingen i faktisk levestandard.

## 3 Inntektssikringsordningene

Den norske velferdsstaten sikrer folks inntekt i mange risikosituasjoner, som sykdom, uførhet, arbeidsledighet og alderdom. De fleste inntektssikringsordningene har eksistert i mange tiår, men de har jevnlig blitt endret, både for å tilpasse seg befolkningsutviklingen og for å trygge velferdsstatens økonomiske bærekraft. Analysene i dette prosjektet er avgrenset til en tjueårsperiode. Nedenfor gir vi en kort beskrivelse av hovedtrekkene i alderspensjon, uførepensjon, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp, og vi redegjør for de viktigste endringene i disse ordningene siden 2006. Vi kommenterer også reglene for bostøtte.

### 3.1 Alderspensjon

Den norske alderspensjonen har tre pilarer: alderspensjon fra folketrygden, pensjon knyttet til arbeidsforhold (tjenestepensjon og avtalefestet pensjon) og egen pensjonssparing, herunder IPS-ordningen (individuell pensjonssparing).

#### Alderspensjon fra folketrygden

Det å sikre inntekt for personer i alderdommen anses som en av kjerneoppgavene i velferdsstaten. Med etableringen av folketrygden i 1967 fikk Norge en alderspensjon som både sikret alle mot inntektsbortfall (minstesikring) og sikret at de som hadde vært i arbeid, fikk en pensjon som sto i et visst forhold til inntekten som yrkesaktiv (standardsikring).

Folketrygden omfatter alle som er bosatt i Norge (med noen få unntak), men for å ha rett til alderspensjon må man ha vært bosatt i Norge i minst tre år mellom fylte 16 og 66 år. For å ha rett til full alderspensjon må man ha 40 års trygdetid, altså må man ha bodd eller arbeidet i Norge i minst 40 år. Hvis trygdetiden er mindre enn 40 år, reduseres pensjonen forholdsmessig.

I desember 2025 mottok 1 084 611 personer alderspensjon i Norge (Nav, 2026). 119 649 av disse, de fleste kvinner, var minstepensjonister (Nav, u.å.-a). Disse hadde ikke opp-tjent rett til tilleggspensjon, men hadde rett til garantipensjon eller minste pensjonsnivå. I 2025 var ordinær sats for garantipensjon for personer med full trygdetid 224 248 kroner i året (Nav, u.å.-b).

### Alderspensionister med kort botid

I juni 2022 hadde over 31 000 alderspensionister, det vil si 3 prosent, redusert trygdetid. Dette var nesten en dobling fra 2012. De med redusert trygdetid mottok i snitt 14 300 kroner i månedlig alderspensjon i juni 2022, mens de med full trygdetid fikk utbetalt i snitt 28 300 kroner. Over 80 prosent av alderspensionistene med redusert trygdetid er enten født i et annet land enn Norge eller registrert med ukjent føde-land (Nav, 2022, s. 7).

Det at antallet personer med kort trygdetid øker, kan ha betydning for den gjennomsnittlige inntektsutviklingen i gruppen alderspensionister. Samtidig må man være klar over at de med kort botid kan ha tjent opp pensjonsrettigheter i andre land.

### Pensjonsreformer

I 2009 vedtok Stortinget lovforslaget som innebar en omfattende pensjonsreform (Ot. prp. nr. 37 (2008-2009)). Bakgrunnen for reformen var særlig økt levealder og en aldrende befolkning, som ville gi sterk vekst i pensjonsutgiftene og færre yrkesaktive per pensionist. Man kunne heller ikke basere varige, økende pensjonsutgifter på midlertidige/avtakende petroleumsinntekter. Offentlig velferd må være bærekraftig også når petroleumsens bidrag blir mindre viktig. Reformen skulle sikre langsiktig bærekraft i offentlige finanser og bidra til at flere kan stå lenger i arbeid, uten at finansieringen er for avhengig av petroleumsinntekter (NOU 2004: 1). Det nye pensjonsregelverket ble gradvis innført fra 2011, og målet var at reformen skulle være fullt implementert i 2025.<sup>6</sup> I 2020 ble det imidlertid oppnevnt et nytt pensjonsutvalg, som blant annet fikk i oppdrag å se på mulige justeringer av pensjonssystemet for å sikre dets sosiale og økonomiske bærekraft (NOU 2022: 7).

I februar 2024 inngikk sju av elleve partier på Stortinget (alle unntatt FrP og KrF) et pensjonsforlik, lagt fram i Meld. St. 6 (2023–2024). Stortingsmeldingen er behandlet av Stortinget, men de konkrete endringene i regelverket må følges opp gjennom egne lovproposisjoner og vedtak før de blir gjeldende rett. Per 31. desember 2025 er ikke alle slike lovendringer vedtatt og tredd i kraft. I det følgende beskrives derfor gjeldende regler for folketrygdens alderspensjon og de endringene som er foreslått i pensjonsforliket.

Et viktig tiltak for å sikre pensjonssystemets bærekraft er innføringen av **fleksibel alderspensjon**. Dersom man har høy nok opptjening, kan man ta ut alderspensjon fra fylte 62 år. Uttaket kan graderes, og man velger selv om man vil ta ut 20, 40, 60, 80 prosent eller full pensjon. Hensikten med graderingen er å gjøre det lettere å kombinere arbeid og pensjon.

Fram til 2010 var maksimal opptjeningstid i folketrygden 40 år, og pensjonen ble beregnet ut fra inntekten de 20 årene med høyest inntekt. Fra 2011 tilsier **alleårsprinsippet** at all skattbar inntekt opptjent etter fylte 13 år skal telle med. Det er ikke lenger noe krav

---

<sup>6</sup> Det er overgangsregler for årskullene 1954–1962.

om en viss stillingsprosent; man opptjener pensjon fra første inntektskrone. Dermed teller nå all inntekt opptjent fra man er 13 til 75 år med i grunnlaget for pensjon. Årlig opptjening er 18,1 prosent av arbeidsinntekten, for inntekter opp til 7,1 G<sup>7</sup>.

Med pensjonsreformen av 2011 ble prinsippet om **levealdersjustering** av pensjon innført. Dette har blitt ansett som det viktigste innstrammingstiltaket i reformen og som «en rimelig endring av den pensjonskontrakten som pensjonssystemet hviler på» (Pedersen, 2019, s. 4). Pensjonen en person tjener opp, skal fordeles på gjennomsnittlig forventet levealder for denne personens årskull. Dette innebærer at to personer med samme opptjening i folketrygden kan få ulik pensjon dersom de tilhører to ulike årskull. Eller sagt på en annen måte: Hvis forventet levealder øker, må yngre årskull jobbe lenger enn eldre årskull for å få samme pensjon.

Prinsippet om levealdersjustering ble ytterligere presisert i pensjonsforliket i 2024, ved at partiene ble enige om en **normert pensjoneringsalder**, dog med en skjerming av enkelte grupper. Etter 2009-reformen var det mulig å ta ut pensjon fra fylte 62 år, og alle hadde ubetinget rett til å ta ut alderspensjon fra 67 år. Pensjonsforliket gjelder fra og med 1964-kullet, og aldersgrensene vil øke gradvis fra og med dette kullet. Det betyr for eksempel at de som er født i 1964, må jobbe 1–1,5 år etter fylte 62 år før de kan ta ut pensjon. 67-årsgrensen heves tilsvarende. Aldersgrensen vil øke med ca. 1 år per 10. årskull (Meld. St. 6 (2023–2024), fig. 8.1).

I diskusjonene om levealdersjusteringen har mange vektlagt at noen jobber i så krevende yrker at det er urimelig å forvente at de skal kunne stå like lenge i jobb som andre. For å sikre dem som ikke kan forventes å forlenge sin yrkesdeltakelse i takt med levealdersjusteringen og må slutte tidligere enn normert pensjonsalder, ble det foreslått etablert en **sliterordning** i folketrygden. Hvor stort tillegget skal være, hvem som skal kvalifisere, aldersgrenser og samsvar med andre ytelser er ikke avklart (Prop. 108L (2024–2025), s. 8).

Det er også en del av pensjonsforliket at uføre skal få en delvis skjerming mot effektene av levealdersjusteringen. I dag har uføre alderspensjonsopptjening fram til de er 62 år, mens pensjonsforliket innebærer at opptjeningen går helt til 65 år. Det er ellers et eget **skjermingstillegg** for uføre i årskullene 1954–1962 som er innført fra 1. januar 2025 (Nav, u.å.-c).

I tillegg skal **garantipensjonen sikres en bedre verdiutvikling** slik at de som har liten (eller ingen) pensjonsopptjening, ikke blir hengende etter i levestandardutvikling. Fra 2022 reguleres pensjoner under uttak med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. For dem med minsteytelser er det foreslått at de skal reguleres med lønnsveksten (Meld. St. 6 (2023–2024), s. 182). Minsteytelserne har ellers, uavhengig av pensjonsreformen, blitt hevet flere ganger de siste årene, for eksempel en ekstra økning på 6000 kroner til enslige minstepensjonister i 2025 (Meld. St. 27 (2024–2025), s. 11).

---

<sup>7</sup> Per 1. mai 2025 tilsvarer dette en inntekt på 880 599 kroner.

## Tjenestepensjonene

Folketrygden er hovedpilaren i det norske pensjonssystemet, men pensjoner knyttet til arbeidsforholdet utgjør også en betydelig økonomisk trygghet i alderdommen. Alle statsansatte har hatt en tjenestepensjonsordning siden 1917, da lov om Statens pensjonskasse ble vedtatt. Ordningen for kommunalt ansatte, Kommunal landspensjonskasse, ble opprettet i 1949.<sup>8</sup> I privat sektor var det også arbeidsgivere som hadde en tjenestepensjonsordning, men anslag tilsa at opp mot halvparten av arbeidstakerne sto uten en ordning på begynnelsen av 2000-tallet (Hippe et al., 2005; NOU 2005: 15). I 2005 ble OTP-loven (lov om obligatorisk tjenestepensjon) vedtatt, og fra 1. januar 2006 ble alle arbeidsgivere pliktige å tilby en tjenestepensjon. Ordningene kunne være både innskudds- og ytelsesbaserte, men loven fastsatte et minstekrav til innskudd på minst 2 prosent av lønn opp til 12 G (OTP-loven § 4).

Siden 2005 har det vært endringer i regelverket for tjenestepensjonsordningene (offentlige og private) for å tilpasse ordningene til ny alderspensjon i folketrygden fra 2009.

- Offentlige tjenestepensjoner har for eksempel muliggjort fleksibelt uttak, og det er innført levealdersjustering (Prop. 107 L (2009-2010)) med ikrafttredelse fra 1. januar 2011.
- I 2013 ble lov om tjenestepensjon (tjenestepensjonsloven) vedtatt. Loven regulerer private tjenestepensjonsordninger og følger opp pensjonsreformen.
- I 2018 vedtok Stortinget en ny offentlig tjenestepensjon med virkning fra 2020. Denne gjaldt ansatte født fra og med 1963. Den offentlige tjenestepensjonsordningen ble tilpasset folketrygdens livsløpsprinsipp, og gamle samordningsregler ble faset ut.
- I 2025 ble Prop. 108 L (2024–2025) sanksjonert. Loven omfatter nye pensjonsregler for personer med særaldersgrenser.

Som følge av pensjonsforliket i 2024 er det varslet ytterligere regelendringer, men disse er foreløpig ikke behandlet i Stortinget (per mars 2026).

## AFP

I tillegg til de ordinære tjenestepensjonsordningene i arbeidslivet er AFP (avtalefestet pensjon) en viktig sikkerhetsordning for dem som ønsker å slutte å jobbe tidlig. Da AFP ble framforhandlet mellom LO og N.A.F. (Norsk Arbeidsgiverforening, nå NHO) i 1988, var det en ren førtidspensjonsordning. Ordningen gjaldt først for 66-åringer, men aldersgrensen ble gradvis senket til 62 år. Fram til 2011 var AFP en tidligpensjonsordning som sikret pensjon til arbeidstakere som sluttet mellom 62 og 67 år, altså før de fikk rett på folketrygdpensjon (den gang ved 67 år). Ordningen var den gangen ikke livsvarig, og hadde ikke arbeidstakeren tatt ut ytelsen før 67 år, bortfalt retten.

---

<sup>8</sup> Før hhv. 1917 og 1949 hadde grupper av både kommunalt og statlig ansatte tjenestepensjonsordninger, men systemet var fragmentert, og det var store variasjoner i rettighetene ([www.klp.no](http://www.klp.no) og [snl.no/Statens pensjonskasse](http://snl.no/Statens_pensjonskasse), lest 23.9.2025).

I **privat sektor** er AFP en frivillig ordning. Etter pensjonsreformen i 2011 ble AFP i privat sektor lagt om slik at det nå ble en livsvarig påslagsordning som kan tas ut fra fylte 62 år, gitt at visse vilkår er oppfylt (lov av 19. februar 2010 nr. 5 om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor (AVF-tilskottsloven)).

De viktigste vilkårene er at arbeidstaker har vært ansatt (og arbeidet minst 20 prosent) i en virksomhet som er bundet av en tariffavtale som omfattes av avtalen om AFP de siste tre årene før uttakstidspunktet. Arbeidstakeren må også ha jobbet minst sju av de siste ni årene i en AFP-bedrift. I tillegg må årsinntekten være over 1 G når man tar ut AFP. Man må ha hatt inntekt på dette nivået kalenderåret før man tar ut AFP, og man må ha høy nok opptjening til å ta ut minst 20 prosent alderspensjon samtidig (Nav, u.å.-g). AFP kan ikke kombineres med uføretrygd.

Ifølge Fellesordningen for AFP var 968 000 arbeidstakere i privat sektor omfattet av AFP-ordningen i 2024 (Fellesordningen for AFP, 2024).

AFP i **offentlig sektor** ble også innført i 1989 og var som privat AFP en tidligpensjonsordning mellom 62 og 67 år. Etter pensjonsreformen i 2011 ble offentlig AFP bevart som en tidligpensjonsordning, og den ble ikke lagt om til en livsvarig ytelse (Prop. 107 L (2009-2010)).

I 2018 inngikk imidlertid AID (Arbeids- og inkluderingsdepartementet), LO, Unio, YS, Akademikerne, KS og Spekter en avtale om at offentlig AFP skal bli en livsvarig ytelse etter mønster fra privat sektor (Regjeringen, 2018).

Fra 2025 er denne ordningen fasett inn for kull født fra og med 1963. Fra og med dette kullet er AVF en livsvarig pensjon som kan tas ut etter fylte 62 år. Man kan ta ut AFP ved siden av jobb, og man kan velge om man vil ta ut alderspensjon (folketrygd og tjenestepensjon) samtidig (Nav, u.å.-d).

### **Individuell pensjonssparing (IPS)**

Den siste pilaren i det norske pensjonssystemet er individuell pensjonssparing (IPS). Det har alltid vært mulig å spare til pensjon på egen hånd, og i perioden 2008 til 2016 var det en IPS-ordning som var forløperen til dagens ordning. 2008-ordningen ble imidlertid i hovedsak benyttet av personer med høy inntekt og ga derfor relativt store skattefordeler til grupper som allerede hadde høy pensjonsopptjening (Prop. 1 LS (2017-2018) Skatter, avgifter og toll, kap. 5.4.4).

I 2017 ble den nye IPS-ordningen innført for å stimulere til økt pensjonssparing. Man får skattefordel på innskuddene, men skatter ved utbetalinger fra ordningen. I førstegenerasjons IPS ble utbetalingene skattlagt som pensjonsinntekt, mens uttak i den nye ordningen fra 2017 ble skattlagt som kapitalinntekt (Skatteetaten, u.å.).

Midlene kan tidligst tas ut når man er 62 år. Stortinget fastsetter hvor stort beløp man kan spare årlig. Ved oppstart var det mulig å spare 40 000 kroner. I 2022 ble dette justert til 15 000 kroner, men i pensjonsforliket på Stortinget i 2024 ble det bestemt at beløpet skulle økes igjen til minst 25 000 kroner fra 2026. IPS-midlene er fremdeles bundet til man er 62 år. Videre ble det besluttet at uttak av innskudd legges til som alminnelig inntekt i skattemeldingen de årene man tar ut midlene (Skatteetaten, u.å.).

## Konsekvenser av pensjonsreformene

Flere forskningsprosjekter har undersøkt effektene av pensjonsreformen i 2011. Det er ikke rom for noen fullstendig gjennomgang av disse her, men noen eksempler på effekter som er påvist, følger nedenfor. Vi har konsentrert oss om de effektene som gjelder individers atferd og situasjon. Effekter som for eksempel statlige utgifter eller inntekter blir ikke kommentert.

- Dahl og Lien (2013) konkluderte med at det var flere enn ventet som hadde tatt ut alderspensjon før 67 år etter at fleksibel uttaksalder ble innført i 2011. Nesten to av tre hadde imidlertid valgt å arbeide ved siden av pensjonen, og dermed hadde sysselsettingen blant eldre fortsatt å øke.
- En SSB-studie fra 2015 viste at for årene 2011–2014 hadde yrkesaktive som var 62 år eller eldre, i gjennomsnitt utsatt avgangen. Effekten var noe mindre enn myndighetene på forhånd hadde lagt til grunn, men det ble anslått at pensjonsreformen isolert sett ville bidra til å øke arbeidsstyrken med 185 000 personer, eller 5,5 prosent, sammenliknet med det gamle pensjonssystemet (Fredriksen & Stølen, 2015).
- Pensjonspolitisk arbeidsgruppe konkluderer i en oppsummeringsrapport med at pensjonsreformen har gitt økt yrkesaktivitet, særlig i deler av privat sektor med AFP. Realinntekten for personer over 62 år har økt de siste ti årene, særlig fordi mange kan kombinere full jobb og full pensjon. Samtidig peker rapporten på at realverdien av alderspensjon hadde hatt svak utvikling i noen år (koblet til lav reallønnsvekst), men at 2023 var et godt år for alderspensjonister med økt kjøpekraft, og at minsteytelsene hadde utviklet seg bedre blant annet på grunn av særskilte tillegg (Pensjonspolitisk arbeidsgruppe, 2025).
- Hernæs et al. (2024) finner at bedre arbeidsinsentiver etter reformen førte til at sysselsettingsrater steg betydelig, på bekostning av tidligpensjonering og utgang via uføretrygd.
- Normanns studie (2025a) bekrefter at avgangsalderen har økt, og konkluderer med at andelen som starter pensjonsuttak ved 62 år, har gått ned siden 2016.

## 3.2 Uføretrygd

### Folketrygdens uføretrygd

Personer som har varig redusert inntektsevne på grunn av sykdom eller skade, kan ha rett på uføretrygd. For å ha rett til trygd må man som hovedregel være mellom 18 og 67 år, man ha vært medlem av folketrygden i de siste fem årene før man ble syk/skadet, og ha minst 50 prosent redusert inntekts- og arbeidsevne (lov om folketrygd, § 12). Det kan være unntak fra regelen om 50 prosent nedsatt arbeidsevne, og det er særskilte regler for unge uføre, for dem som søker uføretrygd fra utlandet, og for dem som mottar AFP i privat sektor når de søker uføretrygd (Nav, u.å.-e).

Uføretrygden beregnes ut fra inntekten de siste årene før man ble syk eller skadet. Folketrygdens uførepensjon beregnes på grunnlag av inntekt opp til 6 G, og trygden blir justert for trygdetid (antall år som medlem i folketrygden). Om man er ung ufør, er enslig

eller bor sammen med partner, eller om man har hatt opphold i institusjon eller fengsel, har også betydning for uføretrygden, men vi går ikke inn på disse reglene her.

### **Uføretrygd i tjenstepensjonsordninger**

I tillegg til uføretrygd fra folketrygden har mange rett på uføretrygd gjennom tjenstepensjonsordninger. Dette gjelder blant annet alle som jobber i offentlig sektor. Ifølge Fagforbundet har om lag 900 000 (eller om lag 50 prosent) av ansatte i privat sektor en uførepensjon gjennom arbeidsgivers tjenstepensjon (Gjelstad, u.å.).

### **Endringer i uføretrygd fra folketrygden**

I 2015 ble det innført omfattende endringer i folketrygdens uføretrygd. Endringene ble vedtatt av Stortinget i 2011. Hensikten var å samordne med den nye alderspensjonsordningen.

- Beregningsgrunnlaget ble endret fra å være basert på pensjonspoeng og besteårsregel til å være basert på 66 prosent av gjennomsnittet av de tre beste inntektsårene av de fem årene før uførheten inntraff (begrenset opp til 6 G).
- Det ble enklere å kombinere uføretrygd med arbeidsinntekt for å gi uføretrygdete sterkere incentiver til å jobbe. Alle uføre kan jobbe fritt, og avkorting av inntekt avhenger av hvor stor andel av tidligere inntekt som kompenseres ved 100 prosent uførhet. Uføretrygden reduseres gradvis dersom inntekten overstiger en fastsatt grense, og det gjennomføres årlige etteroppgjør basert på faktisk inntekt.
- Den hvilende retten til uføretrygd videreføres: Det vil si at uføretrygdete har rett til å prøve seg i arbeid uten at retten til å motta uføretrygd faller bort. Tidligere falt denne retten bort etter 5 år.
- Ektefelletillegget falt bort.
- Uføretrygden skattlegges som lønnsinntekt (Innst. 4 L (2012–2013), kapittel 7).
- De skattemessige særreglene for uføretrygd oppheves, herunder:
  - skattebegrensning ved uførhet
  - særfradrag for uførhet
  - lavere trygdeavgift: Trygdeavgiftssatsen for den nye uføreytelsen blir den samme som for lønnsinntekt, det vil si 7,8 prosent.
  - satsen og beløpsgrensene for minstebradraget blir de samme som for lønnsinntekt.
- Det ble vedtatt overgangsregler for å sikre at ytelsen etter skatt ikke ble redusert.

I 2021 ble medlemskapskravet hevet fra 3 til 5 år for rett til uføretrygd (Prop. 10 L (2019–2020)). Det har dessuten blitt presisert at barn av uføre må være bosatt i Norge for at den trygdete skal ha rett til barnetillegg (Prop. 129 L (2018–2019)).

### 3.3 Arbeidsavklaringspenger

Trygdeordningen arbeidsavklaringspenger (AAP) ble innført i mars 2010. Før AAP ble innført, besto støtten for personer med helseproblemer som medførte nedsatt arbeidsevne, av tre separate ytelser: attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. AAP skulle forenkle og samordne de tidligere ytelsene og sikre bedre oppfølging fra Nav. Hensikten var også å skape en mer stabil inntektssikring og fremme overgang til arbeid eller utdanning (rundskriv til folketrygdloven kapittel 11).

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse som skal sikre inntekten i perioder der man på grunn av sykdom eller skade har behov for bistand fra Nav for å komme i arbeid.

Man må ha minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne for å kunne søke AAP. Nav må vurdere at det er mulig å behandle skade/sykdom, eller at det er andre tiltak eller tilpasninger som kan bidra til at en person på AAP kommer tilbake i arbeid.

Den som er på AAP, må følge en aktiv plan for tilbakekomst (dvs. at det er en aktivitetsplikt), og personen må ha behov for bistand fra Nav for å komme i arbeid (folketrygdloven § 11-6).

Da ordningen ble innført i 2010, var det en fireårsgrense for ordinært mottak av AAP, men det var mulig å forlenge perioden etter egne unntaksbestemmelser. Det var ingen formell maksimalgrense for denne forlengelsen (Bakken et al., 2023, s. 50).

I 2018 ble varigheten redusert til tre år, og det ble strengere krav til egenaktivitet og strengere vilkår for fornyelse. Det ble innført en ettårig karenstid. Disse regelendringene hadde flere effekter.

- En oversiktsstudie fra Nav (2021) konkluderte med at innstramming av muligheten til forlengelse bidro til flere overganger til uføretrygd og noe mer sosialhjelp. Det så ikke ut til at innstrammingen hadde ført til økt overgang til arbeid.
- En kvasi-eksperimentell Nav-studie konkluderte med at kortere makstid ga flere i arbeid når makstiden ble passert, men også klart flere fikk uføretrygd. Det var også færre som fikk forlenget AAP-perioden, noe som ble tolket som en raskere avklaring mot arbeid eller uføretrygd (Myhre & Kann, 2022).
- En tredje Nav-studie konkluderte med at karenstiden ga raskere overgang til uføretrygd, mens andelen som kom i jobb, ikke økte; en betydelig del av dem i karenstid mottok sosialhjelp, og noen sto uten ytelse i venteåret (Bakken et al., 2023).

I 2022 ble karenstiden fjernet, og mulighetene for å få forlenget AAP ble bedre, særlig for dem som var i utdanning, behandling eller hadde langvarig oppfølging (Bakken et al., 2023, side 50).

### 3.4 Økonomisk sosialhjelp

Sosialhjelpa er velferdsstatens siste sikkerhetsnett. De som ikke kan forsørge seg gjennom arbeid eller trygderettigheter, kan søke økonomisk sosialhjelp. Til forskjell fra de andre trygdeordningene er dette en kommunal ordning. Det er ikke et fast nivå på hva

som skal utbetales. Arbeids- og sosialdepartementet fastsetter statlige retningslinjer for nivå på sosialhjelpa hvert år, men kommunene står fritt til å bestemme hvilket nivå de vil ha på ytelsen.

Sosialhjelpa er et kommunalt ansvar, mens trygdene er statlige ordninger. Dette innebærer at det er en mer ensartet nasjonal praktisering av tildelingen av trygdene enn tilfellet er for sosialhjelp.

Sosialhjelpa er en skjønnsbasert ordning. Tildelingen er dermed ikke basert på klare kriterier, men stønadsmottakerens behov for bistand vurderes. Den som søker sosialhjelp, har rett på en individuell behovsvurdering, og Nav har plikt til å gjennomføre en slik vurdering. Den økonomiske behovsprøvingen innebærer at stønadsmottakeren må utnytte sine egne økonomiske midler, for eksempel bankinnskudd, før vedkommende har krav på støtte. I noen tilfeller kan Nav også kreve at den som søker sosialhjelp, selger bil eller hytte før størrelsen på den økonomiske hjelpa fastsettes.

Intensjonen med sosialhjelpa er at det skal være en kortvarig ytelse, og de fleste mottar støtte kun en kortere periode. Gjennomsnittlig stønadstid varierer fra 5 måneder i 2012 til 5,6 måneder i 2024. I 2024 var det også rekordmange som mottok sosialhjelp i 12 måneder i strekk (23 215 personer, mot 12 143 personer i 2008) (Statistisk sentralbyrå, 2025a).

Sosialhjelpa kan kombineres med arbeid. Ifølge sosialtjenesteloven kan det stilles som vilkår at sosialhjelpsmottakeren skal ta passende arbeid (arbeid for sosialhjelp). Det var lenge opp til kommunene å avgjøre om de skulle stille arbeidskrav til mottakerne, men i 2016 vedtok Stortinget at det skulle stilles slike vilkår til unge sosialhjelpsmottakere (under 30 år) (sosialtjenesteloven, § 20). Hensikten med dette var å styrke den enkeltes mulighet til å komme i arbeid. Ordningen med arbeidsplikt har blitt evaluert, og studien fant ingen systematiske effekter av den nasjonale aktivitetsplikten på overgang til arbeid/utdanning eller andre hovedutfall. Det var en svak, kortvarig økning i andelen med sosialhjelp i enkelte kommuner i 2017, men helhetsbildet var ingen påvisbar effekt av lovendringen (Hernæs, 2018).

Statistikken til SSB viser at om lag hver tiende sosialhjelpsmottaker har arbeidsinntekt som hovedkilde i årene 2008–2018, og at andelen har økt til 13 prosent i 2024 (Statistisk sentralbyrå, 2025b).

Sosialhjelpa kan også kombineres med andre trygdeordninger, og andelen som gjør dette, er betydelig. I 2023 hadde nesten 30 prosent av sosialhjelpsmottakerne trygd/pensjon som sin hovedinntektskilde (Statistisk sentralbyrå, 2025b).

I forbindelse med dyrtiden har det vært en sterk økning i antallet som har søkt sosialhjelp, samtidig har mange kritisert myndighetene for at behovsprøvingen har vært for streng. Som respons på denne kritikken presenterte Arbeids- og inkluderingsministeren en ny veileder om økonomisk sosialhjelp i desember 2022. Her ble det understreket at alle som oppsøkte Nav, har rett på individuell vurdering, og at lovverkets åpning for raushet og de ansattes skjønn måtte utnyttes (Regjeringen, 2022a).

I 2022 ble det lovfestet at barnetrygden ikke skal regnes inn i inntektsgrunnlaget ved beregning av økonomisk sosialhjelp. Tidligere hadde det vært opp til kommunene hvordan dette skulle håndteres. I statsbudsjettet for 2026 ble det foreslått å reversere ordningen og igjen legge barnetrygden inn i inntektsgrunnlaget for beregningen, men i budsjettforliket høsten 2025 ble dette forslaget forkastet (Grasmo, 2025).

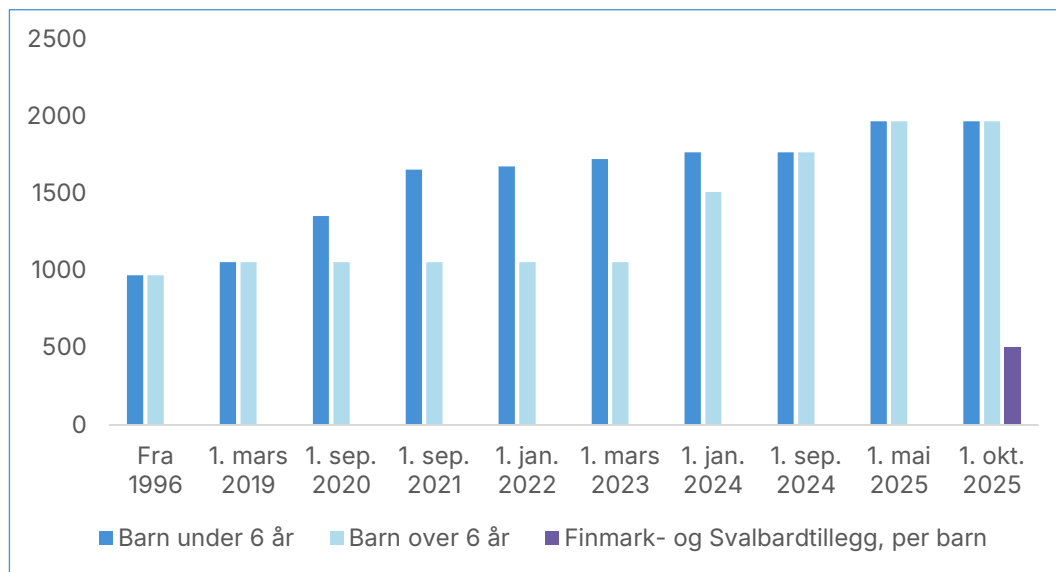
### 3.5 Barnetrygd

I dette prosjektet undersøker vi ikke barnetrygd per se. Barnetrygden inngår imidlertid i inntektsgrunnlaget til barnefamiliene, og siden det er har skjedd store endringer i barnetrygdsatsen i perioden prosjektet omfatter, gir vi en kort oversikt over disse.

Barnetrygden ble innført i 1946, og fram til 1996 økte trygden gradvis til 970 kroner per barn per måned. Fra 1996 stoppet veksten, og fram til 2019 sto trygden på det samme nominelle nivået. Utviklingen i den ordinære barnetrygden har vært slik (Nav, u.å.-f):

- Fra 1. mars 2019 økte satsen til 1054 per måned per barn.
- I 2023 økte satsene tre ganger:
  - I januar og februar var satsen for ordinær barnetrygd kr 1676 per måned for barn i alderen 0–6 år og kr 1054 for barn i alderen 6–18 år.
  - I mars til og med juni var satsen 1723 kroner per måned for barn i alderen 0–6 år og 1083 kroner for barn i alderen 6–18 år.
  - Fra 1. juli og ut året var satsen for ordinær barnetrygd kr 1766 pr måned for barn under 6 år og 1310 kroner for barn i alderen 6–18 år.
- I 2024 økte satsene til 1766 kroner per måned for barn i alderen 0–6 år og til 1510 kroner for barn i alderen 6–18 år.
- I september 2024 ble satsene for barn under og over 6 år likestilt. Satsen var nå 1766 per måned for alle barn i alderen 0–18.
- I mai 2025 økte barnetrygden til 1968 kroner. Fra 1. oktober kan man få et Finnmarks- og Svalbardtillegg på 500 kroner ekstra per barn.
- Eneforsørgere kan ha rett til utvidet barnetrygd (2516 kroner i måneden i tillegg til den ordinære barnetrygden, avhengig av hvor mange barn man bor sammen med). Dette må de søke om. Personer som bor alene med barn mellom 0 og 3 år, og som får full overgangsstønad, kan i tillegg ha rett til småbarnstillegg på 696 kroner i måneden (Nav, u.å.-f).

**Figur 3.1 Skjematisk framstilling av utviklingen i barnetrygden fra 1996 til 2025.**



Kilde: Nav (u.å.-f).

### 3.6 Bostøtte

Den statlige bostøtten fra Husbanken er en behovsprøvd, skattefri støtteordning for husholdninger med lav inntekt og høye boutgifter. Formålet med ordningen er å gjøre det mulig for personer med lave inntekter å bo trygt og stabilt selv om boligkostnadene er høye.

Stønadene beregnes ut fra husstandens samlede inntekter og godkjente boutgifter, men det finnes et boutgiftstak som gjør at utgifter over et visst nivå ikke regnes med.

Ordningen er et samarbeid mellom stat og kommune: Kommunen tar imot og registrerer søknader og har kontakt med søker, mens Husbanken administrerer ordningen og fatter vedtak. Bostøtten utbetales månedlig etterskuddsvis, normalt den 20. hver måned (eller nærmeste virkedag).

I løpet av 2023 mottok over 150 000 husstander bostøtte. Totalt ble det utbetalt 3,6 milliarder kroner. Bostøtten utbetales på bakgrunn av månedlige inntektsopplysninger, og den gjennomsnittlige månedlige bostøtten var 2800 kroner (Husbanken, u.å., Statistikkbanken). Ni av ti bostøttlemottakere leier boligen sin, og 31 prosent av mottakerne er barnefamilier (Husbanken, 2025).

### 3.7 Regulering av ytelsene

#### Trygdeytelsene

Trygdeytelsene reguleres i forbindelse med det årlige trygdeoppgjøret, med virkning fra 1. mai. Grunnbeløpet i folketrygden (G) brukes som beregningsgrunnlag og terskel i en rekke ytelser (bl.a. uføretrygd, AAP, opptjening til alderspensjon m.m.).

Reguleringen av G skal i hovedsak følge lønnsveksten. Myndighetene legger til grunn forventet lønnsvekst for året, og det tas også hensyn til eventuelle avvik mellom

forventet og faktisk lønnsvekst fra tidligere år. Når G øker, øker derfor ytelser som helt eller delvis er knyttet til G.

Fra 2011 ble alderspensjoner under utbetaling regulert med lønnsveksten minus en fast faktor på 0,75 prosent, mens uførepensjon og AAP ble regulert i tråd med endringer i grunnbeløpet (Prop. 128 S (2010–2011), s. 4). Denne underreguleringen av løpende alderspensjoner ble sterkt kritisert fordi pensjonister fikk en svakere inntektsutvikling enn lønnstakerne over tid. Ordningen ble også oppfattet som urimelig fordi fratrekket var fast på 0,75 prosent, selv om økonomien varierte (Stortinget, 2020). Ordningen ble endret i 2021, og fra 2022 reguleres løpende alderspensjoner med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten, mens uføreytelser fortsatt følger lønnsvekst via G (Meld. St. 15 (2021–2022)).

Selv om trygdeoppgjørene som hovedregel regulerer G med lønnsveksten, er det eksempler på oppgjør der det foretas særskilte løft. Et slikt eksempel er trygdeoppgjøret i 2023. I oppgjøret ble alderspensjon under utbetaling (og satsene for minste pensjonsnivå/garantipensjon) gitt en oppregulering på 8,54 prosent fra 1. mai 2023, tilsvarende en årsvekst på 6,91 prosent (Regjeringen, 2023).

### **Økonomisk sosialhjelp**

Nivået på den økonomiske støtten i sosialhjelpa vurderes ut fra den enkelte søkers situasjon, inntekter og utgifter. Kommunene har veiledende satser for livsopphold. Satsene er et veiledende utgangspunkt, ikke noe man automatisk har rett på. Nav-kontorene har plikt til å foreta en individuell, skjønnbasert vurdering. Satsene dekker grunnleggende livsopphold, og utgifter til bolig, strøm, oppvarming mv. vurderes separat og er ikke bakt inn i satsnivåene. Noen kommuner setter disse satsene selv, andre følger de statlige veiledende retningslinjene. I 2023 fulgte de fleste kommunene de statlige veiledende satsene (280), mens 35 kommuner lå lavere og 37 kommuner lå over (Wien, 2024).

De statlige satsene justeres ordinært en gang i året (tabell 3.1). I budsjettavtalen for 2023 ble det vedtatt en ekstraordinær oppjustering av de statlige veiledende satsene for økonomisk sosialhjelp som følge av økte levekostnader (Regjeringen, 2022b). Satsene ble oppjustert med 10 prosent fra 1. juli 2023, i tråd med Stortingets vedtak om revidert nasjonalbudsjett. Dette kom i tillegg til den ordinære (årlige) prisjusteringen ved årsskiftet.

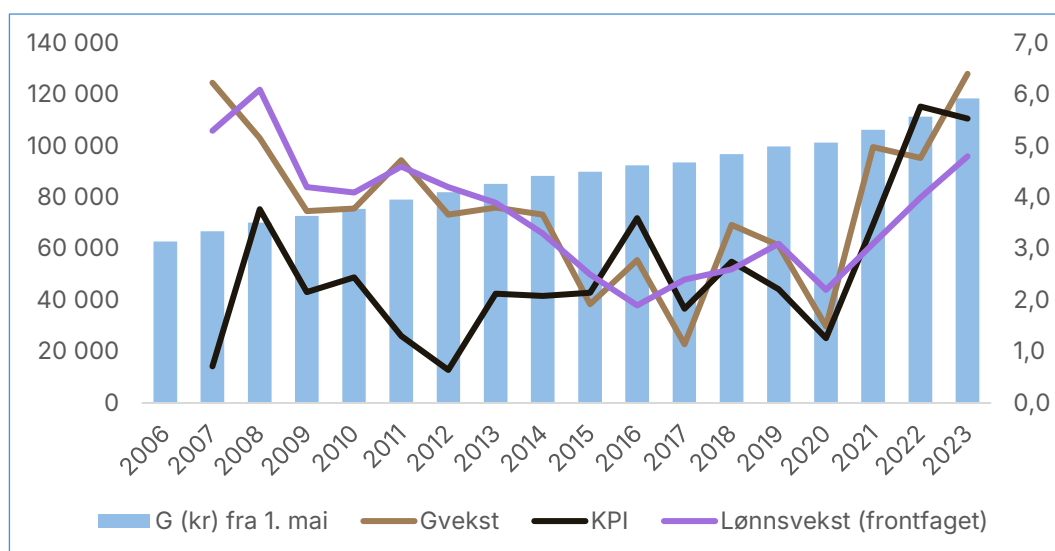
**Tabell 3.1 De statlige veiledende retningslinjene for økonomisk sosialhjelp. Utvalgte år og utvalgte husholdstyper.**

| År   | Virkning fra | Enslig | Par (ektepar/samboere) | Enslig forsørger (1 barn 6–10) |
|------|--------------|--------|------------------------|--------------------------------|
| 2006 | 01. jan. 06  | 4 270  | 7 100                  | 6 430                          |
| 2010 | 01. jan. 10  | 5 197  | 8 632                  | 7 829                          |
| 2015 | 01. jan. 15  | 5 700  | 9 500                  | 8 600                          |
| 2019 | 01. jan. 19  | 6 150  | 10 250                 | 9 250                          |
| 2020 | 01. sep. 20  | 6 250  | 10 450                 | 9 400                          |
| 2021 | 01. jan. 21  | 6 450  | 10 800                 | 9 700                          |
| 2022 | 01. jan. 22  | 6 550  | 10 950                 | 9 850                          |
| 2023 | 01. jan. 23  | 6 850  | 11 450                 | 10 300                         |
| 2023 | 01. jul. 23  | 7 550  | 12 600                 | 11 350                         |

Kilder hentet fra regjeringen.no: rundskriv A-16/2006, rundskriv A-68/2009, rundskriv A-1/2014, rundskriv A-2/2015, rundskriv A-2/2019, rundskriv A-1/2020, rundskriv A-1/2021, rundskriv A-2/2021, rundskriv A-2/2023

For å ha et overordnet bilde av lønns- og prisveksten viser figur 3.2 årlig vekst i KPI og lønn i frontfaget. Figuren viser at G har fulgt lønnsveksten tett i perioden 2006–2023. Både veksten i G og lønnsveksten ligger de fleste årene over veksten i konsumprisindeksen. Det er særlig i perioden 2006 til 2015 KPI er lavere enn lønns- og G-vekst. Fra 2015 har de tre referansemålene utviklet seg nokså likt, men vi ser at KPI ligger over både lønns- og G-vekst i 2022.

**Figur 3.2 Vekst i folketrygdens grunnbeløp i løpende kroner (søyler), prosentvis vekst i G (linje, høyre akse), prosentvis økning i KPI (linje, høyre akse) og prosentvis lønnsvekst (frontfaget) (linje, høyre akse).**



Kilde: Statistisk sentralbyrå (u.å).

## 4 Mottak av stønader over tid

I mange sammenhenger har myndighetene uttrykt stor bekymring over velferdsstatens bærekraft. Kombinasjonen av forventet nedgang i inntekter fra den norske oljevirksomheten og økningen av utgifter til alderspensjoner var for eksempel den viktigste beveggrunnen for pensjonsreformen fra 2011 (se kapittel 3). Aldringen av befolkningen med dertil økte utgifter til tjenester og pensjoner er imidlertid bare en utfordring for velferdsstatens bærekraft. Arbeidslinjepolitikken understreker behovet for at flest mulig står i arbeid så lenge som mulig, og at vi også reduserer antallet som mottar ytelser som uføretrygd, sosialhjelp, sykepengen og AAP.

I dette kapitlet viser vi hvordan antallet stønadsmottakere har utviklet seg for de fire ordningene som står i sentrum i denne rapporten. Parallelt med bekymring for vekst i antall stønadsmottakere er det bekymring for levestandarden til dem som er avhengige av offentlige ytelser for å forsørge seg selv og eventuelt sin familie. Vi viser derfor også hvordan stønadsmottakernes ekvivalerte husholdsinntekt<sup>9</sup> plasserer seg i forhold til 60 prosent av median ekvivalentinntekt (EU-skala) (se boks 2.1 for nærmere forklaring). 60 prosent av median ekvivalentinntekt er en lavinntektsgrense som brukes i analyser av omfanget av fattigdom. Når vi sammenlikner stønadsmottakernes ekvivalerte husholdsinntekt med medianinntekten for hele befolkningen, måler vi mottakernes inntekt mot det som kan anses som en vanlig inntekt.

### 4.1 Utviklingen i stønadsmottak

I perioden 2006 til 2023 økte den norske befolkningen over 18 år med 25 prosent (tabell 4.1). Blant stønadsmottakerne har det vært en jevn økning i antallet som mottar alderspensjon og uførepensjon. Antallet uførepensjonister har økt i takt med befolkningsveksten, mens det har vært nesten en dobling i antallet alderspensjonister. Veksten i alderspensjonister skyldes både demografi og pensjonsreformen. De store etterkrigskullene har nådd pensjonsalder, noe som har gitt flere eldre. I tillegg har levealderen økt, noe som gir flere år som pensjonist og dermed en vekst i pensjonsbeholdningen. Dessuten har muligheten for tidlig uttak av pensjon og kombinasjon av pensjon og arbeid medvirket til at pensjonsgruppen har blitt større. Antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger har variert, men alt i alt er det færre mottakere i 2023 enn det var i 2010. Når det gjelder sosialhjelpsmottakere, har mottaket vært varierende, med en sterk vekst de siste to årene av perioden vi ser på.

---

<sup>9</sup> Ekvivalentinntekt er lik den samlede husholdningsinntekten fordelt etter antall forbruksenheter i husholdningen. Formålet med ekvivalentinntekt er å beregne et mål på levestandard som er sammenliknbart på tvers av husholdninger av ulik størrelse og alderssammensetning. Vi benytter EU-skalaen for å summere antall forbruksenheter i husholdninger der ulike husholdningsmedlemmer blir vektet. Den første voksne i husholdningen får vekt lik 1, mens eventuelle andre voksne og barn under 14 år henholdsvis vektet lik 0,5 og 0,3.

**Tabell 4.1 Antall personer og antall stønadsmottakere 2006–2023**

| År   | Antall personer   |           | Antall stønadsmottakere |            |               |             |
|------|-------------------|-----------|-------------------------|------------|---------------|-------------|
|      | 18 år eller eldre | 18–67 år  | AAP                     | Uføretrygd | Alderspensjon | Sosialhjelp |
| 2006 | 3 441 648         | 2 907 354 |                         | 298 941    | 564 871       | 113 453     |
| 2007 | 3 498 609         | 2 961 378 |                         | 296 487    | 568 508       | 101 915     |
| 2008 | 3 554 135         | 3 012 649 |                         | 296 258    | 571 730       | 101 881     |
| 2009 | 3 601 261         | 3 055 326 |                         | 298 554    | 580 945       | 111 457     |
| 2010 | 3 648 489         | 3 092 516 | 210 967                 | 303 761    | 593 576       | 112 304     |
| 2011 | 3 700 705         | 3 132 429 | 217 612                 | 310 948    | 646 181       | 109 947     |
| 2012 | 3 750 162         | 3 164 950 | 213 321                 | 314 830    | 685 990       | 107 129     |
| 2013 | 3 830 564         | 3 221 573 | 207 138                 | 313 749    | 728 887       | 111 908     |
| 2014 | 3 883 479         | 3 246 005 | 205 814                 | 318 195    | 766 605       | 115 908     |
| 2015 | 3 934 506         | 3 272 297 | 196 114                 | 321 283    | 797 908       | 117 630     |
| 2016 | 3 973 970         | 3 288 500 | 191 781                 | 324 369    | 822 518       | 120 628     |
| 2017 | 4 011 285         | 3 303 201 | 188 502                 | 331 104    | 845 448       | 123 268     |
| 2018 | 4 053 810         | 3 322 950 | 179 847                 | 343 869    | 867 314       | 123 568     |
| 2019 | 4 098 713         | 3 346 284 | 167 800                 | 357 416    | 889 742       | 120 409     |
| 2020 | 4 125 967         | 3 347 237 | 164 852                 | 363 491    | 915 458       | 112 897     |
| 2021 | 4 168 313         | 3 368 314 | 176 108                 | 366 823    | 934 145       | 109 039     |
| 2022 | 4 239 703         | 3 418 688 | 181 604                 | 371 307    | 950 933       | 121 098     |
| 2023 | 4 299 933         | 3 456 446 | 189 506                 | 373 748    | 970 788       | 141 506     |

**Merknad:** Tabellen viser mottakere av AAP og uføretrygd i aldersgruppen 18–67 år og mottakere av sosialhjelp og alderspensjon som er 18 år og eldre. Stønadsmottakere er definert som personer registrert med en type stønad i løpet av inntektsåret. Personer kan inngå i flere stønadsgrupper dersom de har mottatt flere stønadstyper.

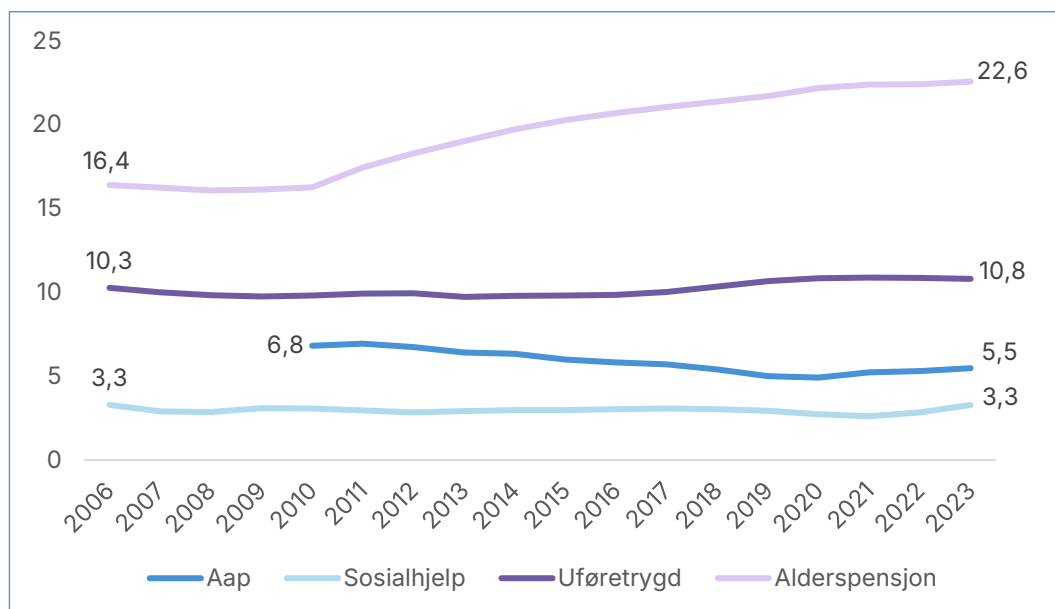
Figur 4.1 viser *andelen* stønadsmottakere i perioden 2006–2023. Andelen uføretrygdete var stabil på ca. 10 prosent i perioden 2006–2017. Deretter økte andelen jevnt mellom 2017 og 2020 og holdt seg på nær 11 prosent fram til 2023.

Andelen med AAP varierte gjennom årene 2006–2023. Andelen gikk ned fra 6,8 prosent i 2010 til 4,9 prosent i 2020 og økte noe påfølgende år. I 2023 var andelen med AAP 5,5 prosent.

Personer som mottok alderspensjon, utgjorde om lag 16 prosent av datagrunnlaget i årene 2006–2010, og andelen økte i påfølgende år til 22,6 prosent i 2023. Økningen

sammenfaller med endring i befolkningens alderssammensetning, der personer 67 år eller eldre utgjør en økende andel av befolkningen etter 2010. At det er en økende andel som mottar alderspensjon hvert år etter 2010, kan dermed ses i lys av at folk lever lenger, og at flere har kommet i pensjonsalderen.

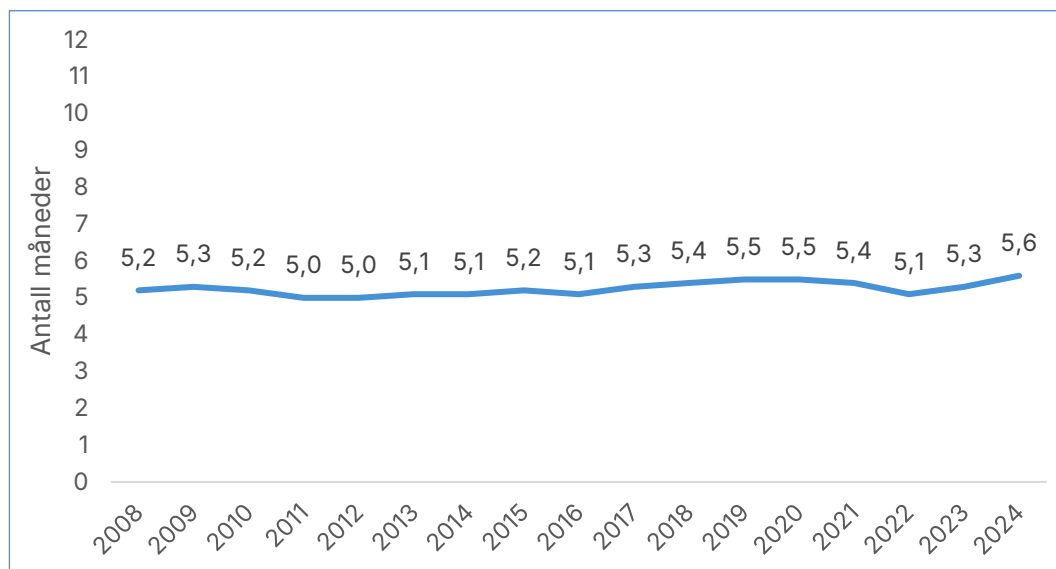
**Figur 4.1 Stønadsmottakere som andel av befolkningen 18 år eller eldre (alderspensjonister og sosialhjelpsmottakere) og mellom 18 og 67 år (uføretrygdde og AAP-mottakere). Prosent. 2006–2023.**



Andelen som mottar sosialhjelp, er nokså stabil på 3 prosent. Selv om andelen som mottar sosialhjelp i løpet av et kalenderår, ikke er endret mye, kan antall måneder med sosialhjelp i løpet av kalenderåret variere over tid. For å undersøke mottakernes tilknytning til sosialhjelpstønad gjennom kalenderåret ser vi på gjennomsnittlig antall måneder med sosialhjelp for hvert år i perioden 2008–2024, vist i figur 4.2.

I årene 2008–2016 var mottakerne, i gjennomsnitt, registrert med drøyt 5 måneder med stønad i løpet av året. Varigheten økte til 5,5 måneder i 2020, og ble så redusert til 5,1 måneder i 2022, samme nivå som i 2016. Deretter økte varigheten igjen til 5,3 og 5,6 i henholdsvis 2023 og 2024. Figuren viser at det ikke er store forskjeller gjennom perioden 2008–2024, men utviklingen tyder på at mottakerne har noe mer langvarig tilknytning til sosialhjelp etter 2016.

Figur 4.2 Gjennomsnittlig stønadstid i måneder blant mottakere av sosialhjelp.



Kilde: Statistikkbanken til SSB, tabell 08857.

## 4.2 Mottak av bostøtte blant stønadsmottakerne

En hovedproblemstilling i denne rapporten er hvorvidt stønadsmottakernes inntekt har vokst på linje med pris- og lønnsutviklingen. Særlig utviklingen i årene med høy inflasjon, 2022–2023, er interessant i denne sammenhengen. Perioden 2022–2023 kjenntegnes ikke bare av høy konsumprisvekst, men også av høye boligutgifter. De høye boligutgiftene skyldtes høye utleiepriser og høye boliglånsrenter. I en periode med økte boligutgifter vil flere stønadsmottakere (og andre personer med lav inntekt) søke bostøtte, og dette kan bidra til å trekke inntektene opp. Her undersøker vi hvorvidt det har vært økt behov for bostøtte blant stønadsmottakere i årene med høy inflasjon.

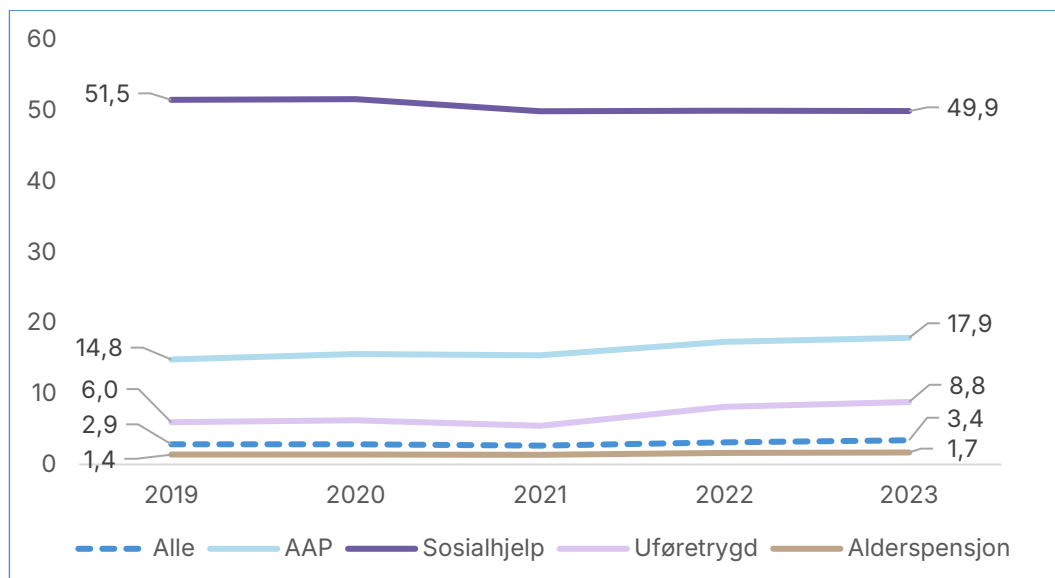
Figur 4.3 viser hvor stor andel av stønadsmottakerne som har mottatt bostøtte hvert år. Det er en tydelig forskjell mellom stønadsgruppene når det gjelder mottak av bostøtte. Om lag halvparten av sosialhjelpsmottakere fikk også utbetalt bostøtte i 2023. Andelen sosialhjelpsmottakere som kvalifiserer til bostøtte, er trolig enda høyere ettersom kommuner kan betale bostøtten som en del av sosialhjelpa og deretter få utgiften refundert av Husbanken.<sup>10</sup> Personer som mottar bostøtte, er underrepresentert blant alderspensjonister; de utgjorde knapt 2 prosent i 2023. Til sammenlikning var det 3 prosent av befolkningen som mottok bostøtte samme år. Andelen var høyere for de andre stønadsgruppene, med 9 prosent for uførepensjonister og 18 prosent for AAP-mottakere.

Andelen som mottar bostøtte, er høyere i 2023 enn i 2019 blant de fleste stønadsgruppene. Økningen er liten blant alderspensjonister, men andelen med bostøtte er i utgangspunktet ikke stor i denne gruppen. Blant AAP-mottakere økte andelen med bostøtte fra 15 prosent (2019) til 18 prosent (2023). Økningen blant de uføretrygdde i samme periode var fra 6 prosent til 9 prosent. Andelen med bostøtte blant sosialhjelpsmottakere er imidlertid noe lavere i 2023 enn i 2019, men her er det vanskelig å tolke endringene over tid ettersom de kan påvirkes av endringer i kommunenes praksis med

<sup>10</sup> <https://www.husbanken.no/person/bostotte/kan-jeg-faa-bostotte/>

å betale bostøtte som en del av sosialhjelpa. En annen mulig forklaring på nedgangen i andelen med bostøtte blant sosialhjelpsmottakere henger sammen med endringer i gruppens sammensetning. Som vi kommer til å se i kapittel 6, økte andelen innvandrere med ukrainsk bakgrunn betydelig blant sosialhjelpsmottakere i 2022. Dette er nyankomne ukrainske flyktninger som i liten grad leier eller eier bolig i en periode etter ankomst til Norge, og dermed har lav sannsynlighet for å søke eller få bostøtte.

**Figur 4.3 Andelen med bostøtte blant stønadsmottakere etter stønadstype. Prosent. 2019–2023.**



### 4.3 Andel stønadsmottakere under lavinntektsgrensen

Det norske stønadssystemet skal gi økonomisk trygghet og sikre inntekten når personer ikke kan forsørge seg selv via lønnet arbeid (lov om folketrygd § 1.1). Nivået på alderspensjonen, uførepensjonen og arbeidsavklaringspengene er relatert til tidligere inntektsnivå, mens sosialhjelpa er behovsprøvd (se kapittel 3).

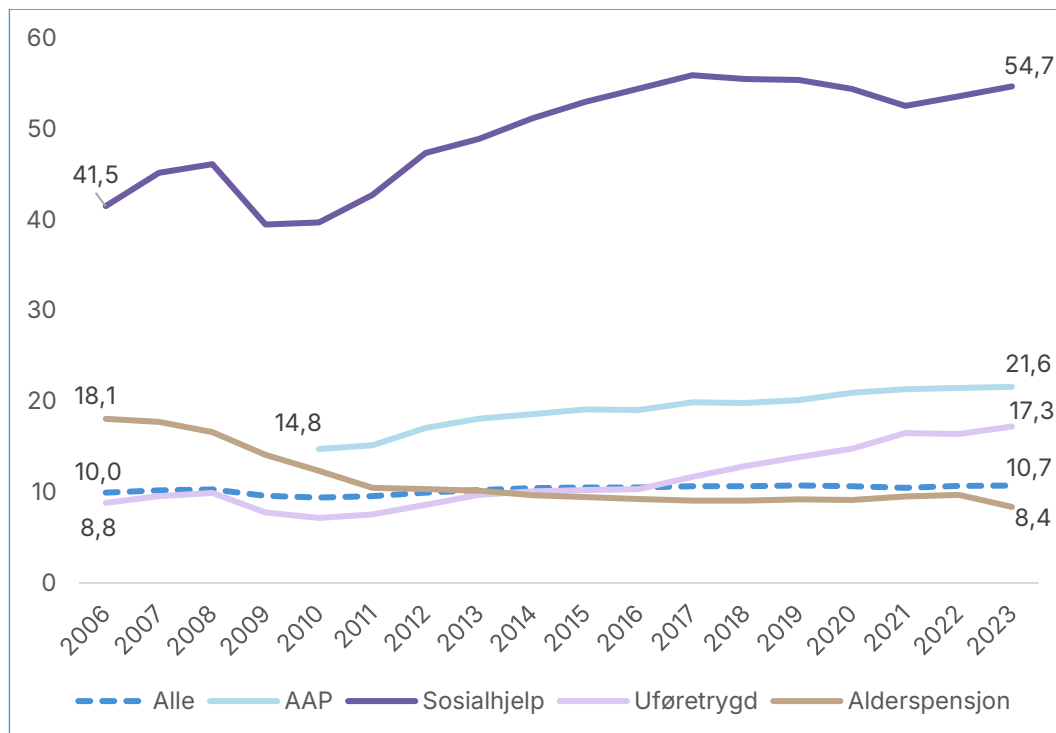
Selv om de offentlige stønadene skal gi økonomisk trygghet, har ikke alle stønadsmottakere en inntekt over lavinntektsgrensen. I denne rapporten bruker vi den lavinntektsgrensen som oftest benyttes i norsk sammenheng, det vil si at vi setter grensen ved 60 prosent av ekvivalent medianinntekt (se boks 2.1). I det følgende er det ikke individuell inntekt, men husholdsinntekt som benyttes i sammenlikningene. Vi bruker begrepet «lavinntekt» for å beskrive andelen med inntekt under 60 prosent av median.

Figur 4.4 viser andelen med ekvivalent husholdsinntekt under 60 prosent av median i hver av gruppene med stønadsmottakere og for alle personer i datagrunnlaget. For befolkningen generelt har lavinntektsandelen holdt seg mellom 9 og 11 prosent i perioden 2006–2023. I samme periode har andelen med lavinntekt økt blant mottakere av AAP og uføretrygd.

Andelen med lavinntekt falt betydelig blant alderspensjonister fra 2006 til 2011 og har siden holdt seg nokså stabil fram til 2022. Deretter falt lavinntektsandelen fra 10 prosent i 2022 til 8 prosent i 2023. Dette henger sammen med at trygdeoppgjøret i 2023 ga et uvanlig stort løft i alderspensjonene, blant annet fordi reguleringen tok høyde for både

høy pris- og lønnsvekst og korrigerte for avvik (etterslep) fra tidligere anslag (se kapittel 3). Et slikt løft øker pensjonsinntektene relativt til lavinntektsgrensen og er en viktig forklaring på at færre alderspensjonister faller under lavinntektsgrensen i 2023.

**Figur 4.4 Andel stønadsmottakere med ekvivalent husholdsinntekt etter skatt under 60 prosent av median, etter stønadsgruppe. Prosent. 2006–2023.**



Andelen med lavinntekt har endret seg mest blant personer som har mottatt sosialhjelp. Andelen var på 40 prosent i 2009–2010, og den nådde en topp på 56 prosent i 2017. I påfølgende år har trenden snudd for sosialhjelpsmottakere, og andelen med lavinntekt falt til 53 prosent i 2021. De to siste årene i perioden tok andelen seg opp igjen til rundt 55 prosent i 2023.

At en del trygdemottakere har inntekt under lavinntektsgrensen er ikke uventet, siden minstesatsen for noen av ytelsene er lavere enn lavinntektsgrensen på 60 prosent av median husholdsekvivalent inntekt. I 2023 var lavinntektsgrensen for en enslig person, dvs. 60 prosent av median husholdsekvivalent inntekt, 285 700 kroner (tabell 2.3). Minstesatsen for arbeidsavklaringspenger var i 2023 2,041 ganger folketrygdens grunnbeløp. Med grunnbeløp på 118 620 kroner fra 1. mai 2023 tilsvarer dette 242 103 kroner årlig. Minste pensjonsnivå for en enslig alderspensjonist med full trygdetid, var 257 040 kroner. Minste uføretrygd fra 1. mai 2023, 294 178 kroner for enslige, var imidlertid noe høyere enn lavinntektsgrensen.

#### 4.4 Andel stønadsmottakere med inntekt under medianen

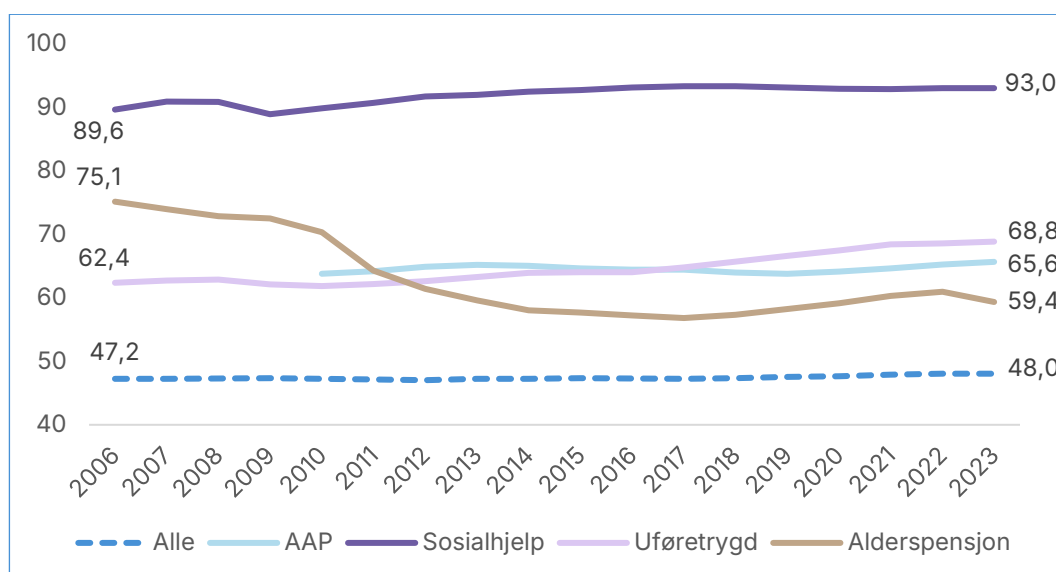
I tillegg til andelen med lav ekvivalent husholdsinntekt (altså lavinntekt) blant trygdemottakere ser vi på andelen som har en ekvivalent husholdsinntekt under medianen for hele befolkningen. Hensikten her er å sammenlikne stønadsgruppenes husholdsinntekt mot det vi kan anse som et vanlig inntektsnivå, og undersøke hvor stor andel av mottakerne som faller under dette nivået.

Figur 4.5 viser andelen med lavere ekvivalentinntekt enn medianinntekten i hver gruppe med stønadsmottakere og for alle personer i datagrunnlaget. Andelen under medianinntekten for alle personer i datagrunnlaget er under 50 prosent. At det ikke er nøyaktig 50 prosent, skyldes blant annet at datagrunnlaget ikke inkluderer personer under 18 år (se kapittel 2).

Sosialhjelpsmottakere har den klart høyeste andelen med lavere husholdssekvalert inntekt enn medianen. Over 90 prosent av sosialhjelpsmottakere tilfaller denne gruppen i 2023. Andelen med lavere husholdssekvalert inntekt enn medianen er mindre blant de andre tre stønadsgruppene. I 2023 er det 69 prosent av uføretrygdde, 66 prosent av AAP-mottakere og 59 prosent av alderspensjonister som har en ekvivalent husholdsinntekt som er lavere enn medianen.

Alderspensjonister skiller seg ut fra de andre stønadsgruppene når vi ser på utviklingen over tid. Andelen med ekvivalent husholdsinntekt under medianinntekten i befolkningen ble redusert fra 75 prosent i 2006 til 57 prosent i 2017. I påfølgende år har den tatt seg opp og ligger på ca. 60 prosent i årene 2021–2023. For de andre stønadsgruppene har andelen med ekvivalent husholdsinntekt under medianinntekten i hovedsak økt fram til 2023.

**Figur 4.5 Andel stønadsmottakere med ekvivalent husholdsinntekt etter skatt under medianen, etter stønadsgruppe. Prosent 2006/2010–2023.**

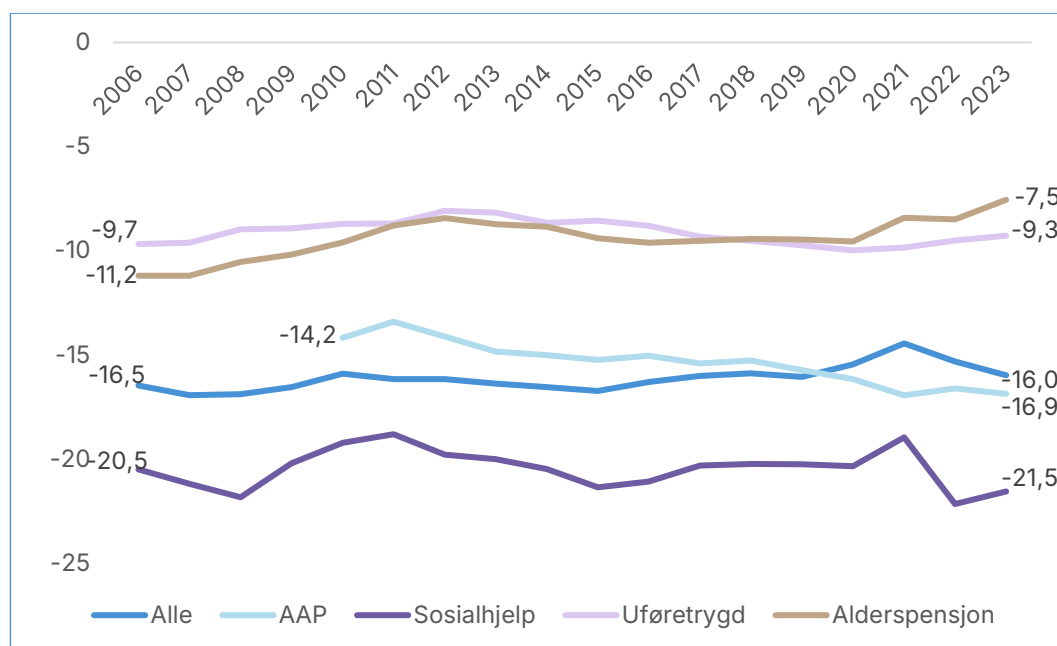


#### 4.5 Fattigdomsgapet blant stønadsmottakere

Den offentlige diskusjonen om fattigdom er konsentrert om endringer i andelen i befolkningen som har inntekt etter skatt under en gitt fattigdomsgrense. Andelen fattige gir et viktig bilde av den sosiale situasjonen på et gitt tidspunkt, men det er også interessant å se på inntektsnivået blant dem som befinner seg under fattigdomsgrensen. Avstanden til fattigdomsgrensen (fattigdomsgapet) er et mål som brukes for å beskrive hvor langt under fattigdomsgrensen disse husholdningenes inntekt ligger, i gjennomsnitt. Målet gir et mer nyansert bilde av fattigdommen fordi det sier noe om fattigdommens dybde, ikke bare fattigdomsomfanget. Nedenfor vil vi vise hvordan den inntektsmessige avstanden til fattigdomsgrensen har endret seg over tid for de fire gruppene stønadsmottakere.

For å beregne fattigdomsgapet må man først identifisere andelen personer i husholdninger som befinner seg under fattigdomsgrensen, deretter må man beregne en indikator for hvor mye disse husholdningene må øke sin inntekt med for å komme opp til fattigdomsgrensen. Vi følger vanlig praksis og tallfester fattigdomsgapet som avstanden mellom medianinntekten blant de fattige og fattigdomsgrensen. Denne avstanden måles i prosent av fattigdomsgrensen for at tallene skal være direkte sammenliknbare over tid (og på tvers av land). Noen husholdninger vil befinne seg rett under grensen, mens andre vil ha inntekter langt under grensen. Fattigdomsgapet er en indikator på hvor langt under grensen husholdninger befinner seg.

**Figur 4.6 Fattigdomsgapet, definert som avstanden mellom medianinntekten blant de fattige og fattigdomsgrensen, i hver stønadsgruppe. Ekvivalert husholdsinntekt etter skatt. Prosent av fattigdomsgrensen. 2006 til 2023.**



Figur 4.6 viser et nokså stabilt fattigdomsgap for alle i datagrunnlaget. I 2023, blant alle personer med lavinntekt, var deres median husholdsekvivalerte inntekt 16 prosent lavere enn lavinntektsgrensen. Gapet er noe lavere, i absolutt verdi, i 2023 enn i 2006. Dette betyr at median husholdsekvivalert inntekt til gruppen fattige har økt og kommet noe nærmere fattigdomsgrensen.

Det er tydelige forskjeller mellom fattigdomsgapene til stønadsgruppene. De uføretrygdede og alderspensjonister har lavere fattigdomsgap enn de andre gruppene, med henholdsvis -9 prosent og -8 prosent i 2023. De fattige blant AAP-mottakere har større avstand fra fattigdomsgrensen, på -17 prosent i 2023. Fattigdomsgapet er størst blant sosialhjelpsmottakere med -22 prosent i 2023.

Fattigdomsgapene til de fleste stønadsgruppene varierer fra år til år, men gjennomsnittet for de fleste stønadsgruppene er nokså stabilt gjennom perioden 2006–2023. Unntaket er mottakere av AAP som viser et tydelig økt fattigdomsgap (i absolutt verdi) gjennom perioden, fra -14 prosent i 2010 til -17 prosent i 2023. Med andre ord utgjør AAP-mottakere med lav inntekt en økende andel i stønadsgruppen (se figur 4.3), og AAP-mottakere med lav inntekt kjennetegnes av stadig større avstand fra fattigdomsgrensen.

Dette henger sammen med at det har blitt færre mottakere av AAP gjennom perioden 2011–2020 (se tabell 4.1). Det er altså blitt en mer selektert gruppe som mottar AAP, og disse har trolig lavere sannsynlighet for å komme inn i arbeidsmarkedet og dermed høyere sannsynlighet for å havne under fattigdomsgrensen.

#### **4.6 Lave stønader og lave lønninger**

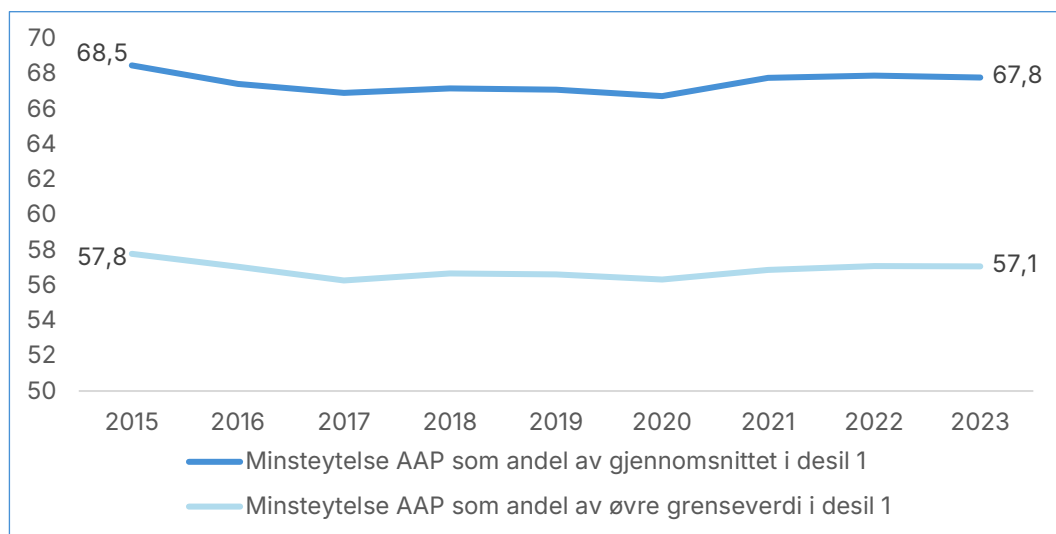
I tillegg til å se på fattigdomsgapet er det relevant å undersøke hvordan de nederste ytelsesnivåene utvikler seg sammenliknet med de laveste lønnsnivåene. I diskusjoner om stønadenes insentiveffekter blir det ofte lagt vekt på forholdet mellom inntekt fra arbeid og inntekt fra offentlige ytelser. Dersom stønadsnivåene nederst i fordelingen øker mer enn lønnsnivåene nederst i lønnsfordelingen, kan det indikere at den økonomiske gevinsten ved overgang fra stønad til arbeid blir mindre. I motsatt fall kan forskjellen mellom stønad og arbeidsinntekt øke.

Vi har valgt å sammenlikne utviklingen i minsteytelsene for AAP og uføretrygd i perioden 2015–2023 med utviklingen i de laveste brutto lønnsnivåene i økonomien. Minsteytelsen i AAP tilsvarer 2,041 G, mens minsteytelsen for en enslig ufør tilsvarer 2,48 G. Vi har tatt utgangspunkt i G-beløpet per 1. mai for hvert år, og tallene er hentet fra Navs oversikt over utviklingen i folketrygdens grunnbeløp på nav.no. De laveste lønnsnivåene er eksemplifisert med 10-persentilen (P10), og gjennomsnittet i intervallet under 10-persentilen i lønnsfordelingen (dvs. gjennomsnittslønn blant den laveste tiendedelen i lønnsfordelingen). Tallene er hentet fra SSB tabell 12521 (SSB 2025d). Analysen gir ikke et fullstendig mål på stønadenes insentiveffekter, men kan gi en indikasjon på hvordan forholdet mellom lave stønader og lave arbeidsinntekter har utviklet seg over tid.

Det er likevel noen viktige forbehold. For det første ville en fullstendig vurdering av insentiveffekter ideelt sett kreve informasjon om det høyeste lønnstilbudet den enkelte stønadsmottaker har fått eller kunne ha fått dersom vedkommende var jobbsøker. Slike opplysninger har vi ikke tilgang til, og en slik analyse ligger også utenfor prosjektets mandat. For det andre er det mange forhold, i tillegg til eller i stedet for stønadsnivået, som påvirker overgangen fra stønad til arbeid. For mange mottakere er ikke denne overgangen et reelt valg, blant annet på grunn av helsesituasjon, kompetanse, språkkunnskaper eller andre forhold. For det tredje bør det også nevnes at sammenlikningen er basert på brutto stønadsnivåer og brutto lønnsinntekt, og dermed ikke fanger opp hvordan skatt, behovsprøvd tillegg eller andre inntektsavhengige ordninger påvirker den faktiske disponible inntekten for den enkelte.

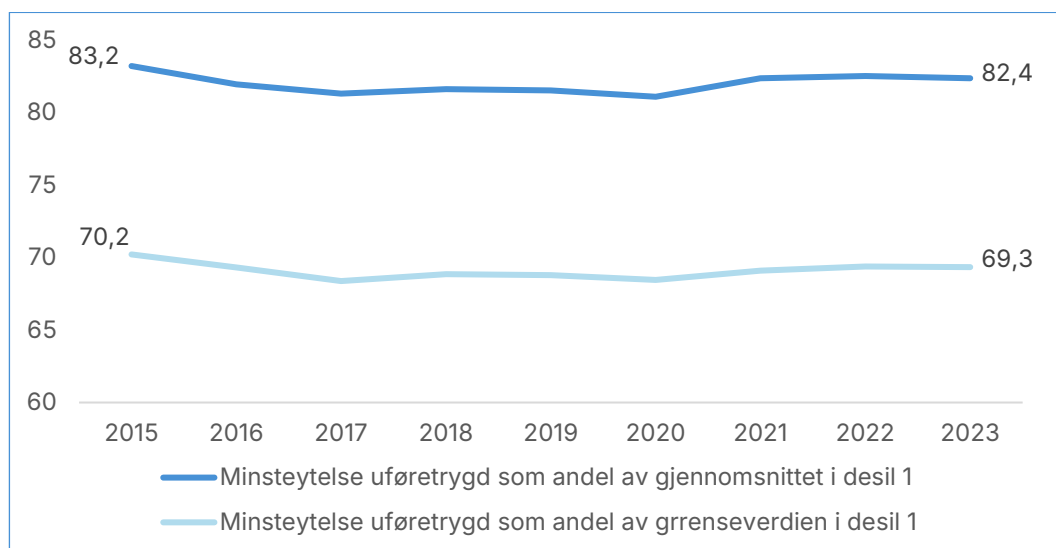
Når vi sammenlikner minsteytelsene med lønninger i den nederste delen av lønnsfordelingen, gir dette en indikasjon på hvilke økonomiske avveininger personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet står overfor. Dette gjelder særlig personer med rett til AAP eller uføretrygd, men som har lav eller ingen tidligere arbeidsinntekt og derfor kun kvalifiserer til minsteytelsen i disse ordningene. Dersom disse personene deltar i arbeidsmarkedet, vil de ofte finne arbeid i den nederste delen av lønnsfordelingen. Slike jobber gir relativt lave lønninger og er ofte mer utsatt i perioder med økonomisk nedgang. Forholdet mellom nivået på minsteytelsene og lønnsutviklingen i bunnen av lønnsfordelingen kan derfor påvirke hvor sterke de økonomiske insentivene til å delta i arbeidsmarkedet er.

**Figur 4.7 Minstenivået i AAP-ordningen (2,041 G) som andel av grenseverdien mellom det nederste og nest nederste lønnsdesilet og som andel av gjennomsnittsverdien i det nederste lønnsdesilet. Prosent.**



Figur 4.7 viser at minstenivået i arbeidsavklaringspengene i hele perioden ligger under både grenseverdien mellom det nederste og nest nederste desilet i lønnsfordelingen og gjennomsnittet i det nederste lønnsdesilet. Isolert sett vil dermed personer som mottar minsteytelsen i AAP, ha en positiv inntektseffekt av å bevege seg over i den nedre delen av lønnsfordelingen. Figuren viser også at det kun er minimale endringer i forholdet mellom minsteytelser og lønnsnivå i åtteårsperioden, noe som tilsier at det ikke har vært noen store endringer i ytelsenes insentiveffekt.

**Figur 4.8 Minstenivået i uføretrygden (2,48 G for enslige) som andel av grenseverdien mellom det nederste og nest nederste lønnsdesilet og som andel av gjennomsnittsverdien i det nederste lønnsdesilet. Prosent.**



Figur 4.8 viser at også for uføretrygdde ligger minstenivået i ytelsen under grenseverdien for begge de to lave lønnsnivåene, og det er ikke store variasjoner i avstanden mellom minsteytelsen og de lave lønnsnivåene i løpet av perioden. Dette tilsier at uføretrygdde vil ha samme positive inntektseffekt som AAP-mottakere ved å bevege seg over i lønnet arbeid, dersom dette skulle være mulig.

## 4.7 Oppsummering

Mottakere av ulike stønadstyper utgjør ulike andeler av befolkningen, og andelen til de fleste gruppene har variert gjennom årene 2006–2023. Andelen uføretrygdde har vært stabil på ca. 10 prosent i perioden 2006–2017, før den økte til 11 prosent mot 2023. Andelen med AAP gikk ned fra 6,8 prosent i 2010 til 4,9 prosent i 2020, og den har økt noe i påfølgende år. Alderspensjonister utgjorde om lag 16 prosent av befolkningen i perioden 2006–2010, og andelen har økt til 23 prosent i 2023. Andelen med sosialhjelp har vært mer stabil, på 3 prosent, gjennom samme periode. Gjennomsnittlig antall måneder med sosialhjelp per år har ligget på drøyt 5 måneder gjennom perioden 2008–2024, med en topp på 5,5 måneder i 2020. Utviklingen tyder på at mottakerne etter 2016 har hatt noe mer langvarig tilknytning til sosialhjelpen enn tidligere.

Årene 2022–2023 med høy prisvekst og høye boligutgifter har vært krevende og førte til økt behov for bostøtte blant de fleste stønadsmottakerne. Andelen som mottok bostøtte, økte imidlertid ikke for sosialhjelpsmottakere i 2022 og 2023. Blant sosialhjelpsmottakere økte andelen med ukrainske flyktninger betydelig i 2022 og 2023, og dette var trolig en gruppe som i liten grad kvalifiserte til bostøtte kort tid etter ankomst til Norge.

Når vi bruker 60 prosent av medianinntekt som mål på lavinntekt (det mest brukte relative fattigdomsmålet), ser vi at andelen med lavinntekt øker for alle stønadsmottakere unntatt alderspensjonistene. Det peker mot at flere stønadsmottakere faller relativt langt bak den generelle inntektsutviklingen (medianen), og at stønadsnivåene dermed i mindre grad holder tritt med samfunnets «inntektsgulv». Andelen sosialhjelpsmottakere under lavinntektsgrensen har variert betydelig – fra 40 prosent i 2009–2010 til en topp på 56 prosent i 2017. I 2023 lå andelen på rundt 55 prosent, noe som betyr at over halvparten av sosialhjelpsmottakere befinner seg under lavinntektsgrensen. Lavinntektsandelen blant alderspensjonister falt derimot fra 10 prosent i 2022 til 8 prosent i 2023, noe som i stor grad skyldes et uvanlig stort trykdeoppgjør i 2023 som tok høyde for både høy pris- og lønnsvekst og korrigerende for tidligere etterslep.

Over 90 prosent av sosialhjelpsmottakere hadde i 2023 en ekvivalert husholdsinntekt under medianinntekten for befolkningen. For de øvrige gruppene var andelen lavere: 69 prosent for uføretrygdde, 66 prosent for AAP-mottakere og 59 prosent for alderspensjonister.

Fattigdomsgapet er imidlertid nokså stabilt for de fleste stønadsgruppene. Det vil si at avstanden fra fattigdomsgrensen for en vanlig inntekt blant fattige stønadsmottakere er nokså stabil gjennom perioden 2006–2023. Fattige AAP-mottakere er unntaket her ettersom deres avstand fra fattigdomsgrensen har en økende tendens fra 2010 til 2023. Dette henger trolig sammen med at personer som står lenger unna arbeidsmarkedet, i økende grad er overrepresentert blant AAP-mottakere.

Minstenivåene for både AAP og uføretrygd lå i hele perioden 2015–2023 under de laveste lønnsnivåene i lønnsfordelingen. Det innebærer at personer på minsteytelse vil ha en positiv inntektseffekt ved overgang til lønnet arbeid. Forholdet mellom minsteytelser og lave lønninger har vært stabilt gjennom perioden, noe som tyder på at ytelsenes insensitiveffekt ikke har endret seg vesentlig.

## 5 Forholdet mellom stønadsnivåene og lønns- og prisutviklingen

Hovedproblemstillingen for denne rapporten er hvorvidt sentrale velferdsstønader holder tritt med lønns- og prisveksten i perioder med høy inflasjon. Det foreligger flere studier som har vist at grupper av stønadsmottakere over tid har blitt hengende etter i inntektsutviklingen. Statistisk sentralbyrå har for eksempel påpekt at uføretrygdede har hatt en svakere inntektsutvikling enn resten av befolkningen helt siden uførereformen i 2015 (Normann, 2025b; Hetland, 2024; Hattrem & Dalen, 2022). Forskerne har også påpekt at dette ikke først og fremst skyldes endringer i selve uføretrygden, men endringer i andre deler av de uføretrygdedes in, som yrkesinntekter og andre overføringer (Normann, 2021).

I en annen studie (Hattrem, 2022) følges 1944-kohorten av alderspensjonister, altså de som ikke har hatt mulighet til å kombinere tidlig uttak av pensjon med yrkesinntekt slik pensjonsreformen åpnet for, fra 2012 til 2019. Analysen viser at 1944-kohorten har hatt en realinntektsnedgang på over 7 prosent i perioden, mens realinntekten for alle over 18 år økte med nesten 3 prosent.

Vi tilnærmer oss spørsmålet om hvordan velferdsstønadene utvikler seg, ved hjelp av en tredelt analyse. For det første undersøker vi inntektsutviklingen til stønadsmottakerne over en lengre periode, nærmere bestemt fra 2010 for mottakere av arbeidsavklaringspenger og fra 2006 for de andre gruppene. Denne analysen viser hvordan forholdet mellom lønnsvekst, prisvekst og inntekten til stønadsmottakere har utviklet seg i perioder med både lav og høy inflasjon.

Ved å anlegge et så langsiktig perspektiv som 15–20 år får vi imidlertid begrenset kunnskap om nettopp høyinflasjonsperioden 2022–2023. Derfor ser vi for det andre også på gruppenes inntektsutvikling i de årene som skiller seg ut ved høy og vedvarende prisvekst, perioden 2020 til 2023. Ved å se på hvordan inntekten til stønadsmottakerne har endret seg i dette tidsrommet, og om endringene har vært i tråd med pris- og lønnsutviklingen, kan vi undersøke hvorvidt stønadsmottakerne har vært beskyttet fra realinntektsfall både over en lengre tidsperiode og en kortere tidsperiode med ekstraordinære inflasjonsforhold.

For det tredje forklares inntektsutviklingen til stønadsmottakerne ikke utelukkende av stønadsnivåene. Endringer i gruppenes sammensetning kan også ha betydning. Hvis det for eksempel blir flere med høy utdanning i en gruppe stønadsmottakere, kan dette påvirke stønadsnivået. Inntektsnivået øker gjerne med utdanning, og stønader som alderspensjon, uførepensjon og arbeidsavklaringspenger beregnes på grunnlag av tidligere inntekt. I neste kapittel ser vi derfor også på endringer i den demografiske sammensetningen til de fire gruppene stønadsmottakere.

## 5.1 Begrepsavklaring

I analysene tar vi utgangspunkt i individuell inntekt etter skatt for stønadsmottakerne, og vi ser på persentil 50 (P50, medianinntekten), persentil 75 (P75) og persentil 25 (P25). Medianen (P50) viser inntekten til personen midt i fordelingen, noe som representerer et vanlig inntektsnivå. P25 viser inntekten til personen i midten av fordelingen blant dem med inntekt under medianinntekten. P25 kan tolkes som en vanlig inntekt blant personer med lavere inntekt enn medianinntekt, og endringer i P25 over tid gir en indikasjon på inntektsutviklingen i den nedre delen av inntektsfordelingen. Tilsvarende kan P75 (dvs. midtpunktet blant personer med høyere inntekt enn medianinntekten) belyse inntektsutviklingen for personer fra den øvre delen av inntektsfordelingen. Ved å følge disse tre punktene kan man undersøke om stønadsmottakernes inntektsutvikling har vært forskjellig for lavere og høyere lønnsnivåer, uten at et fåtall høye inntekter påvirker resultatene (slik de kan gjøre hvis man ser på gjennomsnitt).

Siden det er godt kjent at en del av stønadsmottakerne har forhøyet fattigdomsrisiko (Omholt, 2025), gjør vi også en mer finkornet analyse der vi ser på inntektsutviklingen til de laveste inntektsnivåene (P5, P10 og P20) og sammenlikner dette med utviklingen for de høyere persentilene.

Vi sammenlikner inntektsveksten til stønadsmottakerne med prisveksten, målt ved SSBs konsumprisindeks (KPI) og lønnsveksten. Som indikator for lønnsveksten bruker vi veksten i gjennomsnittlig årslønn blant industriarbeidere som jobber heltid i LO-NHO-området. Dette refererer vi til som «industriarbeiderlønn» i teksten. Industriarbeiderlønn gir et mål på et typisk lønnsnivå i Norge på samme måte som medianlønn, og begge variablene følger liknende utvikling over tid (Dapi & Svarstad, 2023).

## 5.2 Alderspensjonister

Alderspensjonister er den største trygdegruppen i Norge. Ved utgangen av 2023 mottok nesten 1 million personer alderspensjon, en vekst fra drøyt 560 000 personer i 2006. Som beskrevet i kapittel 3 var det en debatt om pensjonssystemets bærekraft på begynnelsen av 2000-tallet. Det var forventet sterk vekst i antall alderspensjonister. Systemet måtte dermed tåle flere eldre samtidig som alderspensjonen måtte være høy nok til å gi en rimelig levestandard for alle, også dem med lavt pensjonsnivå. Det var også forventet at statens inntekter fra petroleumsindustrien skulle avta. Disse utviklingstrekkene var utgangspunktet for pensjonsreformen som ble innført i 2011, og som har påvirket både pensjoneringsatferd og pensjonsnivå. Her skal vi se på hvordan inntektsutviklingen blant alderspensjonistene er, sammenholdt med vekst i konsumprisindeks og lønn.

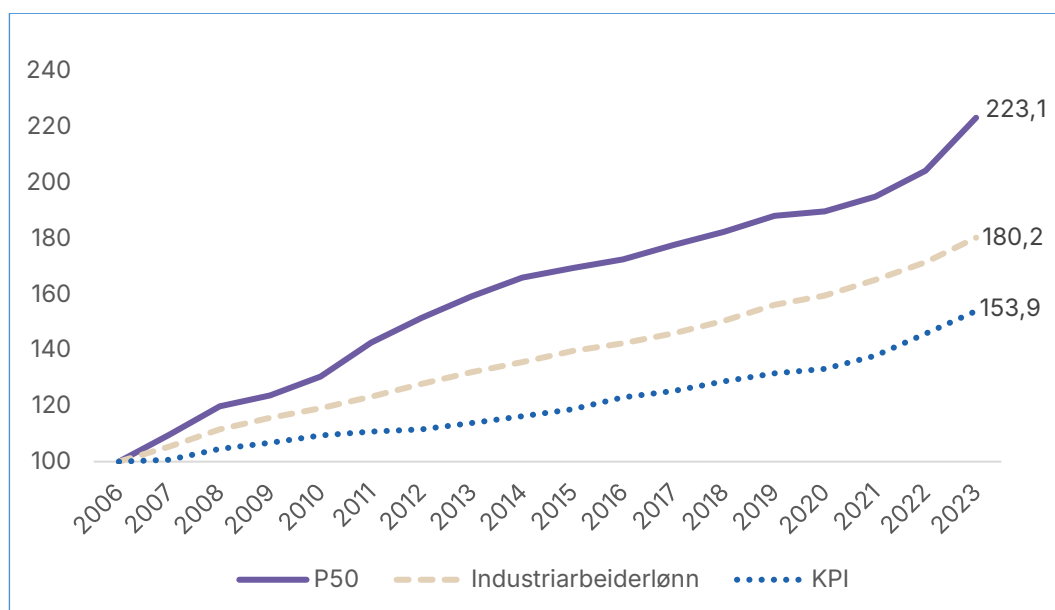
Variabelen er indeksert med referanseår 2006, slik at verdien i 2006 er lik 100. Forskjellen fra 100 i påfølgende år viser den prosentvise endringen i medianinntekt fra 2006. Når medianinntekten blant alderspensjonister øker fra 100 i 2006 til 223 i 2023, betyr dette at medianinntekten har økt med tilnærmet 123 prosent i perioden. Til sammenlikning vises både gjennomsnittlig industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen, også indeksert med referanseår 2006, i samme figur.

## Alderspensionistene har hatt en positiv inntektsutvikling

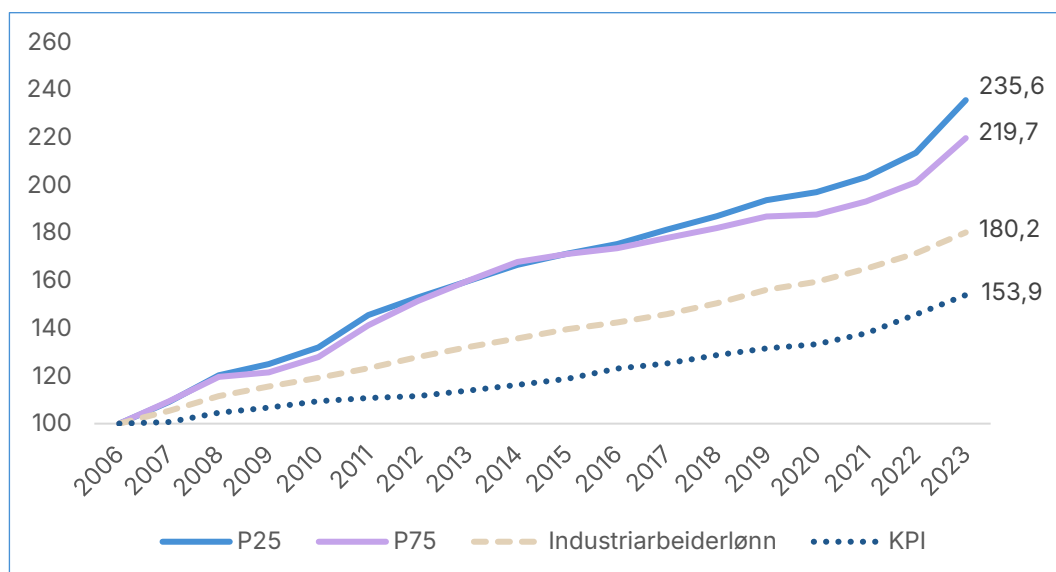
I første omgang ser vi på alderspensionistenes inntektsutvikling i perioden 2006 til 2023. Det er ikke overaskende at mottakere av alderpensjon har en positiv inntektsutvikling i denne perioden. Som beskrevet i kapittel 3 har det vært mange regelendringer i pensjonssystemet som har bidratt til dette. For eksempel har bedre muligheter til å kombinere arbeid og pensjon økt realinntekten til dem over 62 år (Pensjonspolitisk arbeidsgruppe, 2023). I tillegg er hele arbeidslivet nå dekket av lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven) der alle arbeidsgivere pålegges å ha en pensjonsordning for sine ansatte. Dessuten har pensjonssystemet «modnet» i den forstand at nye pensjonistkull har hatt lengre yrkesdeltakelse enn tidligere kull (Nosrati, 2024). Sist, men ikke minst har ekstraordinære løft i minstepensjonen bidratt til denne utviklingen.

Figur 5.1 og 5.2 viser at medianinntekten til alderspensionister øker mer enn industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen gjennom perioden. Både 25- og 75-persentilen fra pensjonistenes inntektsfordeling følger en liknende vekstbane som medianinntekten. Også andre inntektspersentiler blant alderspensionister, både under og over medianinntekt, hadde høyere vekst i perioden enn industriarbeiderlønnen (se tabell A.1 i appendiks). Dette tyder på en bredt basert inntektsvekst blant alderspensionister som har holdt seg over veksten i industriarbeiderlønn gjennom årene 2006–2023.

**Figur 5.1** Utviklingen i medianinntekt (P50) etter skatt blant *alderspensionister*, sammenliknet med utviklingen i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2006 = 100.



**Figur 5.2 Utviklingen i inntekt etter skatt blant *alderspensionister* på inntektsnivåene P75 og P25, sammenliknet med utviklingen i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2006 = 100.**



### 5.3 Inntektsutviklingen for alderspensionister i perioden 2019–2023

Når vi ser på hele perioden 2006 til 2023, fanger vi opp to år med høy inflasjon (2022 og 2023), men siden inntekten og referansebanene er indeksert fra 2006, får vi ikke et godt bilde av nettopp høyinflasjonsperioden. For å undersøke hvordan alderspensjonen har utviklet seg relativt til lønns- og prisveksten i denne perioden, avgrenser vi oss til årene 2019 til 2023. Årsaken til at vi tar utgangspunkt i 2019, er at 2020 og 2021 i stor grad var påvirket av koronapandemien og ekstraordinære tiltak. Dette kan ha gitt midlertidige utslag i både inntektsnivåer og sammensetningen av mottakergrupper. Pandemien kan for eksempel ha påvirket tidspunkt for pensjonering, muligheten til å kombinere arbeid og pensjon og etterspørselen etter økonomisk sosialhjelp. Ved å sammenlikne utviklingen i 2022–2023 med 2019 søker vi derfor å få et mer «normalt» utgangspunkt før pandemien og et tydeligere bilde av kjøpekraftsutviklingen i årene med høy prisvekst.

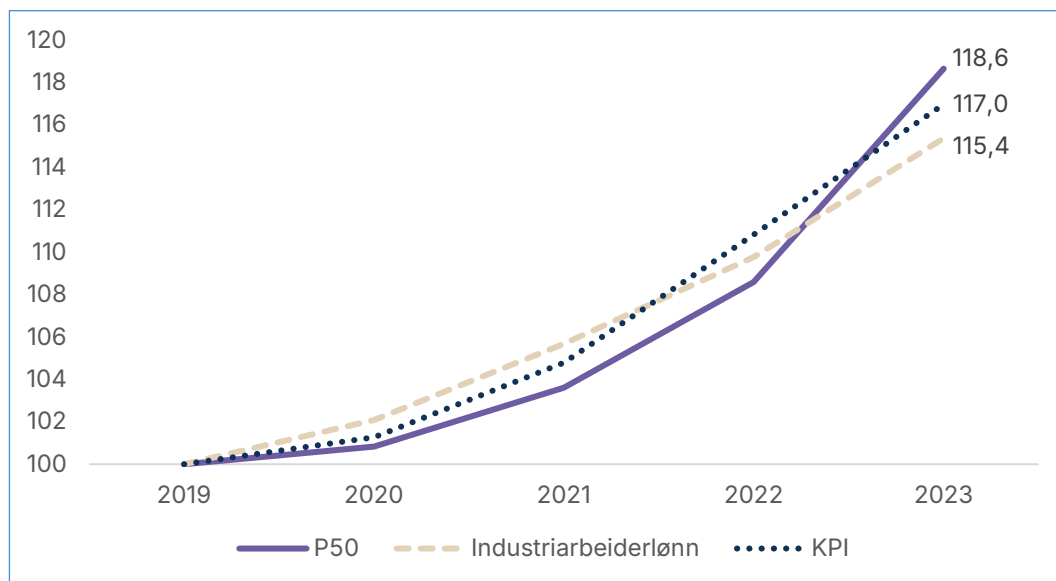
Når vi benytter 2019 som referanseår, betyr dette at medianinntekt i hver gruppe indekseres til verdien 100 i 2019. Forskjellen fra 100 i påfølgende år viser den prosentvise endringen i medianinntekt fra 2019. Vi indekserer både gjennomsnittlig industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen til samme referanseår slik at størrelsene blir sammenliknbare.

#### Alderspensjonen henger etter, men henter seg opp i 2023

Det er tydelig fra figur 5.3 at årene 2022 og 2023 er preget av negativ reallønnsvekst i gjennomsnitt. Dette ser vi ved at veksten i konsumprisindeksen er høyere enn veksten i industriarbeiderlønnen disse årene.

En vanlig alderspensjon (målt ved P50) har lavere vekst enn både KPI og industriarbeiderlønnen fra 2019 til 2022, men stiger over begge disse referanseverdiene i 2023. En viktig forklaring på dette er at 2023 skiller seg ut med en høyere vekst i grunnbeløpet enn tidligere år. I 2023 ble G regulert med 6,4 prosent, mens snittet for de fem foregående årene var 3,6 prosent (se figur 3.2). Dette gir økt inntekt for alderspensionister.

**Figur 5.3** Utviklingen i medianinntekt (P50) etter skatt blant *alderspensionister*, sammenliknet med utviklingen i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2019 = 100.



### Utviklingen varierer langs inntektsfordelingen

Selv om veksten i medianinntektene til alderspensionistene har steget over veksten i konsumprisindeksen i 2023, kan bildet se annerledes ut for personer med et annet inntektsnivå enn medianinntekten. Da vi tidligere undersøkte utviklingen over en lengre tidsperiode (2006 til 2023), konkluderte vi med at alderspensionister over hele inntektskalaen så ut til å ha hatt en god inntektsvekst (se tabell A.1 i appendiks). Spørsmålet er om det samme er tilfelle hvis vi ser spesifikt på årene med høy inflasjon.

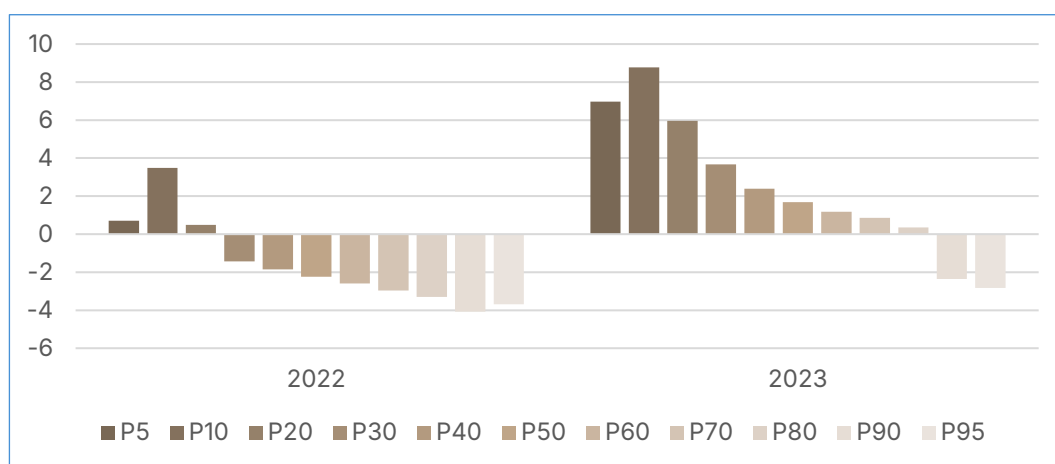
I figur 5.4 har vi sammenliknet inntektsveksten til alderspensionister med prisveksten (KPI). Vi har brukt 2019 som utgangspunkt og beregnet differansen mellom KPI og inntektsvekst for 11 grupper (P5 til P95) og kan slik se på utviklingen i alderspensjon langs hele inntektsfordelingen. Hvis for eksempel veksten i KPI er 10 prosent fra 2019 til 2022, og inntektsveksten på P20 er 8 prosent, blir differansen –2 prosentpoeng og viser at P20 har hatt en lavere inntektsvekst enn KPI fra 2019 til 2022.

Figuren viser at inntektsutviklingen blant alderspensionister varierer tydelig langs inntektsfordelingen. I 2022 var differansen mellom inntektsvekst etter skatt og prisveksten svakt negativ for store deler av fordelingen. For P50 var for eksempel inntektsveksten 2,2 prosentpoeng lavere enn KPI-veksten fra 2019 til 2022. Dette indikerer at inntektene ikke fullt ut holdt tritt med prisveksten. Men de laveste persentilene (P5–P20) hadde svakt positiv utvikling. For P20 var for eksempel inntektsveksten 0,5 prosentpoeng høyere enn KPI-veksten.

I 2023 er bildet snudd. For de fleste persentilene er differansen klart positiv, og særlig i den nedre delen av fordelingen er marginen stor. Veksten i P10 er for eksempel 8 prosentpoeng høyere enn KPI-veksten. Effekten avtar gradvis oppover i fordelingen, og i de høyeste persentilene (rundt P90–P95) er differansen nær null eller svakt negativ. For alderspensionistene med de høyeste inntektsnivåene henger med andre ord inntektsveksten igjen bak prisveksten.

Samlet peker figuren på at kjøpekraftsutviklingen i inflasjonsårene har vært best for lavere inntektsgrupper blant alderspensjonister og svakere jo høyere opp i fordelingen man kommer. Denne utviklingen må ses i lys av den særskilte reguleringen av minstepensjonene. 1. mai 2020 ble særskilt sats for enslige minstepensjonister økt med 4000 kroner, og fra 1. juli 2021 ble den samme satsen økt med ytterligere 5000 kroner (Innst. 665 S (2020–2021), avsnitt 1.3.3.3).

**Figur 5.4 Forskjellen mellom veksten i inntekt etter skatt (fra 2019) for ulike persentiler og konsumprisindeksen (fra 2019). Alderspensjonister. Prosentpoeng.**



## 5.4 Uføretrygdde

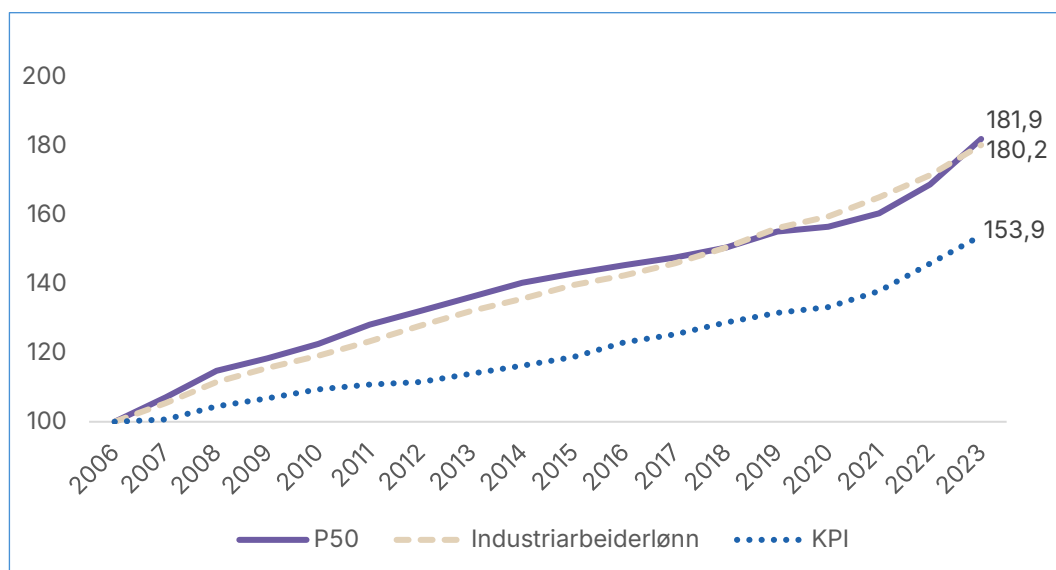
Uføretrygdde utgjør også en stor gruppe i det norske trygdesystemet. Per desember 2023 var det registrert 366 600 mottakere av uføretrygd, noe som tilsvarer over 10 prosent av befolkningen (Ellingsen, 2024). I perioden 2006 til 2023 har antallet mottakere av uføretrygd økt, og det er en pågående debatt om hvordan veksten skal kunne bremses. Som for alderspensjon har debatten i stor grad dreid seg om balansen mellom bærekraft og inntektssikring. På den ene siden skal uføreytelsen gi en stabil og tilstrekkelig inntekt til personer som varig har nedsatt arbeidsevne, på den andre siden har det vært bekymring for de økte utgiftene og for hvordan regelverket påvirker tilgangen til ordningen og mulighetene for å kombinere trygd og arbeid. En viktig milepæl var innføringen av ny uføretrygd i 2015, som blant annet innebar at ytelsen ble skattlagt som lønnsinntekt, og at regelverket for å kombinere arbeid og trygd ble endret (se kapittel 3).

Siden løpende uføretrygd også reguleres med G, påvirkes inntektsutviklingen for uføre i stor grad av grunnbeløpets vekst og av endringer i skatteregler og fradrag som påvirker inntekt etter skatt (for oversikt over endringer i skatteregler for uføretrygd, se kapittel 3).

### Inntekten vokste mest for uføre nederst i inntektsfordelingen

Inntektsutviklingen til mottakere av uføretrygd fulgte utviklingen til industriarbeiderlønn tett gjennom årene 2006–2023. Figur 5.5 viser at medianinntekten til uføretrygdde vokste om lag like mye som industriarbeiderlønnen gjennom perioden, og at den ligger godt over KPI.

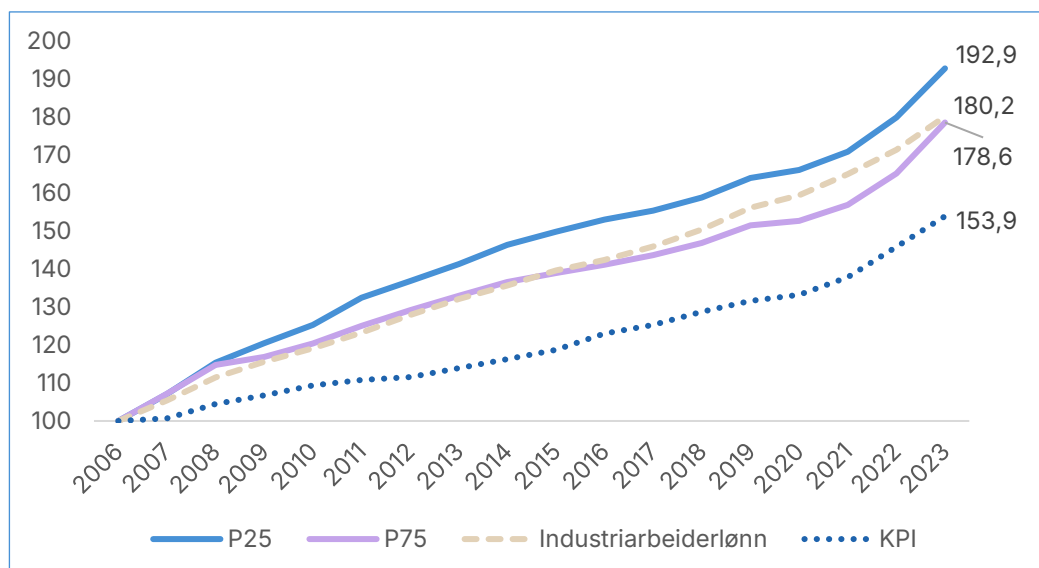
**Figur 5.5** Utviklingen i medianinntekt (P50) etter skatt blant mottakere av *uføretrygd*, sammenliknet med utviklingen i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2006 = 100.



Uføretrygdede med lav inntekt (illustrert med P25) hadde høyere inntektsvekst enn både uføretrygdede med høyere inntekt (P75) og industriarbeiderlønn i årene 2006–2023 (figur 5.6).

Inntektsutviklingen til lavere persentiler blant mottakere av uføretrygd (se tabell A.2 i appendiks) er enda høyere enn industriarbeiderlønn gjennom perioden. Sammenliknet med den nedre delen av inntektsfordelingen hadde uføretrygdede med høyere inntekt lavere vekst, selv om inntektsveksten holdt seg høyere enn veksten i konsumprisindeksen.

**Figur 5.6** Utviklingen i inntekt etter skatt blant mottakere av *uføretrygd* på inntektsnivåene P75 og P25, sammenliknet med utviklingen i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2006 = 100.



### Uføretrygden sliter med å holde tritt i høyinflasjonsårene

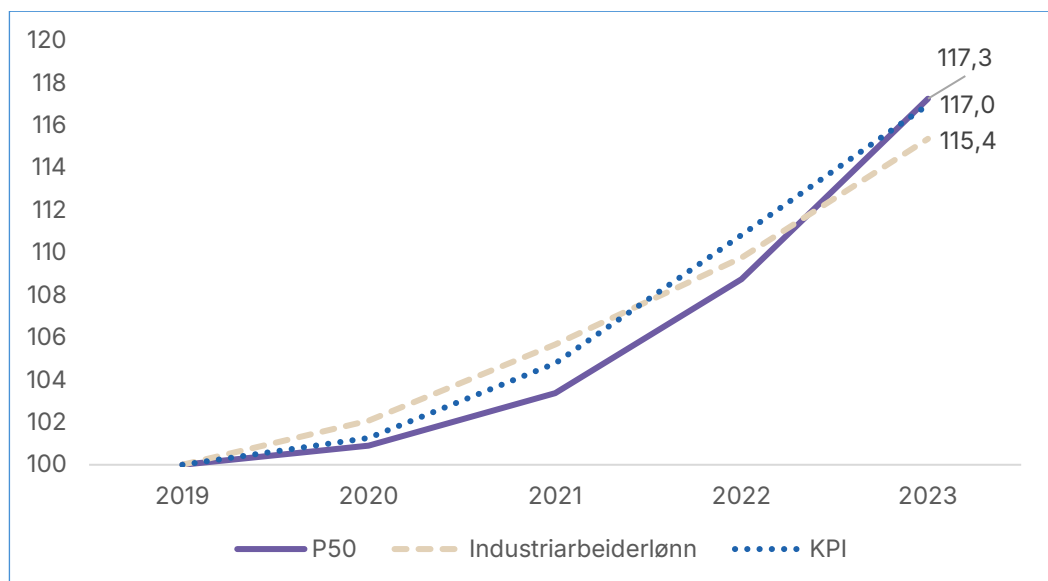
Når vi avgrenser analyseperioden til årene 2019 til 2023, finner vi at på samme måte som for alderspensjonen er veksten i uføretrygden lavere enn veksten i både KPI og industriarbeiderlønnen fra 2019 til 2022 (figur 5.7).

Fram til 2021 øker alle tre seriene relativt moderat. Fra 2022 blir prisveksten tydeligere, og KPI ligger høyere enn både industriarbeiderlønn og medianinntekten til uføretrygdede.

I 2023 øker medianinntekten blant uføretrygdede markant og kommer på nivå med KPI, slik at gapet mot prisveksten lukkes. Veksten i industriarbeiderlønn ligger lavere enn både KPI og medianinntekten til uføretrygdede.

Over perioden 2019–2023 indikerer figur 5.7 dermed at medianen blant uføretrygdede i stor grad har fulgt prisveksten, med et svakere år i 2022 og en tydelig innhenting i 2023. Som for alderspensjonistene må denne utviklingen ses i lys av den ekstraordinære økningen i G-beløpet i 2023.

**Figur 5.7** Utviklingen i medianinntekt (P50) etter skatt blant mottakere av *uføretrygd*, sammenliknet med utviklingen i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2019 = 100.

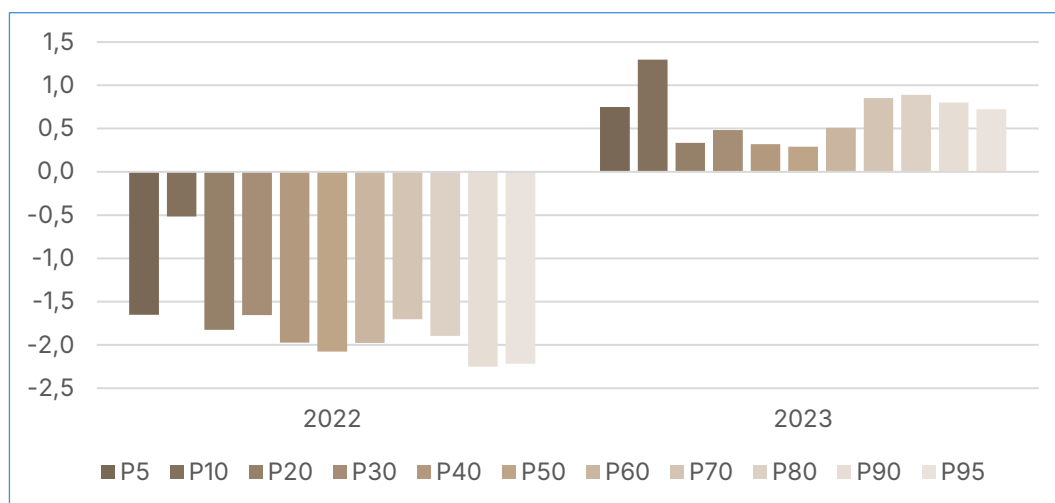


### Innhenting på tvers av hele inntektsfordelingen i 2023

Den generelle utviklingen for uførepensjon vist i figur 5.7 gjenspeiles i figur 5.8. I 2022 er differansen mellom inntektsvekst og KPI-vekst svakt negativ for de fleste persentiler. Dette tyder på at inntektene i liten grad holdt tritt med prisveksten, og at kjøpekraften samlet sett ble noe svekket (med unntak av P10).

I 2023 er bildet motsatt: Differansen er tydelig positiv for alle persentiler og ligger på rundt 0,5 prosentpoeng. Spredningen mellom persentilene er moderat, særlig i 2023, noe som indikerer at kjøpekraftsutviklingen har vært nokså lik på tvers av inntektsfordelingen blant uføretrygdede.

**Figur 5.8 Forskjellen mellom veksten i inntekt etter skatt (fra 2019) for ulike persentiler og konsumprisindeksen (fra 2019). Mottakere av uføretrygd. Prosentpoeng.**

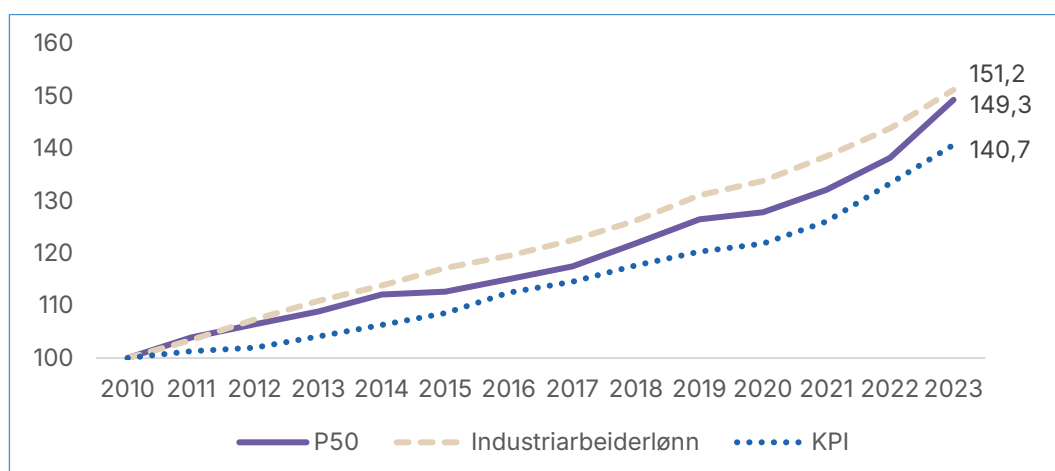


## 5.5 Mottakere av arbeidsavklaringspenger

Ordningen med arbeidsavklaringspenger ble introdusert i 2010, og figur 5.9 viser utviklingen av medianinntekten (etter skatt) blant mottakere av arbeidsavklaringspenger i perioden 2010–2023. Figuren er indeksert på samme måte som figurene for alderspensjoner og uføretrygdede, men startåret er 2010 i stedet for 2006.

Veksten i medianinntekten til AAP-mottakere, sett mot referanseåret, følger ganske tett lønnsveksten til industriarbeidere i LO-NHO-området fram til 2014. I påfølgende år viser medianinntekten til AAP-mottakerne en svakere vekst enn industriarbeiderlønnen. I 2023 tar veksten i medianinntekt seg opp igjen slik at den samlede veksten fra 2010 til 2023 er på nivå med veksten i industriarbeiderlønn. Sammenliknet med konsumprisindeksen har medianinntekten til AAP-mottakere høyere vekst enn konsumprisindeksen gjennom hele perioden.

**Figur 5.9 Utviklingen i medianinntekt (P50) etter skatt blant mottakere av arbeidsavklaringspenger, sammenliknet med utviklingen i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2010 = 100.**

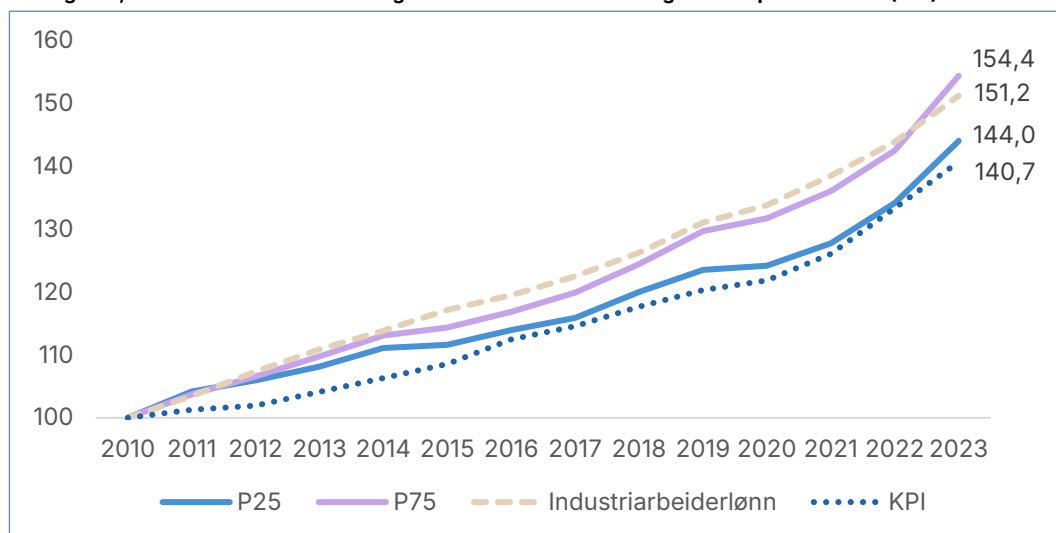


Den svakere utviklingen som medianinntekten viser etter 2014, ser ut til å gjelde også for den nederste delen av inntektsfordelingen til mottakere av arbeidsavklaringspenger, men ikke for dem med høyere inntekt (figur 5.10). Den høyere persentilen følger

utviklingen i industriarbeiderlønn nokså tett gjennom hele perioden. Det samme gjelder den lavere persentilen i årene 2010–2014. Etter 2014 vokser 25-persentilen imidlertid mer i tråd med den svakere vekstraten til konsumprisindeksen.

Blant AAP-mottakerne har inntektsveksten siden 2010 vært svakere for dem med de laveste inntektene enn for dem med de høyeste. Dette mønsteret holder seg også når vi ser på andre persentiler i den nedre delen av inntektsfordelingen, det vil si dem med inntekter under 50-persentilen (se tabell A.3 i appendiks).

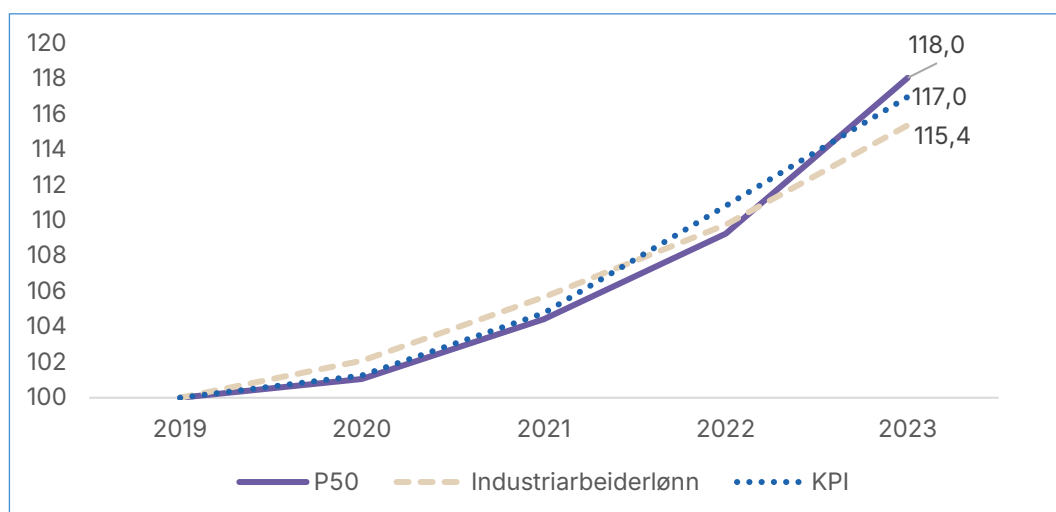
**Figur 5.10** Utviklingen i inntekt etter skatt blant mottakere av *arbeidsavklaringspenger* på inntektsnivåene P75 og P25, sammenliknet med utviklingen i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2010 = 100.



### Inntektsveksten tar seg opp

På samme måte som alderspensjonister og uføretrygdede har inntektsveksten for median-AAP-mottakerne vært lavere enn lønns- og prisveksten i perioden 2019–2022 (figur 5.11). Veksten ligger imidlertid nærmere de to referanselinjene enn tilfellet er for median alderspensjon og uføretrygd.

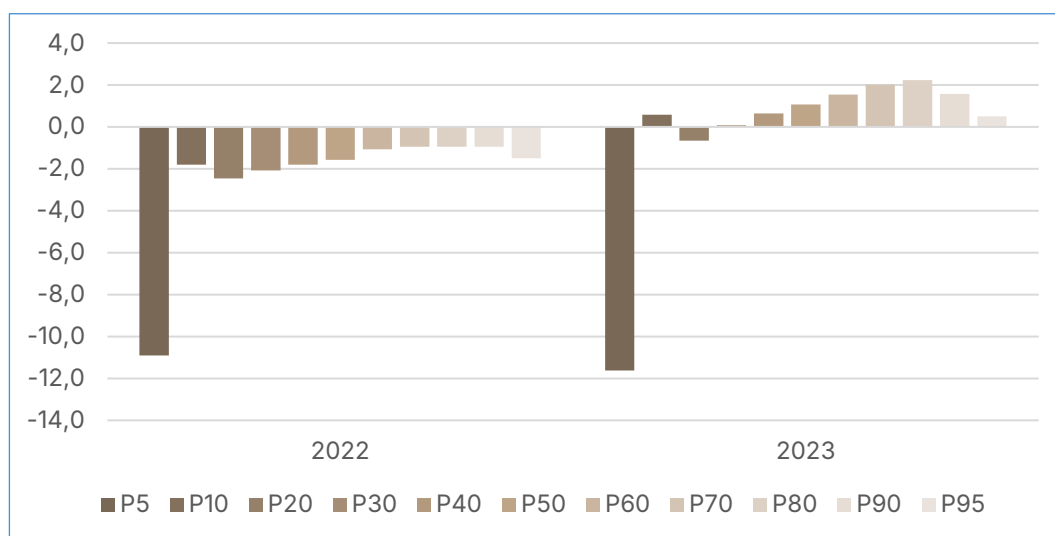
**Figur 5.11** Utviklingen i medianinntekt (P50) etter skatt blant mottakere av *arbeidsavklaringspenger*, sammenliknet med veksten i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2019 = 100.



En mer finmasket analyse av årene 2019 til 2023 viser at inntektsveksten blant mottakere av arbeidsavklaringspenger var svakere enn prisveksten i 2022 for alle inntektsnivåer. Utviklingen var særlig negativ for 5-persentilen, der veksten i 2022 (sammenliknet med 2019) var 10,9 prosentpoeng lavere enn prisveksten over samme periode (figur 5.11).

I 2023 er inntektsveksten høyere enn prisveksten i all persentilene, unntatt 5- (og så vidt 20-) persentilen. 5-persentilen ligger også dette året over 10 prosentpoeng lavere enn prisveksten.

**Figur 5.12 Forskjellen mellom veksten i inntekt etter skatt (fra 2019) for ulike persentiler og konsumprisindeksen (fra 2019). Mottakere av arbeidsavklaringspenger. Prosentpoeng.**

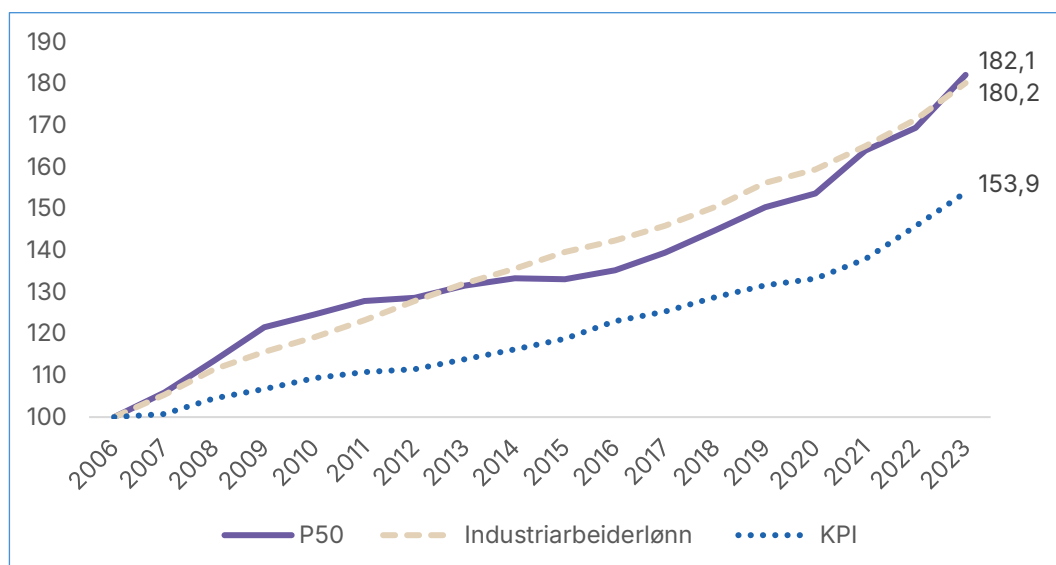


### Sosialhjelpsmottakere

Sosialhjelpsmottaket varierer sterkt fra år til år og påvirkes av konjunkturer, kriser og andre store samfunnsendringer (som finanskrisa, koronapandemien og stor tilstrømming av flyktninger). I perioden 2006 til 2023 varierer antall mottakere fra 101 881 i 2008 til 141 506 i 2023 (basert på tall fra microdata.no, som ikke inkluderer personer som har falt bort eller flyttet i løpet av kalenderåret). De siste årenes sterke vekst i antall sosialhjelpsmottakere knyttes både til inflasjonen og de ukrainske flyktningene (Lima, 2024, 2025).

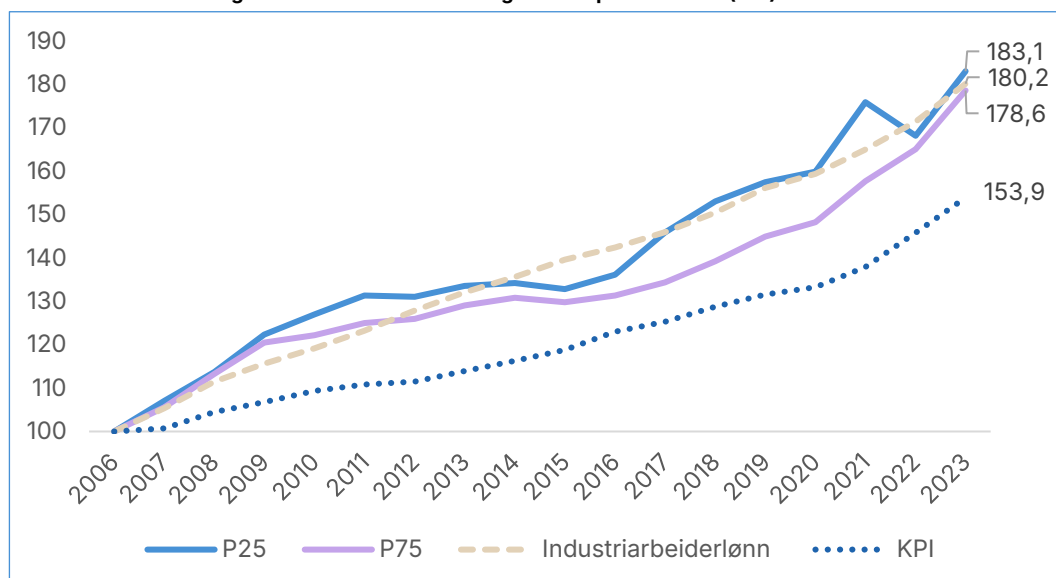
Inntektsopplysninger om sosialhjelpsmottakere strekker seg tilbake til 2006, og vi benytter dermed dette året som referanseår. Figur 5.12 viser at endringene i medianinntekten til gruppen sosialhjelpsmottakere ligger over prisveksten i hele perioden, og at den til en viss grad følger endringene i industriarbeiderlønn etter 2006. Vekstraten fra år til år varierer noe mer for medianinntekten til sosialhjelpsmottakerne enn industriarbeiderlønnen, men den samlede veksten er nokså lik mot slutten av perioden. I 2023 er for eksempel medianinntekten til sosialhjelpsmottakere 82,1 prosent høyere enn i 2006, og industriarbeiderlønnen er 80,2 prosent høyere. Til sammenlikning økte konsumprisindeksen med 53,9 prosent fra 2006 til 2023.

**Figur 5.13** Utviklingen i medianinntekt (P50) etter skatt blant *sosialhjelpsmottakere*, sammenliknet med utviklingen i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2006 = 100.



Sosialhjelpsmottakere med lavere inntekt (P25) og de med høyere inntekt (P75) hadde en liknende utvikling som medianinntekten i perioden (figur 5.14). Inntekten til sosialhjelpsmottakerne fra den lavere persentilen (P25) vokste mer gjennom perioden 2006–2021 enn inntekten til stønadsmottakerne fra 75-persentilen. I 2022 og 2023 har disse to gruppene ganske lik inntektsvekst sett mot referanseåret 2006. I 2021 har 25-persentilen en markert høyere inntektsvekst enn årene før og etter. Den sterke veksten i 2021 finner vi også hos de andre nedre persentilene i fordelingen (tabell A.4 i appendiks). Den sterke veksten følges av en klar nedgang i 2022 for 25-persentilen og tilsvarende for persentilene under P30. For P5 er nedgangen så stor at verdien er lavere enn KPI-veksten i 2022 og 2023.

**Figur 5.14** Utviklingen i inntekt etter skatt blant sosialhjelpsmottakere på inntektsnivåene P75 og P25, sammenliknet med utviklingen i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2006 = 100.

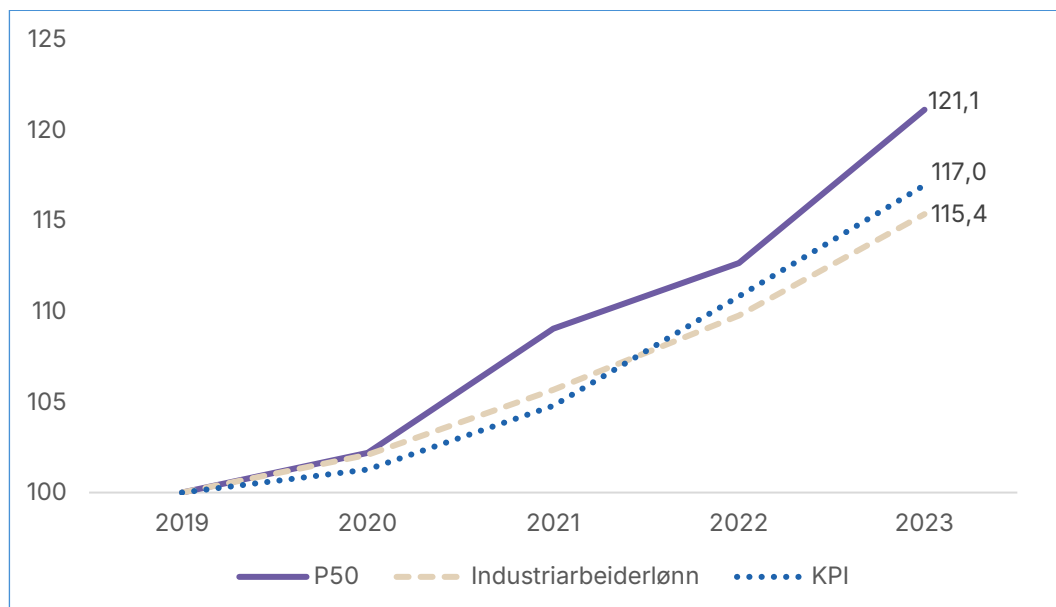


### Sosialhjelpsmottakere med de aller laveste inntektene henger kraftig etter i inntektsutviklingen

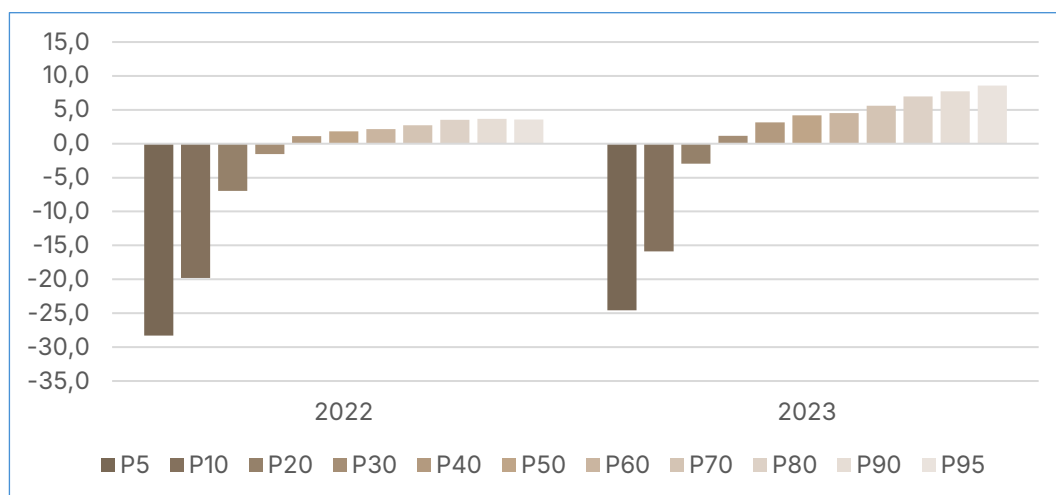
Når vi ser på inflasjonsårene isolert, er veksten til median-sosialhjelpsmottakeren klart over både lønns- og prisvekst i perioden 2020–2023 (tabell 5.15). Inntektsveksten varierer imidlertid langs inntektsfordelingen og er høyere jo lenger opp i inntektsfordelingen man befinner seg. Dette gjelder både i 2022 og 2023. Sosialhjelpsmottakere med lav inntekt (opp til 20- og 30-persentilen) har lavere inntektsvekst enn prisveksten i 2022 og 2023. For 5-persentil er veksten nesten 30 prosentpoeng lavere enn prisveksten, altså en klar inntektsnedgang sammenliknet med 2019. Sosialhjelpsmottakere med inntekt fra 40-persentilen og oppover har høyere inntektsvekst enn prisveksten i 2022 og 2023, og forskjellen fra prisveksten er større i 2023 enn i 2022.

Samlet betyr dette at mens sosialhjelpsmottakere som gruppe har hatt en inntektsvekst over prisveksten i høyinflasjonsårene, har sosialhjelpsmottakere i den nedre delen av inntektsfordelingen blitt hengende (langt) etter i utvikling.

**Figur 5.15** Utviklingen i medianinntekt (P50) etter skatt blant *sosialhjelpsmottakere*, sammenliknet med veksten i industriarbeiderlønn og konsumprisindeksen (KPI). 2019 = 100.



**Figur 5.16** Forskjellen mellom veksten i inntekt etter skatt (fra 2019) for ulike persentiler og konsumprisindeksen (fra 2019). Sosialhjelpsmottakere. Prosentpoeng.



## 5.6 Oppsummering

I perioden 2006 til 2023 har konsumprisindeksen vokst med om lag 54 prosent, og industriarbeiderlønnen (frontfaget) har vokst med drøyt 80 prosent. Hvis vi ser på medianmottakeren (P50) i de fire stønadsgroppene, har alle, unntatt mottakere av arbeidsavklaringspenger, hatt en inntekt over både pris- og lønnsvekst. Veksten har vært sterkest for alderspensjonistene; P50 har økt 123 prosent. Lavest er veksten for mottakere av arbeidsavklaringspenger. For denne gruppen har P50 vokst med under 50 prosent. Mottakere av uføretrygd og sosialhjelp har hatt en vekst på om lag 80 prosent på P50, noe som er på nivå med lønnveksten.

For alderspensjonistene er veksten i 2006–2023 jevn langs hele inntektsfordelingen. For de andre mottakergruppene er det større forskjell:

- Blant mottakere av uføretrygd har de lavere persentilene (målt ved P25) hatt høyere vekst enn både P75, industriarbeiderlønn og KPI.
- Mottakere av AAP som befinner seg nederst i inntektsfordelingen (P25), har hatt en svakere utvikling enn lønnsveksten og P75 etter 2014.
- Sosialhjelpsmottakere i nedre del av fordelingen (P25) har hatt sterkere inntektsvekst enn P75 og i deler av perioden 2006 til 2023 også over lønnsveksten.

Siden det ikke er så lett å se hva som skjer i årene med høy inflasjon når vi anlegger et langsiktig perspektiv, har vi også analysert utviklingen i årene 2019–2023. Denne analysen viser at medianveksten for alderspensjon, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger ligger under KPI- og lønnsvekst i 2019–2022, men i 2023 kommer det en tydelig innhenting, knyttet til at G-vekst var høyere dette året enn normalt. Medianveksten for sosialhjelpsmottakere er over lønns- og prisveksten i hele perioden.

Analysen av ulike nivåer i inntektsfordelingen viser et enda mer nyansert utviklingsbilde:

- For mottakere av alderspensjon er inntektsveksten svakt under prisveksten for store deler av fordelingen i 2022, mens de med lavest inntekt (P5–P20) har en svakt

positiv realinntektsutvikling. I 2023 er inntektsveksten klart over prisveksten for de fleste inntektsnivåer, særlig nederst i fordelingen, mens de høyeste inntektsnivåene (fra P80) ligger nær null eller svakt negativt.

- For mottakere av uføretrygd er inntektsveksten i 2022 under prisveksten for de fleste inntektsnivåer, med unntak av P10. I 2023 er inntektsveksten tydelig over prisveksten for alle inntektsnivåer, med en vekst rundt 0,5 prosentpoeng høyere enn KPI. Det er relativt liten spredning mellom persentilene.
- For mottakere av arbeidsavklaringspenger er inntektsveksten svakere enn prisveksten for alle inntektsnivåer i 2022. For de med lavest inntekt (P5) ligger veksten nesten 11 prosentpoeng under prisveksten, målt mot 2019. I 2023 er inntektsveksten over prisveksten for alle inntektsnivåer unntatt P5, som fortsatt ligger om lag 10 prosentpoeng under.
- For mottakere av sosialhjelp er det en tydelig gradient i inntektsutviklingen. For de høyere inntektsnivåene (ca. P40 og over) er inntektsveksten over prisveksten i 2022–2023, mens inntektsveksten for de laveste inntektsnivåene faller kraftig. For P5 ligger inntektsveksten nesten 30 prosentpoeng under prisveksten.

Samlet sett tyder dette på at de siste årenes kostnadssjokk i liten grad slår likt ut for ulike grupper av stønadsmottakere. De største utfordringene med å opprettholde kjøpekraften konsentreres i de nederste delene av inntektsfordelingen, spesielt blant AAP- og sosialhjelpsmottakere med lav inntekt. I neste kapittel skal vi drøfte om bildet som framkommer her, også kan ha sammenheng med endringer i den demografiske sammensetningen av gruppene.

## 6 Stønadsmottakernes demografiske kjennetegn

Når vi sammenlikner inntekten til stønadsmottakere i et langt perspektiv og ser på utviklingen i perioden med høy inflasjon mot situasjonen i 2006 (eller 2010 for AAP), finner vi at inntektsveksten i hovedsak har holdt tritt med prisveksten. Unntaket er mottakere av AAP med lav inntekt. For denne gruppen viser resultatene tegn til svakere inntektsutvikling enn prisveksten i 2022 og 2023.

Inntektsutviklingen er mer sammensatt når vi anlegger et kortere tidsperspektiv og ser på årene med høy inflasjon (2022 og 2023) mot situasjonen i 2019. I 2020–2022 er veksten i medianinntekten til alderspensjonister, mottakere av uførepensjon og AAP svakere enn veksten i KPI. For medianinntekten til sosialhjelpsmottakere er situasjonen omvendt.

For dem som befinner seg nederst i inntektsfordelingen, er veksten negativ i perioden 2019–2022, sammenliknet med prisveksten, for mottakere av uføretrygd, AAP og sosialhjelp, mens alderspensjonistene nederst i inntektsfordelingen har en positiv utvikling.

I 2023 tar inntektsveksten til stønadsmottakerne seg opp og blir høyere enn prisveksten for de fleste. Unntakene er AAP-mottakere med lav inntekt, sosialhjelpsmottakere med lav inntekt og alderspensjonister med høy inntekt.

Som diskutert i kapittel 5 kan den svake inntektsutviklingen i 2022 (og delvis i 2023) henge sammen med en svak vekst i stønadene (sett i forhold til prisutviklingen). Det er ikke overraskende at stønadsnivåene, og hvordan disse utvikles over tid, har mye å si for inntekten til trygdemottakerne. Dette skyldes at stønadene utgjør en betydelig andel av mottakernes samlede inntekt, og andelen har vært nokså stabil i perioden 2019–2023. At inntektsveksten og stønavveksten henger tett sammen, ser vi i 2023, der G-beløpet økes mer enn vanlig i trygdeoppgjøret og inntektsveksten til de fleste stønadsmottakerne tar seg over KPI-vekst.

En annen faktor som kan påvirke inntektsutviklingen til stønadsmottakerne, i gjennomsnitt eller i ulike deler av inntektsfordelingen, er endringer i sammensetningen av individer i hver mottakergruppe. Det er riktignok en høy andel mottakere som mottar samme stønad to år på rad. For eksempel var 93 prosent av uføretrygdede i 2023 uføretrygdede også i 2022, og 96 prosent av alderspensjonistene i 2023 var alderspensjonister også i 2022. Men stabiliteten er naturlig nok lavere for de midlertidige ordningene AAP-mottakere og sosialhjelpsmottakere, med henholdsvis 73 prosent og 55 prosent av mottakerne i 2023 som mottok samme type stønad året før. Det er med andre ord ikke de samme personene som mottar en type stønad over tid, og det vil variere mellom stønadstypene hvor mye sammensetningsendringer kan forventes å påvirke eller forklare endringer i inntektsutviklingen.

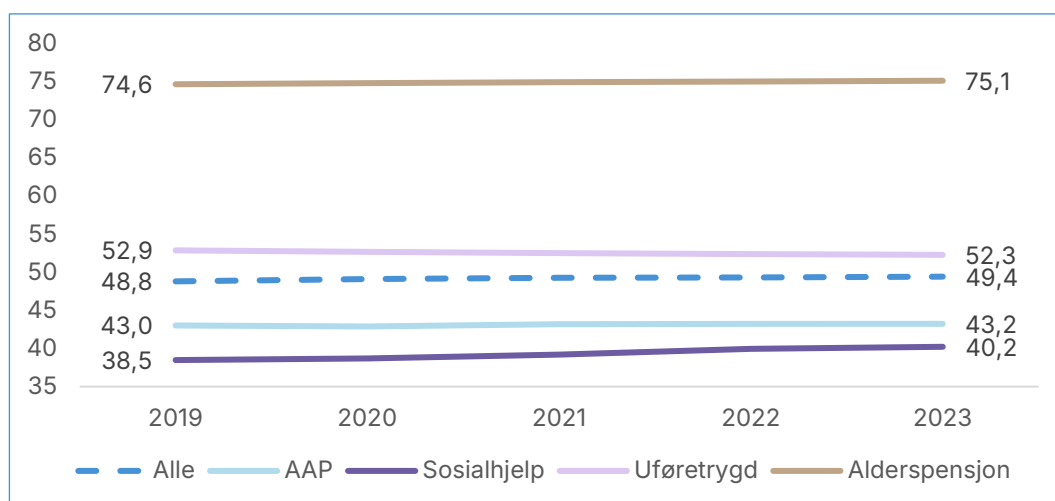
I dette kapitlet ser vi nærmere på sammensetningen til stønadsmottakerne i perioden 2019–2023. Vi undersøker hva som kjennetegner mottakerne av de fire typene stønad,

og hvorvidt gruppenes sammensetning har endret seg gjennom perioden. Vi ser på demografiske kjennetegn (alder, kjønn og innvandringsbakgrunn), utdannings sammensetning samt tilknytning til arbeidsmarkedet samme år som stønaden mottas.

## 6.1 Alder

Figur 6.1 viser gjennomsnittlig alder for de fire gruppene av stønadsmottakere samt alle personer i datagrunnlaget i årene 2019–2023. Bortsett fra at alderspensjonistene naturlig nok er eldst, er snittalderen blant uføretrygdede høyere enn for de andre stønadsgruppene. Gjennomsnittsalderen har vært nokså stabil for mottakere av AAP, alderspensjonister og uføretrygdede, mens den har endret seg mest for sosialhjelpsmottakere. Disse har blitt eldre fra 2020 til 2023, med den største økningen i 2022. En viktig forklaring på dette, er trolig tilstrømmingen av ukrainske flyktninger dette året, hvorav mange mottok sosialhjelp. Blant flyktningene var det riktignok mange unge, men de over 55 år hadde ikke rett til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. For denne gruppen ble dermed sosialhjelp den naturlige forsørgingsformen når de ikke kunne forsørge seg selv.

Figur 6.1 Gjennomsnittlig alder blant mottakere etter stønadstype. Prosent. 2019–2023.



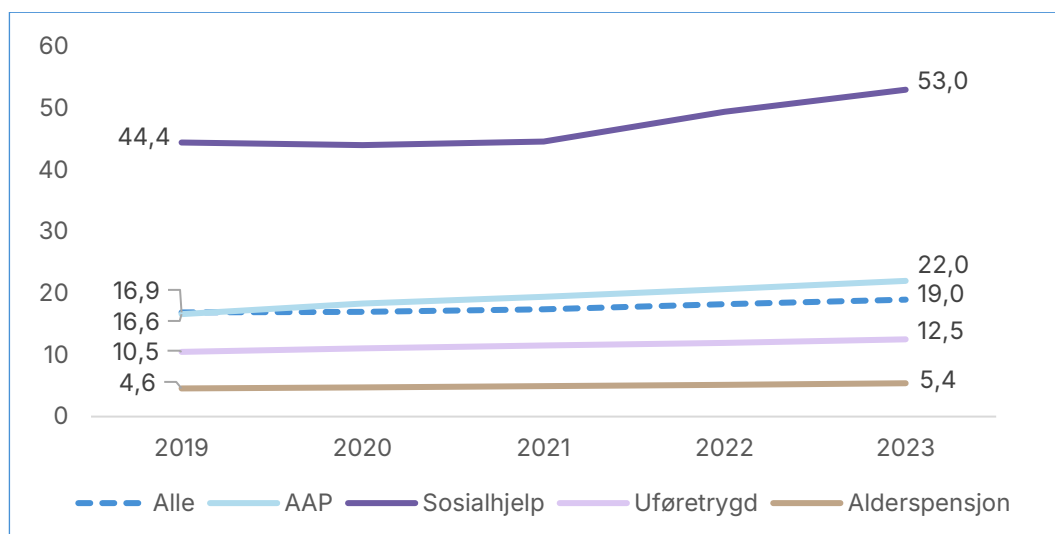
## 6.2 Innvandrerandel

Sosialhjelpsmottakere skiller seg ut ved at innvandrere utgjør en større andel av mottakergruppen enn tilfellet er for de andre gruppene. I tillegg øker andelen innvandrere vesentlig mer blant sosialhjelpsmottakere enn i de andre gruppene i perioden. Innvandrerandelen blant sosialhjelpsmottakere økte med 9 prosentpoeng fra 2019 (44 prosent) til 2023 (53 prosent) (figur 6.2). Utviklingen henger sammen med økende antall innvandrere fra Ukraina som utgjør en betydelig større andel blant sosialhjelpsmottakere i 2023 (15 prosent) enn i 2019 (under 1 prosent).

Til sammenlikning er andelen innvandrere med ukrainsk opprinnelse lav blant mottakere av AAP, og den holder seg under 1 prosent gjennom årene 2019–2023. At andelen innvandrere fra Ukraina øker betydelig mer blant sosialhjelpsmottakere enn i de andre trykdegruppene, henger sammen med hvilke rettigheter nyankomne ukrainske flyktninger hadde i 2022 og 2023. Andelen innvandrere blant AAP-mottakere og trykdepensjonister, som ligger nærmere innvandrerandelen til hele befolkningen, øker også noe

gjennom årene 2022 til 2023, men økningen er svakere enn blant sosialhjelpsmottakere. Blant alderspensjonister utgjør innvandrere en stabil andel på 5 prosent gjennom årene 2019–2023.

**Figur 6.2 Innvandererandelen blant mottakere etter stønadstype. Prosent. 2019–2023.**



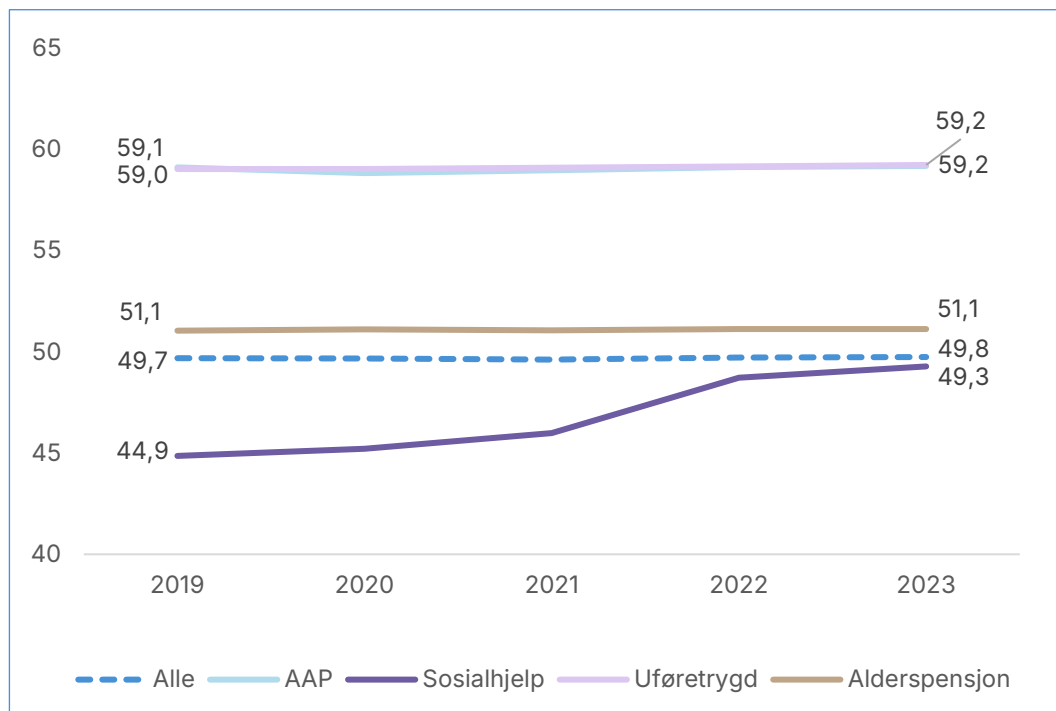
### 6.3 Kjønn

I tillegg til høy og økende andel innvandrere skiller sosialhjelpsmottakere seg ut fra de andre stønadsgroppene når det gjelder kjønnssammensetningen. Kvinner er underrepresentert blant sosialhjelpsmottakere i begynnelsen av perioden, med ca. 45 prosent i årene 2019–2021. Kvinneandelen øker betydelig i 2022 til 49 prosent og holder seg på samme nivå i 2023. Kjønnssammensetningen til de andre stønadsgroppene, der kvinner er overrepresentert, er uendret i perioden. Kvinner utgjør om lag 59 prosent av både AAP-mottakere og uføretrygdede og 51 prosent av alderspensjonister.

Den økende kvinneandelen blant sosialhjelpsmottakere i 2022 kan ses i lys av kjønnssammensetningen til flyktningene fra Ukraina der kvinner var overrepresentert.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/personer-med-flyktningbakgrunn/artikler/nesten-atte-av-ti-nyankomne-flyktninger-er-fra-ukraina>

**Figur 6.3 Kvinneandelen blant stønadsmottakere, etter stønadstype. Prosent. 2019–2023.**



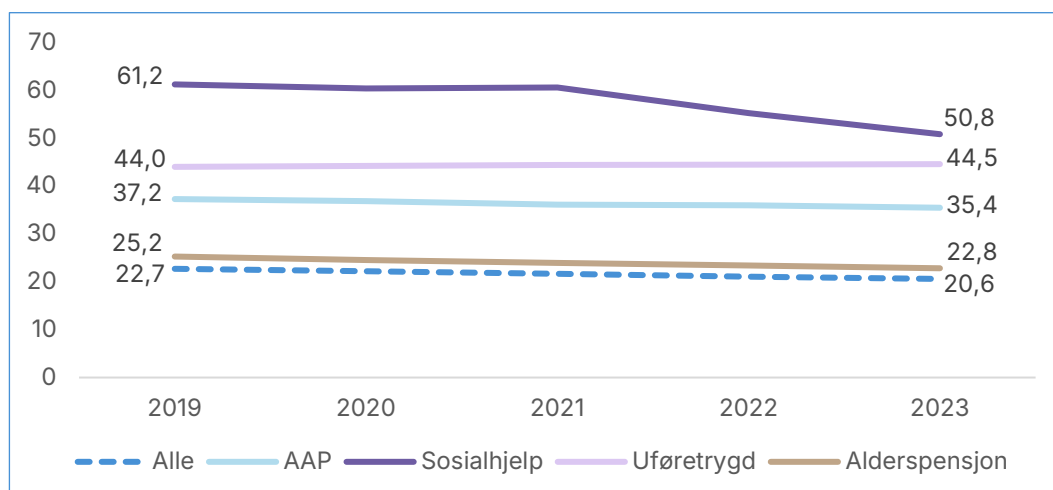
## 6.4 Utdanning

Endringer i utdanningssammensetningen til stønadsmottakere i perioden 2019–2023 oppsummeres i figur 6.4. Her ser vi på andelen som har enten kort utdanning (dvs. kortere enn videregående skole) eller manglende utdanningsopplysninger i SSB sin utdanningsdatabase. Sistnevnte, personer med manglende utdanningsopplysninger, er i hovedsak nyankomne innvandrere med uoppgitt utdanningsnivå, hvorav personer med relativt kort formell utdanning fra opprinnelseslandet trolig utgjør en stor gruppe.

På linje med endringene i den demografiske sammensetningen vi har sett i figurene 6.1–6.3, er det størst endringer i utdanningssammensetningen til sosialhjelpsmottakere gjennom perioden 2019 til 2023. Andelen med kort utdanning eller manglende utdanningsopplysninger går betydelig ned fra 65 prosent i 2021 til 59 prosent i 2023 blant sosialhjelpsmottakere. Andelen med manglende opplysninger øker noe i denne perioden, fra 5 prosent i 2021 til 8 prosent i 2023, mens andelen med kort utdanning trekker ned fra 60 prosent i 2021 til 51 prosent i 2023 (resultater ikke vist). Endringene sammenfaller med den økte andelen innvandrere fra Ukraina blant sosialhjelpsmottakerne og gjenspeiler dermed deres utdanningssammensetning. Ukrainske flyktninger har i gjennomsnitt høyere utdanningsnivå enn andre flyktninggrupper. I 2023 hadde 56 prosent av innvandrerne fra Ukraina utdanning på universitets- og høyskolenivå, mens tilsvarende tall for andre flyktninger var 41 prosent (Statistikbanken til SSB, tabell 09623).

For de andre stønadsgruppene er utdanningssammensetningen nesten uendret i denne korte tidsperioden. Personer med kort utdanning eller manglende utdanningsopplysninger er overrepresentert blant uføretrygdete og mottakere av AAP. Utdanningsnivået blant alderspensjonister er på linje med utdanningsnivået i hele befolkningen ellers.

**Figur 6.4 Andelen med kort utdanning eller manglende utdanningsopplysninger blant stønadsmottakere, etter stønadstype. Prosent. 2019–2023.**



## 6.5 Kjennetegn ved arbeidsmarkedsaktivitet

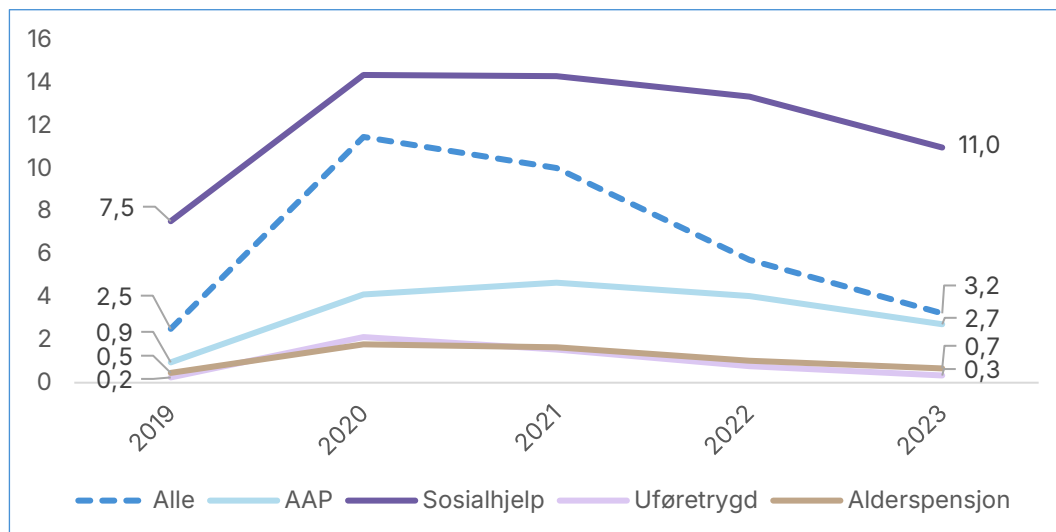
Men unntak av sosialhjelpsmottakere er demografiske kjennetegn og utdanningssammensetning til stønadsmottakere lite endret i perioden 2019 til 2023. Det er imidlertid tydelige forskjeller mellom de fire mottakergruppene når det gjelder alder, kjønn, innvandrerbakgrunn og utdanningssammensetning. I resten av kapittelet viser vi at forskjellene gjenspeiles i gruppenes arbeidsmarkedsaktivitet. Som indikatorer for å belyse arbeidsmarkedsaktiviteten ser vi på hvor stor andel arbeidsledige utgjør i hver mottakergruppe. I tillegg undersøker vi andelen lønnstakere og andelen med lavlønn i hver stønadsgruppe.

Andelen arbeidsledige (eller permitterte) blant stønadsmottakerne viser hvor sårbare de er for negative impulser i arbeidsmarkedet. Personer som har blitt arbeidsledige eller permittert, har rett til dagpenger, og vi skiller ut de personene som har mottatt en av de fire stønadene, og som samme kalenderår har mottatt dagpenger.

Andelen arbeidsledige eller permitterte blant de ulike stønadsmottakerne følger samme type forløp gjennom perioden 2019–2023 (figur 6.5). Andelen som mottar dagpenger, er høy i 2020 og 2021 som følge av dempet aktivitet i arbeidsmarkedet på grunn av smitteverntiltakene under koronapandemien. Opphevingen av tiltakene de påfølgende årene bidro til økt samlet etterspørsel i økonomien i 2022 og 2023 og fall i andel arbeidsledige.

Gjennom perioden kjennetegnes sosialhjelpsmottakere av en relativt høy andel personer som er arbeidsledige eller permitterte, og andelen kommer ikke tilbake til 2019-nivå, til tross for den økte økonomiske aktiviteten i 2022 og 2023. Andelen nyankomne ukrainske flyktninger øker imidlertid blant sosialhjelpsmottakere i 2022 og 2023, og dette bidrar trolig til å holde andelen arbeidsledige oppe. AAP-mottakere har lavere andel arbeidsledige, og andelen er lavest blant uføretrygdete og alderspensjonister.

**Figur 6.5 Andelen arbeidsledige blant stønadsmottakere, etter stønadstype. Prosent. 2019–2023.**



Figur 6.6 viser andelen i hver stønadsgruppe som har hatt et jobbforhold i november i kalenderåret. Tidspunktet på året bestemmes av når SSB samler inn lønnsforholdsopplysninger til lønnsstatistikken. Det kommer tydelig fram av figuren at stønadsmottakere sjeldnere har et lønnstakerforhold enn befolkningen (18 år og eldre) sett under ett.

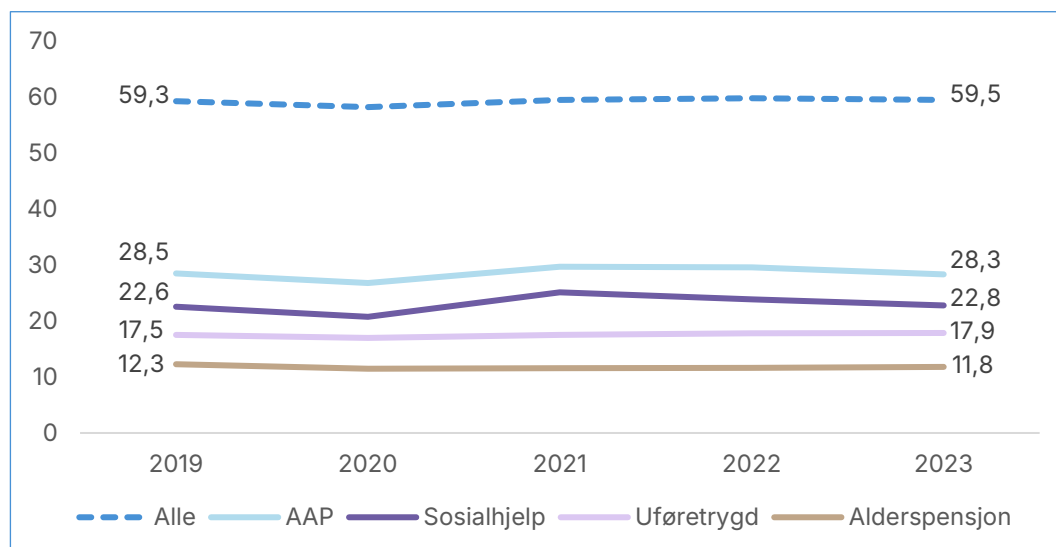
Blant stønadsmottakerne er lønnstakerandelen høyest for AAP-mottakere. I 2023 hadde 28 prosent av dem som mottok AAP i løpet av året, et lønnsforhold i november dette året. Dette henger antakelig sammen med både at mange på AAP er delvis i jobb, og at AAP er en relativt kortvarig ytelse der endepunktet for mange er retur til arbeidslivet.

Alderspensjonister har, ikke uventet, den laveste lønnstakerandelen, med 12 prosent i 2023. Denne gruppen har i hovedsak avsluttet sin yrkeskarriere.

Sosialhjelpsmottakere har en høyere lønnstakerandel (23 prosent) enn uføretrygdene (18 prosent).

I perioden 2019–2023 følger lønnstakerandelen i stønadsgruppene en liknende utvikling som i befolkningen. Andelene i 2023 er om lag de samme som i 2019, med små variasjoner mellom årene. De største endringene er i 2020 og 2021, da lønnstakerandelen først går ned og så tar seg opp igjen. Forløpet gjenspeiler den lavere aktiviteten i norsk økonomi i 2020, som følge av smitteverntiltakene under koronapandemien og de forbedrede arbeidsmarkedsutsiktene i 2021 og 2022.

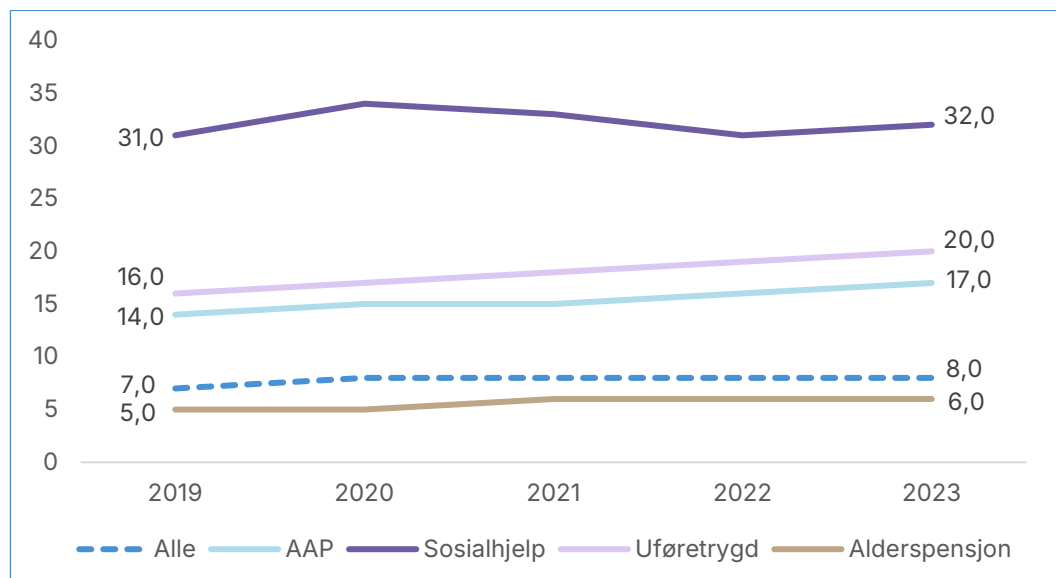
**Figur 6.6 Andelen lønnstakere blant stønadsmottakere, etter stønadstype. Prosent. 2019–2023.**



Figur 6.7 viser andelen lavlønte blant stønadsmottakere med et lønnsforhold i november hvert år. Lav lønn er her definert som timelønn under to tredjedeler av median timelønn. Tilknytning til lavlønnssegmenter i arbeidsmarkedet er interessant fordi lavlønnsjobber både bidrar til lavere lønnsinntekter og er mer utsatte for svingninger i økonomien. Selv om forrige figur viser at det ikke er store endringer i andelen lønnstakere blant stønadsmottakerne i perioden 2010–2023, kan tilknytningen til utsatte deler av arbeidsmarkedet ha en annen utvikling. Figur 6.7 viser at lavlønnsandelen er stabil og lavest blant alderspensjonister. Dette reflekterer at alderspensjonistene likner på gjennomsnittet i befolkningen.

Blant AAP-mottakere og uføretrygdde er lavlønnsandelen høyere, og den har en økende tendens i perioden. Dette tyder på at lavlønn er blitt et viktigere kjennetegn for noen grupper av stønadsmottakere, selv om lavlønnsandelen er nokså stabil for alle lønnstakere sett under ett.

**Figur 6.7 Lavlønnsandelen blant lønnstakere innenfor hver stønadsgruppe, etter stønadstype. Prosent. 2019–2023.**



Andelen lavlønte er aller høyest blant sosialhjelpsmottakere. Over 30 prosent av sosialhjelpsmottakere i 2023 som har hatt et arbeidsforhold i november, er lavlønnet. For denne gruppen er det også et annet forløp i perioden. Andelen lavlønte øker i 2020, den faller i de to påfølgende årene (2021 og 2022), og den øker svakt igjen i 2023. Nedgangen i årene 2021 og 2022 henger sammen med fallende andel lavlønte blant norskfødte og innvandrere med annen bakgrunn enn ukrainsk. En mulig forklaring på denne utviklingen er at flere personer, også personer tilknyttet høyere lønte jobber, mottok sosialhjelp i 2021 og 2022 (dvs. etter det første pandemiåret 2020). Innvandrere fra Ukraina bidro til å trekke lavlønnsandelen opp blant sosialhjelpsmottakere i 2022–2023 etter som de hadde en høyere andel lavlønte enn øvrige sosialhjelpsmottakere.

## 6.6 Demografiske endringer og inntektsutviklingen

Mottakerne av de fire inntektssikringsordningene har nokså ulike demografiske kjennetegn. Den gruppen som har størst endringer i 2019–2023, er sosialhjelpsmottakerne. Gitt den korte tidsperioden vi analyserer, er det ikke uventet at det er nettopp blant mottakere av den mest kortsiktige ytelsen vi ser størst endringer. Det er dessuten blant sosialhjelpsmottakerne vi finner den laveste stabiliteten; bare 55 prosent av mottakerne i 2023 var mottakere også i 2022.

I kapittel 5 viste vi at sosialhjelpsmottakere som gruppe har medianvekst over prisveksten, men at inntektsveksten er svakere jo lenger ned i fordelingen vi beveger oss. For de med lavest inntekt (P5) ligger inntektsveksten nesten 30 prosentpoeng under prisveksten i 2022 og 2023 (målt mot 2019), mens inntektsveksten for de høyere inntektsnivåene (omtrent P40 og over) er over prisveksten.

Innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne. Andelen har økt fra 44 prosent i 2019 til 53 prosent i 2023. Økningen skyldes i stor grad tilstrømmingen av ukrainske flyktninger, som i 2023 utgjør 15 prosent av mottakerne, mot under 1 prosent i 2019. Når det kommer mange nyankomne innvandrere inn i mottakergruppen – ofte med lav utdanning, svak tilknytning til arbeidsmarkedet i startfasen og/eller lav registrert inntekt – vil dette særlig påvirke de laveste inntektsnivåene og bidra til en nedgang i de laveste persentilene.

For AAP, uføretrygd og alderspensjon er sammensetningen langt mer stabil, så inntektsutviklingen for disse mottakerne ser i liten grad ut til å kunne forklare av demografiske endringer. AAP-mottakerne har riktignok svak inntektsutvikling i bunnen av fordelingen, men sammensetningsendringene er så begrensede at de ikke kan antas å spille noen stor rolle for dette funnet.

## 7 Stønadsnivåer i dyrtid: inntektsutvikling, skjevheter og dilemmaer

De fleste europeiske land har vært preget av uvanlig høy inflasjon på starten av 2020-tallet. I EU toppet inflasjonen seg med 11,5 prosent i oktober 2022 (Eurostat, 2022). Den foreløpige toppen i Norge (målt som tolv månedersvekst i KPI, altså «vanlig» inflasjon) var 7,5 prosent i oktober 2022 (Thorsnes, 2022). Gjenoppretting etter koronapandemien og ukrainakrigen har spilt en viktig rolle for inflasjonsutviklingen.

Inflasjon gjør hverdagen dyrere for alle husholdninger fordi prisene på nødvendigheter som mat, strøm og transport stiger raskt og spiser av kjøpekraften. For mottakere av AAP, uføretrygd, alderspensjon og økonomisk sosialhjelp kan inflasjon bli ekstra krevenende av flere årsaker. Stønadsmottakerens inntekter er i stor grad regelstyrt og ofte justert i faste, årlige oppgjør, typisk 1. mai (G-regulering) og 1. januar (justering av veiledende sosialhjelpssatser). En stønadsmottaker har gjennomgående færre muligheter enn lønnstakere til å kompensere ved å jobbe ekstra timer, bytte jobb, få ansiennitetsopprykk eller bli forfremmet. Lavinntekstrisikoen er dessuten større for stønadsmottakere enn befolkningen ellers (Omholt, 2025), og lavinntektsgrupper bruker en større andel av husholdsbudsjettet på nødvendighetsvarer. Dette gjør at prisøkninger treffer dem særlig hardt. Høy prisvekst på nødvendighetsvarer kan medføre at lavinntekts-husholdningenes reelle forbruksmuligheter øker mindre enn for husholdninger med høy inntekt, selv om den nominelle inntektsveksten er den samme (Grini & Køber, 2024).

### 7.1 Store forskjeller mellom stønadsgruppene

I denne rapporten har vi konsentrert om oss nettopp om stønadsmottakernes inntektsutvikling i inflasjonsperioden. Hovedproblemstillingen har vært i hvilken grad stønadsnivåene har holdt tritt med lønns- og prisveksten. Vi har avgrenset analysene til alderspensjonister, uføretrygdete, mottakere av arbeidsavklaringspenger og mottakere av sosialhjelp. Vi har sett på utviklingen i antall stønadsmottakere, utviklingen i andelen stønadsmottakere under fattigdomsgrensen og utviklingen i fattigdomsgapet. Videre har vi analysert inntektsutviklingen i både et langsiktig (2006–2023) og et kortsiktig (2019–2023) perspektiv. Hovedfunnene kan oppsummeres slik:

#### Det har blitt flere stønadsmottakere

Det har blitt flere stønadsmottakere i perioden 2006–2023 i alle stønadsgruppene. Når utviklingen ses i lys av befolkningsveksten, er det en klar økning i andelen alderspensjonister og en liten økning i andelen som mottar uførepensjon, og andelen som mottar sosialhjelp. Andelen som mottar AAP, har gått noe ned.

Avgrenset til inflasjonsårene (2019 til 2023) har antall stønadsmottakere økt for alle gruppene, og det samme har andelen sett opp mot befolkningsveksten.

Sosialhjelpsmottakerne skiller seg ut ved at gruppen endrer seg mer enn de andre stønadsgruppene i perioden 2019–2023 (økende alder, flere kvinner, høyere innvandrerandel, lavere utdanningsnivå). Det er ikke uventet at det er størst demografiske endringer i

denne gruppen, siden sosialhjelpa er en kortsiktig ytelse. Det er stor utskifting i mottakergruppen. Bare 55 prosent av mottakerne i 2023 mottok sosialhjelp også i 2022. Til sammenlikning var andelen blant uføretrygdde 93 prosent.

### **Flere stønadsmottakere har inntekt under fattigdomsgrensen**

Det har vært en økning i andelen stønadsmottakere som har ekvivalert husholdsinntekt under lavinntektsgrensen på 60 prosent av medianinntekten i perioden 2006(2010)–2023, med unntak av alderspensjonister som har hatt en nedgang. I 2006 hadde 10 prosent av befolkningen inntekt under risiko for fattigdomsgrensen, mens andelen var 10,7 prosent i 2023. Blant sosialhjelpsmottakere var andelen 55 prosent i 2023, det vil si 13 prosentpoeng høyere enn i 2006. 15 prosent av AAP-mottakere hadde ekvivalert husholdsinntekt under fattigdomsgrensen i 2010, mens andelen var om lag 22 prosent i 2023. I denne perioden økte andelen under fattigdomsgrensen blant uføretrygdde også, fra 9 prosent i 2006 til 17 prosent i 2023. Nedgangen blant alderspensjonister (fra 18 prosent i 2006 til 8 prosent i 2023) skyldes i hovedsak utviklingen de tidligere årene fra 2006 til 2011, da andelen med lav inntekt kom ned til 10 prosent.

I den kortsiktige perioden (2019–2023) har fattigdomsandelen økt for uføretrygdde og AAP-mottakere, mens andelen først sank og deretter økte for sosialhjelpsmottakere, slik at andelen i 2023 er den samme som i 2019. Selv om fattigdomsandelen blant sosialhjelpsmottakere samlet sett ender omtrent uendret fra 2019 til 2023, har gruppen endret seg betydelig i perioden, med høy utskifting og økende andel nyankomne innvandrere. Blant alderspensjonister økte andelen med lavinntekt noe fra 2019 (9,2 prosent) til 2022 (9,7 prosent), og den falt til 8,4 prosent i 2023.

Det er ikke forventet at høy inflasjon i seg selv gir økt fattigdomsandel, siden lavinntekt eller fattigdom måles relativt. Grensen settes som en andel av medianinntekten. Under ellers like forhold vil derfor en generell prisstigning i seg selv ikke øke andelen under lavinntektsgrensen, fordi lavinntektsgrensen følger utviklingen av medianinntekten. Andelen under lavinntektsgrensen vil endres dersom noen grupper ikke opplever samme inntektsvekst som medianinntekten (eller vanlig inntekt i befolkningen). Med andre ord øker andelen først når inntektsfordelingen endrer seg, for eksempel hvis enkelte grupper får svakere nominell inntektsvekst enn resten av befolkningen, eller hvis det blir flere med marginalt høyere inntekt enn grensen som får lave inntekter (f.eks. ved økende arbeidsledighet). Når det gjelder stønadsmottakerne spesielt, gir analysene i kapittel 6 lite støtte for at økningen i lavinntektsandelen blant uføretrygdde og AAP-mottakere i perioden 2019–2023 i hovedsak kan forklares av demografiske endringer i mottakergruppene.

### **Fattigdomsgapet er stabilt, men det er store forskjeller mellom gruppene**

Fattigdomsgapet viser avstanden mellom fattigdomsgrensen og medianinntektene til de husholdningene som har inntekt under denne grensen. Lavere gap betyr at inntekten ligger nærmere grensen.

Fattigdomsgapet har holdt seg nokså stabilt i perioden når vi ser alle stønadsmottakerne under ett. Gapet er noe lavere i 2023 enn i 2006, som indikerer at husholdningene i lavinnteksgruppen i gjennomsnitt har kommet litt nærmere fattigdomsgrensen.

Forskjellene mellom stønadsgruppene er imidlertid store: Uføre- og alderspensjonister har gjennomgående lavere fattigdomsgap enn de øvrige gruppene, mens sosialhjelpsmottakere har det største gapet i 2023. Blant mottakere av AAP i lavinntektsgruppen har fattigdomsgapet økt i perioden. Med andre ord utgjør AAP-mottakere med lav inntekt økende andel i stønadsgruppen (se figur 4.3), og AAP-mottakere med lav inntekt kjennetegnes av stadig større avstand fra fattigdomsgrensen.

### **Mange stønadsmottakere er langt unna en vanlig inntekt**

I tillegg til å se på hvor stor andel fattige det er blant stønadsmottakerne, er det interessant å følge med på hvor langt unna de er et vanlig inntektsnivå (målt ved medianinntekten).

Stønadsmottakere ligger gjennomgående klart under et slikt vanlig inntektsnivå. Samlet for alle ligger nivået nokså stabilt, rundt litt under halvparten under medianinntekten. Det er også her store forskjeller mellom gruppene. For sosialhjelpsmottakere har andelen med inntekt under medianen ligget svært høyt og stabilt (rundt 90–93 prosent) gjennom hele perioden. Blant uføretrygdde og AAP-mottakere ligger flertallet under medianinntekten, og andelen har økt noe mot slutten av perioden. Dette gjelder særlig for uføretrygdde, som nærmer seg 70 prosent i 2023. For alderspensjonister har andelen under medianen derimot falt markant fra midten av 2000-tallet til rundt 2013–2017, før en svak oppgang de siste årene.

Mediangapet (medianavstanden til medianinntekten) er stort og ulikt mellom gruppene. For alle stønadsmottakere samlet ligger gapet nokså stabilt rundt –23 til –24 prosent gjennom perioden. Sosialhjelpsmottakere har klart størst gap og har over tid ligget rundt –40 til –45 prosent, altså langt under medianen. AAP- og uføretrygdde har fått et større negativt gap i perioden og ender nær –30 prosent i 2023, mens alderspensjonister har kommet tydelig nærmere medianen (fra rundt –29 til om lag –22 prosent), med en liten forverring helt mot slutten.

Dette betyr at mange stønadsmottakere befinner seg på en lavere inntektsplattform enn det som er vanlig i befolkningen. For sosialhjelpsmottakere er dette nesten permanent – de fleste ligger under medianen, og gapet til et normalt inntektsnivå er stort. For AAP- og uføretrygdde er bildet at flere havner under medianen, og at de som er under, i snitt ligger lenger unna enn før. Alderspensjonister har på sin side rykket nærmere midten av inntektsfordelingen sammenliknet med midten av 2000-tallet.

### **De fleste stønadstyper har holdt tritt på lang sikt – unntaket er AAP**

I perioden 2006–2023 har medianinntekten (P50) for alderspensjonister, uføretrygdde og sosialhjelpsmottakere økt minst på nivå med prisvekst og omtrent på nivå med lønnsvekst for uføretrygd og sosialhjelp. Alderspensjon har hatt klart sterkest vekst. AAP skiller seg ut med svakere utvikling enn både pris- og lønnsvekst.

### **Høy inflasjon rammer skjevt: De med lavest inntekt taper mest kjøpekraft**

I årene 2019–2023 ligger medianveksten for flere ytelser under pris- og lønnsvekst i 2019–2022, før en tydelig innhenting i 2023. Innhenting må ses i lys av den

ekstraordinære økningen i folketrygdens grunnbeløp og i de veiledende satsene for sosialhjelp (se kapittel 3).

Analysen av differansen mellom inntektsvekst og KPI viser at kostnadssjokket i 2022–2023 ikke slo likt ut. Tap av kjøpekraft konsentreres i de nederste persentilene, særlig blant AAP- og sosialhjelpsmottakere med lave inntekter. Samtidig var lønnsveksten lavere enn prisveksten i disse årene, noe som betyr at også lønnstakere samlet sett fikk svekket kjøpekraft. Målt mot lønnsvekst vil derfor situasjonen for stønadsmottakerne framstå mindre negativ enn når vi måler mot KPI. Men det endrer ikke hovedfunnet om et tydelig kjøpekraftstap helt nederst i inntektsfordelingen.

### **Sosialhjelp: vekst i midten, men bratt fall helt nederst**

Sosialhjelpsmottakere har i gjennomsnitt hatt god inntektsvekst, men utviklingen er svært ulik innad i gruppen: Høyere inntektsnivåer holder bedre tritt med prisveksten, mens de aller laveste faller markant fra. Dette tyder på at kostnadssjokkene slår særlig hardt ut for dem som allerede er dårligst stilt.

Utviklingen må også ses i lys av endret sammensetning av mottakergruppen. Innvanderandelen blant sosialhjelpsmottakere har økt fra 44 prosent i 2019 til 53 prosent i 2023, særlig drevet av ukrainere. Ukrainere utgjør 15 prosent av sosialhjelpsmottakerne i 2023, mot under 1 prosent i 2019. En stor tilstrømming av nyankomne med lav registrert inntekt, svakere arbeidsmarkedstilknytning i startfasen og manglende trygderetigheter kan bidra til å trekke ned de laveste persentilene.

## **7.2 Situasjonen kunne vært verre**

Den nordiske arbeidslivsmodellen, med trepartssamarbeid og koordinerte lønnsoppgjør, bidro til at inflasjonssjokket i liten grad utviklet seg til en lønns–pris–spiral. Lønnsdannelsen i Norge bygger på frontfagsmodellen, der utfallet i konkurranseutsatt industri fungerer som norm for resten av økonomien. Koordinert lønnsdannelse kan i seg selv virke stabiliserende i møte med sjokk.

Inflasjonen hadde økt allerede før lønnsoppgjøret våren 2022, og TBU justerte prisanslaget opp i mars 2022 (Regjeringen, 2022c). Likevel tiltok prisveksten kraftig utover 2022 og endte langt over anslagene, slik at lønnsoppgjøret i 2022 i ettertid framstår som basert på et for lavt prisanslag. I 2023 var høy prisvekst tydeligere reflektert i oppgjørssammenheng, men også da ble prisveksten noe høyere enn anslått.

De nordiske velferdsstatene fungerer i utgangspunktet som automatiske stabilisatorer. Skatte- og overføringssystemene demper inntektsfall når økonomien svinger, blant annet gjennom årlig regulering/indeksering av en rekke ytelser. I Norge gjelder dette blant annet ytelser som reguleres via folketrygdens grunnbeløp (G), som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Reguleringen virker imidlertid ofte med et tidsetterslep, slik at perioder med uventet høy inflasjon kan gi et midlertidig fall i kjøpekraften før indekseringen tar igjen prisveksten.

I tillegg har myndighetene i alle de nordiske landene iverksatt ekstraordinære tiltak for å avhjelpe situasjonen til dem som strever mest økonomisk. Tiltakene har gjerne hatt et

universelt preg (i tråd med den nordiske velferdspolitikken), men mer er kanalisert til særlig sårbare grupper.

I Danmark har man for eksempel hatt engangsutbetalinger til pensjonister, studenter og andre utenfor arbeidsmarkedet. I Sverige ble den forhøyede arbeidsledighetsytelsen fra koronaperioden gjort permanent, mens Finland har hatt ekstra barnetrygdutbetaling, ekstra støtte til studenter og mottakere av bostøtte samt et skattefradrag for høye strømregninger (Greve et al., 2023).

I Norge ble det blant annet gitt en tydelig innhenting gjennom trygdeoppgjøret i 2023, da grunnbeløpet ble økt med 6,41 prosent fra 1. mai 2023, og alderspensjon under utbetaling ble økt med 8,54 prosent, blant annet fordi avvik i prisveksten året før ble innarbeidet. Videre ble de statlige veiledende satsene for økonomisk sosialhjelp økt med 10 prosent fra 1. juli 2023. Også familieytelser ble styrket. I revidert nasjonalbudsjett 2023 ble barnetrygden for barn 6–18 år økt med 2400 kroner per år fra 1. juli 2023. En regelverksendring som også kan ha betydning for barnefamilier på sosialhjelp, var at barnetrygden fra september 2022 ikke lenger skulle regnes som inntekt ved vurdering av økonomisk sosialhjelp.

I tillegg til tiltakene som direkte kan avleses på inntektsnivået, har det blitt gjennomført tiltak for å dempe utgiftene til husholdningene. Foreldrebetalingen i barnehage ble redusert ved at maksimalprisen ble satt ned til 3050 kroner fra 1. august 2022 og til 3000 kroner fra januar 2023. Videre ble de høye strømprisene delvis motvirket gjennom den midlertidige strømtønadsordningen for husholdninger, som ble innført for forbruk fra og med desember 2021 og senere forlenget og endret.

Kombinasjonen av koordinert lønnsdannelse, indeksregulering av ytelser, midlertidige styrkinger og utgiftsenkende tiltak bidro til at inflasjonssjokket i mindre grad slo ut i varig svekket kjøpekraft og økt økonomisk utrygghet enn det ellers kunne ha gjort.

### **7.3 Likevel utfordrende for dem med lavest inntekt/stønadsnivå**

Analysene i denne rapporten viser at de fleste stønadmottakere på aggregert nivå i stor grad «henger med» prisveksten i perioden 2019–2023, noe som er en indikasjon på at stønadsnivåene samlet sett har holdt tritt i nominelle termer. Dette betyr ikke nødvendigvis at levekårene til stønadmottakerne som gruppe – eller til de mest utsatte innenfor gruppene – har holdt tritt.

For det første avhenger den økonomiske belastningen av hvilke varer og tjenester som har hatt sterkest prisvekst, og hvor stor andel av budsjettet disse utgjør. Økt prisvekst på nødvendighetsvarer som mat kan være særlig krevende for husholdninger med lave inntekter, fordi mat utgjør en større del av budsjettet jo lavere inntekten er.

For det andre betyr utgangspunktet inn i inflasjonsperioden mye. Grupper som kom inn i perioden 2020–2023 etter flere år med svak inntektsutvikling, hadde mindre å gå på enn grupper som hadde hatt en relativt god utvikling i forkant. Dette gjaldt særlig hvis man allerede levde på marginen før 2019. For eksempel har AAP-mottakere hatt en svakere inntektsutvikling over tid enn referanser som industriarbeiderlønn for deler av inntektsfordelingen, og i inflasjonsårene framstår veksten i flere tilfeller som svakere helt

nederst. Dette betyr at en del AAP-mottakere, særlig i den nederste delen av inntektsfordelingen, kan ha gått inn i inflasjonsperioden med svake økonomiske marginer. Pris- og kostnadssjokkene har dermed hatt større potensial til å svekke deres økonomiske handlingsrom.

For det tredje avhenger en persons økonomiske situasjon av husholdningsforhold (for eksempel boutgifter, familiesammensetning og om husholdningen har andre inntekter enn stønaden). Siden vi har vært opptatt av om stønadene i seg selv holder tritt med lønns- og prisveksten, har vi sett på den individuelle inntekten til stønadsmottakerne. Personers reelle økonomiske situasjon avhenger også av husholdsinntekten og personens/husholdets forbruksbehov.

Selv om forholdet mellom stønadsnivåer og KPI/lønnsvekst er sentralt i rapporten, er det også viktig å understreke at mange husholdninger (og stønadsmottakere) har opplevd en krevende økonomisk situasjon i dyrtiden. Dette støttes av flere indikatorer utenfor våre inntektsanalyser, som økning i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i 2023 og videre økning i 2024 (Grebstad & Gurmu, 2025). I tillegg viser Fafos analyser av matutdelingene at det har vært et økende behov for mathjelp, og at en stor andel av matmottakerne allerede mottar Nav-ytelser (Fløtten et al., 2023; Hansen et al., 2026). SIFOs dyrtids- og trygghetsmålinger viser at pris- og renteoppgangen har gitt en varig økning i økonomisk utrygghet, særlig blant husholdninger som sto svakt fra før. Tilpasningene til den økonomiske knappheten skjer ofte gjennom konkrete innstramminger i hverdagsforbruk. 53 prosent av husholdningene hadde strammet inn på minst ett område siste halvår, omtrent en tredjedel rapporterte å ha redusert matforbruket, og innstrammingerne var spesielt omfattende blant de mest økonomisk utrygge husholdningene (Poppe & Kempson, 2023b). I analyser av barnefamilier finner SIFO at lav inntekt henger tett sammen med materielle mangler, og at matmangel ble særlig synlig da dyrtiden skjøt fart i begynnelsen av 2023. Blant enslige forsørgere rapporterte halvparten marginal, lav eller svært lav matsikkerhet (Skuland et al., 2025). Blant mottakere av økonomisk sosialhjelp peker SIFO på klare forskjeller i evnen til å dekke behov: Enslige forsørgere som mottar sosialhjelp, har signifikant dårligere behovsdekning og er mer utsatt for matmangel enn parhusholdninger (ibid.).

Men det må presiseres at denne rapporten ikke gir en direkte analyse av forbruksmuligheter eller levekår. Vi har ikke analysert husholdningenes faktiske forbruk, omfordeling innen husholdninger eller hvordan prisendringer slår ut gitt ulike konsumkurver (for eksempel ulike mat- og energibudsjett). Slike analyser krever andre datakilder (forbruksdata) og en annen metodisk tilnærming enn det som ligger til grunn her. Et fullstendig bilde av velstands- og levekårsutviklingen for stønadsmottakere vil også måtte ta hensyn til husholdningsinntekt, formue, boutgifter og endringer i tjenestetilbud og egenandeler.

Til slutt er det viktig å understreke at våre analyser kun dekker utviklingen fram til 2023. Prisveksten har fortsatt også etter dette, og i 2024–2025 kan det ha vært nye utviklingstrekk både på utgifts- og inntektssiden som ikke fanges i datagrunnlaget her. For eksempel viser konsumprisstatistikken at prisnivået fortsatt steg gjennom 2024–2025, og at matvareprisene i perioder har hatt høy tolv månedersvekst. Inntektsdata for 2024 og

2025 er ikke tilgjengelige for analyse innenfor dette prosjektets tidsramme, og vi kan derfor ikke si om utviklingen etter 2023 forsterker eller demper mønstrene vi har funnet.

## 7.4 Hva nå?

Rapportens analyser peker mot at hovedutfordringen framover ikke nødvendigvis er at stønadsnivåene samlet sett «ikke reguleres», men at kostnadssjokk og ulikheter i inntektsutvikling slår skjevt. De som rammes hardest, er særlig de som befinner seg helt nederst i inntektsfordelingen og grupper med vedvarende lavt inntektsnivå. Spørsmålet blir derfor hvilke grep som kan redusere risikoen for vedvarende økonomisk press, uten å skape nye problemer. Avslutningsvis framhever vi fem dilemmaer som trer fram i diskusjonen om hvordan inflasjonssjokk skal kunne møtes for å sikre hele befolkningens kjøpekraft.

### **Støtte til økt kjøpekraft versus risiko for å forlenge inflasjonen**

Tiltak som øker disponibel inntekt (høyere satser, ekstra utbetalinger), kan dempe økonomisk utrygghet og forebygge materielle mangler. En bred, sterk inntektsstimulans kan imidlertid også bidra til høyere etterspørsel og dermed forsterke prispresset eller gjøre det mer krevende å få inflasjonen ned. Dilemmaet er særlig tydelig når inflasjonen ennå ikke er tilbake på ønsket nivå, og når pengepolitikken strammes inn.

Med andre ord: Varige og brede inntektsøkninger vil dempe presset for mange, men det kan bli vanskeligere å få ned inflasjonen dersom prispresset fortsatt er høyt.

### **Målbretting versus universalisme**

Jo mer varig og universelt et tiltak er, desto viktigere blir avveilingen mot inflasjons- og stabilitetshensyn. Midlertidige og målrettede tiltak kan være lettere å forsvare i et slikt bilde, men har andre kostnader.

Å kanalisere mer støtte til dem som sliter mest (laveste inntekter, høye nødvendighetsutgifter, enslige forsørgere, lave stønadsnivåer mv.), kan gi stor effekt per krone. På den annen side øker målbretting behovet for avgrensninger, kontroll og dokumentasjon. Det er en risiko for at de som har rett på støtte, ikke søker, fordi det er stigmatiserende å motta støtte, og fordi det kan være avkortingsregler som medfører bortfall av støtte ved små inntektsendringer.

Universelle tiltak har på sin side høy legitimitet og lavt ikke-uttak, men er dyrere og mindre presise. Dilemmaet er med andre ord ikke bare om man skal ha støtteordninger, eller hvor rause disse skal være, men også om hvordan ordningene skal designes: hvem skal motta, hvor lenge og gjennom hvilken kanal (trygd, skatt, kommunale ordninger eller tjenester)?

### **Standardisert regulering versus behov for raskere respons**

Årlig regulering (G-oppgjør, satsjusteringer) gir forutsigbarhet og er et viktig stabiliserende element. Men ved plutselige prisbyks kan etterslep i reguleringer gi midlertidig kjøpekraftfall. Spørsmålet er hvor mye fleksibilitet man bør bygge inn. Skal man ha hypigere indeksjusteringer, legge inn automatiske justeringer knyttet til prisvekst eller ha ekstraordinære engangstiltak når avvikene blir store? Større fleksibilitet i reguleringen

av ytelsesnivåer kan gi større beskyttelse ved prissjokk, men det kan også øke budsjett-usikkerhet og svekke systemets enkelhet og forutsigbarhet. Dessuten vil det trolig medføre at det oftere settes spørsmålstegn ved reguleringene, noe som medfører hyppigere politiske forhandlingsrunder.

### **Inntektstiltak versus utgiftstiltak**

Som vi har kommentert, har de siste årenes inflasjonsvekst både blitt møtt med tiltak som har styrket inntektene, og tiltak som har dempet utgiftene. Inntektstiltak er særlig viktige når de økte kostnadene ikke primært kan knyttes til noen få utgiftsposter, men et generelt lavt inntektsnivå eller bred prisvekst som svekker husholdningenes handlingsrom på tvers av mange utgifter. De kan også være sentrale som brottak når regulering av ytelser virker med etterslep ved uventede sjokk.

Utgiftstiltak er på sin side særlig relevante når prisøkningen er konsentrert om store og lite fleksible nødvendighetsutgifter (som energi, bolig og barneomsorg), der reduksjon i egenbetaling eller direkte skjerming kan gi rask og tydelig avlastning for husholdninger med lave inntekter.

Slike prisdempende ordninger kan imidlertid gi svakere insentiver til å spare (f.eks. strøm). Det er dessuten snakk om store utgiftsposter, og det kan gi vanskelige avgrensningsdiskusjoner. I tillegg vil ikke slike tiltak bare omfatte dem som trenger det mest, men også gå til husholdninger som kunne klart seg fint uten. Diskusjonene rundt den norske strømstøtteordningen illustrerer dette poenget.

Med andre ord: Skal responsen primært være generelle prisdempere eller målrettet støtte knyttet til de mest sårbare husholdningene og de største utgiftspostene?

### **Støtnadsnivå og økonomisk trygghet versus arbeidslinje og varig utenforskap**

For stønader som AAP og uføretrygd diskuteres kontinuerlig spenningen mellom å sikre tilstrekkelig økonomisk trygghet for dem som ikke kan jobbe (eller står langt fra arbeid), og å unngå at ordningene reduserer mulighetene for arbeidstilknytning der dette er realistisk (for eksempel gjennom høye effektive marginalsatter, avkortingseffekter eller svak støtte til kombinasjon av trygd og arbeid).

Denne avveilingen mellom ytelsesnivåer og arbeidsinsentiver er nærmest et evig dilemma i den norske velferdsdebatten. På den ene siden er det mange som forsørges av offentlige overføringer i Norge, og det er en klar politisk ambisjon å styrke arbeidslinja, både av hensyn til den enkeltes situasjon og av hensyn til velferdsstatens bærekraft. På den andre siden er det et betydelig kunnskapsgrunnlag som viser at de med de laveste støtnadsnivåene sliter med å opprettholde en rimelig levestandard (se SIFOs dyrtidsrapporter, Fafos rapporter om dem som mottar matposer, og Navs analyser om tendensen til en økning i andelen med supplerende sosialhjelp blant mottakere av AAP og uføretrygd (Lima, 2025)).

Dette understreker behovet for å sikre et tilstrekkelig minstesikringsnivå for dem som ikke kan øke inntekten gjennom arbeid, og samtidig må ordningene utformes slik at overgang til arbeid lønner seg der dette er realistisk. I praksis er det derfor ikke bare nivået på ytelsene som er viktig, men også avkortingsregler, samspill med andre ytelser

og behovsprøvde ordninger og om regelverket gir stabile og forutsigbare rammer for å kombinere trygd og arbeid.

### **Mer kunnskap nødvendig**

Denne rapporten belyser inntektsutvikling, men ikke husholdningenes faktiske forbruksmuligheter og levekår. Videre vurderinger av hva som bør gjøres i høyinflasjonsperioder, bør bygge på mer kunnskap om hvordan prisendringer konkret slår ut i husholdningsbudsjettene, spesielt for grupper med lave inntekter og høye nødvendighetsutgifter.

Videre er det viktig å følge med på utviklingen etter 2023, blant annet prisutviklingen for nødvendighetsvarer (mat, bolig, energi), utviklingen i sosialhjelp og andre sikkerhetsnett (som bostøtte), indikatorer på økonomisk utrygghet og materielle mangler og arbeidsmarked/overganger for AAP-mottakere.

# Litteratur

- Bakken, F., Lima, I. & Grønlien, E. (2023, 19. juni). *Venteåret skulle få flere raskt ut i jobb – resultatet ble et annet* (KAI-kronikk). OsloMet. <https://www.oslomet.no/om/nyheter/kai-kronikken/venteaaret>.
- Dahl, E. H. & Lien, O. C. (2013). Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid. *Arbeid og velferd*, 1-2013. Nav. [Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid - nav.no](https://www.nav.no/Pensjonsreformen-flere-eldre-i-arbeid)
- Dapi, B. & Svarstad, E. (2023). *Lavlønn: Nærings- eller virksomhetsfenomen?* (Fafo-rapport 2023:15). Fafo.
- Ellingsen, J. (2024). *Utviklingen i uføretrygd 2024* [Statistikknotat 13.2.2025]. Nav.
- Eurostat. (2022). *Annual inflation up to 10.6% in the euro area. Up to 11.5% in the EU* (Euroindicators 130/2022).
- Fellesordningen for AFP. (2024). *Årsrapport 2024*. [Årsrapporter for AFP og Sliterordningen - afp.no](https://www.afp.no/arsrapporter-for-afp-og-sliterordningen)
- Fløtten, T., Hansen, I. L. S., Frisell, G. A. & Thau, M. (2023). *Mathjelp på dugnad. En undersøkelse av det norske matutdelingstilbudet* (Fafo-rapport 2023:29). Fafo.
- Fredriksen, D. & Stølen, N. (2025). *Evaluerer av pensjonsreformen. Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter* (Rapporter 2015/37). Statistisk sentralbyrå.
- Furuberg, J. (2023). *7 Levekår. Navs omverdensanalyse 2023–2035*. [NAVs omverdensanalyse 2023–2035](https://www.nav.no/NAV-omverdensanalyse-2023-2035)
- Gjelstad, G. (u.å.). *Hva skjer om jeg blir ufør? Kan jeg ta med alderspensjonen til utlandet? Hva er sliterordningen i privat sektor? Få svar på dette og mer til!* Hentet 16. juni 2025 fra [viovio.no/artikler/fem-sporsmal-og-svar-om-pensjon](https://viovio.no/artikler/fem-sporsmal-og-svar-om-pensjon).
- Grasmo, J. (2025, 3. desember). Dette er statsbudsjettet for 2026. NRK. [https://www.nrk.no/norge/stats-budsjettet-2026\\_-dette-er-de-enige-om-1.17677221](https://www.nrk.no/norge/stats-budsjettet-2026_-dette-er-de-enige-om-1.17677221)
- Gyüre, K. & Lynn, M. (2024). *Den økonomiske (u)tryggheten har stabilisert seg. SIFOs økonomiske trygghetsbarometer 2024* (SIFO-rapport nr. 9-2024). Forbruksinstituttet SIFO, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Hansen, I. L. H., Fløtten, T. & Frisell, G. (2026). *Matutdeling – et etablert tilbud i velferdssamfunnet. Oppfølgingsstudie av det norske matutdelingstilbudet* (Fafo-rapport 2026:01). Fafo.
- Hattrem, A. (2022, 10. januar). *Mindre inntekter, men større formue for pensjonistene*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/mindre-inntekter-men-storre-formue-for-pensjonistene>
- Hattrem, A. & Dalen, H. B. (2022, 27. oktober). *Uføretrygdene henger etter i inntektsutviklingen*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/uforetrygdene-henger-etter-i-inntektsutviklingen>
- Hernæs, Ø. M. (2018). Hvordan påvirker økt bruk av vilkår for sosialhjelp sysselsetting og lønnsfordeling? *Søkelys på arbeidslivet*, 35 (1-2), 4-22.
- Hernæs, E., Markussen, S., Piggott, J. & Røed, K. (2024). The impact of pension reform on employment, retirement, and disability insurance claims. *Journal of Population Economics*, 37, 76. <https://doi.org/10.1007/s00148-024-01052-5>
- Hetland, A. (2017). *Sambruk av velferdsytelser* (Rapporter 2017/19). Statistisk sentralbyrå.
- Hetland, A. (2024, 21. november). *Flere uføre blant enslige foreldre med lavinntekt*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/inntektssammensetning-blant-barnefamilier-med-lavinntekt>
- Hippe, J. M., Bergan, R., Veland, G. & Midtsundstad, T. (2005). *Obligatorisk tjenestepensjon* (Fafo-rapport 470). Fafo.
- Husbanken (u.å.). *Statistikkbanken. Bostøtte*. Hentet fra [Statistikk - Bostøtte - Husbanken](https://www.statistikkbanken.no/Bostotte), 25. mars 2026.

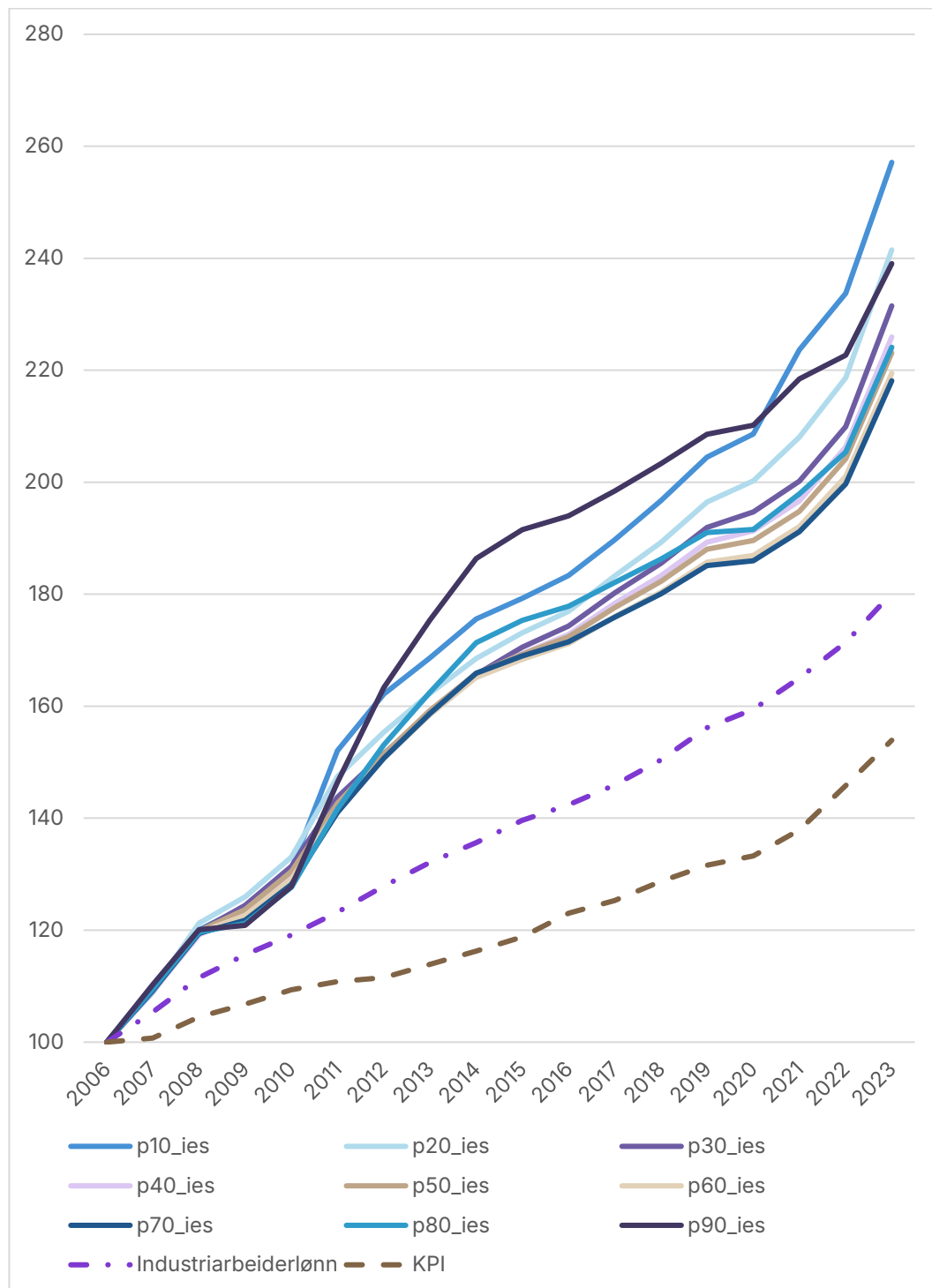
- Lima, I. (2024). Mange nyankomne flyktninger ga sterk vekst i sosialhjelpsutgiftene. *Arbeid og velferd*, 2/2024, 90-107.
- Lima, I. A. Å. (2025). Økonomiske levekår. I Arbeids- og velferdsdirektoratet: *Samfunnstrender og konsekvenser for Nav. Navs omverdensanalyse 2025–2035*. [Navs omverdensanalyse 2025–2035](#)
- Meld. St. 6 (2023-2024). *Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil*. Regjeringen.
- Myhre, A. & Kann, I. C. (2022). Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd. *Arbeid og velferd*. 2/2022, 5-30.
- Nav. (2026, 4. februar). *Alderspensionister. Kjønn, fylke og alder. Desember 2015-2025*. [Alderspension - nav.no](#).
- Nav. (u.å.-a). *Alderspensionister med minstepensjon. Desember 2025*. Hentet fra [Alderspension - nav.no](#), 25. mars 2026.
- Nav. (u.å.-b). *Minstepensjon for deg med lav opptjening*. Hentet fra [Alderspension - nav.no](#), 25. mars 2026.
- Nav. (u.å.-c). *Har uføretrygd og skal ta ut pensjon*. Hentet fra [Har uføretrygd og skal ta ut pensjon](#), 25. mars 2026.
- Nav. (u.å.-d). *Livsvarig avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor, født i 1963 eller senere*. Hentet fra [Livsvarig avtalefestet pensjon \(AFP\) i offentlig sektor, født i 1963 eller senere - nav.no](#), 25. mars 2026.
- Nav. (u.å.-e). *Uføretrygd*. Hentet fra [Uføretrygd - nav.no](#), 25. mars 2026.
- Nav. (u.å.-f). *Barnetrygd*. Hentet fra [Barnetrygd - nav.no](#), 25. mars 2026.
- Nav. (u.å.-g). *Avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor*. Hentet fra [Avtalefestet pensjon \(AFP\) i privat sektor - nav.no](#)
- Normann, T. M. (2021, 14. januar). *Svak inntektsutvikling for uføre*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/svak-inntektsutvikling-for-ufore>.
- Normann, T. M. (2022, 27. juni). *Flere uføre med lavinntekt*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/uforetrygdede/artikler/flere-ufore-med-lavinntekt>
- Normann, T. M. (2025a, 3. desember). *Uttaksalder og inntekt som pensjonist*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/uttaksalder-og-pensjonsinntekt>
- Norman, T. M. (2025b, 24. juni). *Flere uføre – svak inntektsutvikling over tid*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/uforetrygdede/artikler/flere-ufore--svak-inntektsutvikling-over-tid>
- Nosrati, E. (2024). *Inntektsnivå og inntektsutvikling blant pensjonister og eldre* (Fafo-notat 2024:06). Fafo.
- NOU 2005: 15. (2005). *Obligatorisk tjenestepensjon*. [Finansdepartementet](#).
- NOU 2025: 4. (2025). *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2025. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene*. [Arbeids- og inkluderingsdepartementet](#).
- Omholt, E. L. (red.) (2025). *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2025* (Rapporter 2025/28). Statistisk sentralbyrå.
- Pedersen, A. W. (2019). *Levealderjustering i aldersgrensene i pensjonssystemet – hvorfor og hvordan?* (Notat). Pensjonslab.
- Pensjonspolitisk arbeidsgruppe. (2023). *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen. Rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2023*. [Arbeids- og inkluderingsdepartementet](#). [Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen - regjeringen.no](#)
- Pensjonspolitisk arbeidsgruppe. (2025). *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen*. [Arbeids- og inkluderingsdepartementet](#). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arbeid-pensjon-og-inntekt-i-den-eldre-befolkningen/id3103413/>

- Poppe, C. & Kempson, E. (2022a). *Dyrtid under oppseiling. Hvordan takler husholdningene de økende levekostnadene?* (SIFO-rapport 5-2022). Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Poppe, C. & Kempson, E. (2022b). *Dyrtid under oppseiling II. Husholdenes økonomiske trygghet i 2022* (SIFO-rapport 8-2022). Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Poppe, C. & Kempson, E. (2023a). *Dyrtid III. Husholdenes økonomiske trygghet i mars 2023* (SIFO rapport 2-2023). Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Poppe, C. & Kempson, E. (2023b). *Dyrtid 4: Det er ikke over ennå Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023* (SIFO rapport 11-2023). Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Prop. 108 L (2024–2025). *Endringer i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (nye pensjonsregler for personer med særaldersgrense)*. Regjeringen.
- Prop. 108 L (2009–2010). *Endringer i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (tilpasning til pensjonsreformen)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 129 L (2018–2019). *Endringer i folketrygdløven (krav om bosted og opphold i Norge for rett til ektefelle- og barnetillegg)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 10 L (2019–2020). *Endringer i folketrygdløven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2019)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Regjeringen. (2018, 3. mars). *Regjeringen og partene er enige: Ny pensjon for offentlig sektor*. regjeringen.no.
- Regjeringen. (2022a, 16. desember). *Ny veileder om økonomisk sosialhjelp*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-veileder-om-okonomisk-sosial-hjelp/id2951582/>
- Regjeringen. (2022b, 7. desember). *Informasjon til kommunene om økonomisk sosialhjelp*. [Arbeids- og inkluderingsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/informasjon-til-kommunene-om-okonomisk-sosialhjelp/id2950425/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/informasjon-til-kommunene-om-okonomisk-sosialhjelp/id2950425/)
- Regjeringen. (2022c, 10. mars). *TBU anslår konsumprisveksten til 3,3 prosent i 2022*. [Arbeids- og inkluderingsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tbu-anslar-konsumprisveksten-til-33-prosent-i-2022/id2903813](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tbu-anslar-konsumprisveksten-til-33-prosent-i-2022/id2903813)
- Regjeringen. (2023, 23. mai). *Trygdeoppgjøret i havn: historisk løft for pensionistene*. [Arbeids- og inkluderingsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/trygdeoppgjoret/id2978054/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/trygdeoppgjoret/id2978054/)
- Skatteetaten. (u.å.). *Individuell sparing til pensjon*. Hentet 12. desember 2025 fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/arbeid-trygd-og-pensjon/pensjon-og-uforetrygd/ny-ordning-for-skattefavisert-individuell-sparing-til-pensjon/>.
- Skuland, E., Bakkeli, N. Z. & Gyüre, K. (2025). *Familiefattigdom. En undersøkelse av materielle mangler og økonomisk utrygghet i barnefamilier* (SIFO-rapport 7/2025). Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet– storbyuniversitetet.
- Statistisk sentralbyrå. (2024, 25. mars). *Bolig står for nesten halvparten av forbruket til lavinntektshusholdninger*. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/forbruk/statistikk/forbruksundersokelsen/artikler/bolig-star-for-nesten-halvparten-av-forbruket-til-lavinntektshusholdninger>
- Statistisk sentralbyrå (u.å.) Standard for grunnbeløpet i folketrygden (gjennomsnitt pr. år). Hentet fra [Standard for grunnbeløpet i folketrygden \(gjennomsnitt pr. år\)](https://www.ssb.no/statbank/table/08857), 25. mars 2026.
- Statistisk sentralbyrå. (2025a). 08857: *Sosialhjelpsmottakere, etter familiefase og år*. [Statistikk] <https://www.ssb.no/statbank/table/08857>.
- Statistisk sentralbyrå. (2025b). 08858: *Sosialhjelpsmottakere, etter hovedinntektskilde og år*. [Statistikk] <https://www.ssb.no/statbank/table/08858>.
- Statistisk sentralbyrå. (2025c). 12521: *Månedslønn, etter desil, år, sektor og kjønn*. [Statistikk] <https://www.ssb.no/statbank/table/12521>.
- Stortinget. (2020). *Representantforslag 53S fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Audun Lysbakken, Erlend Wiborg og Solfrid Lerbrekk* (Dokument 8:53 S (2020–2021)).

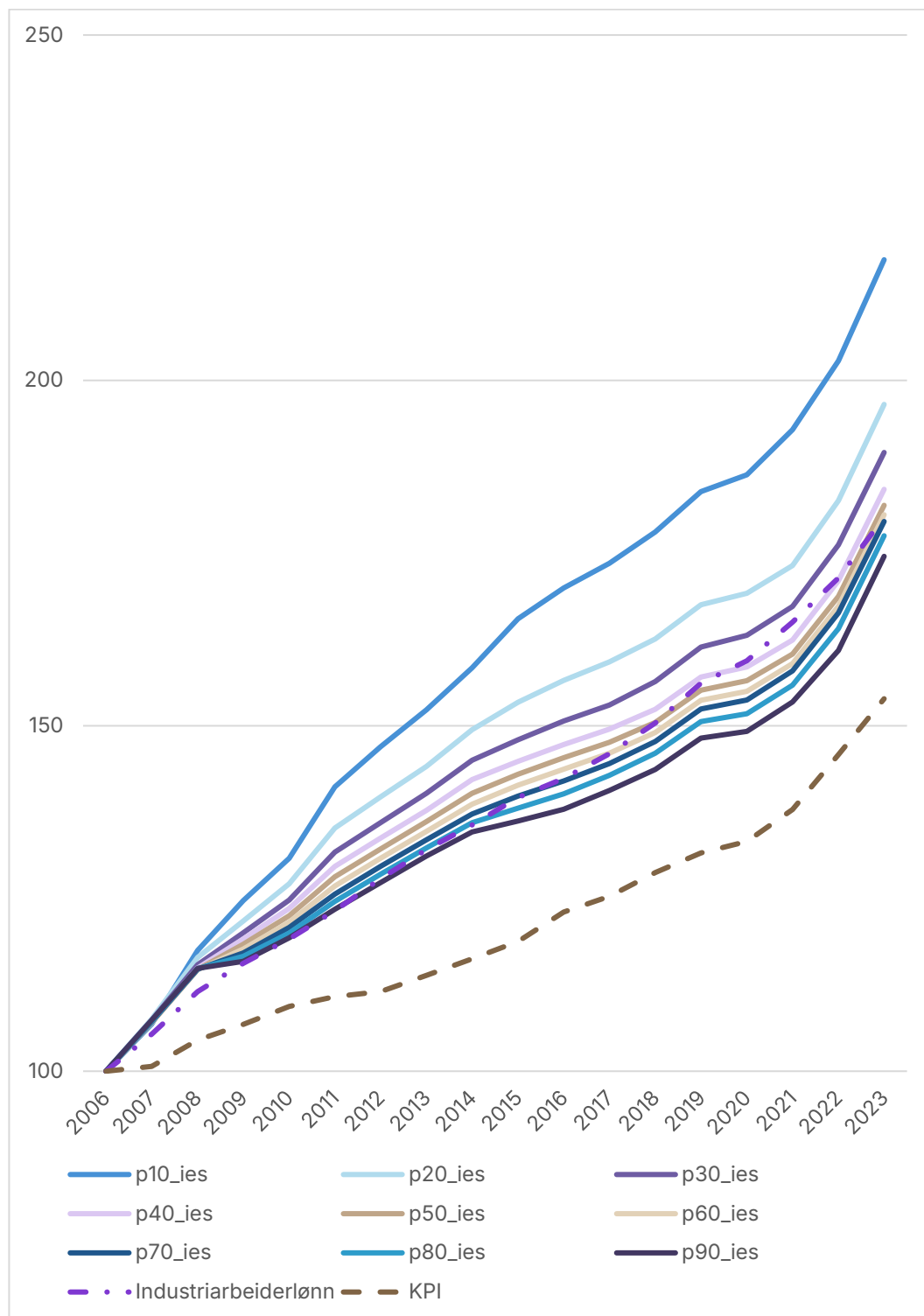
- Thorsnes, S. S. (2022, 10. november). *KPI opp 7,5 prosent siste tolv måneder*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen/artikler/kpi-opp-7-5-prosent-siste-tolv-maneder>
- von Simson, K. & Sørbø, J. (2025). Hvor mye jobber de uføre? *Arbeid og velferd*, 2/2025. [Hvor mye jobber de uføre? | Arbeid og velferd](#)
- Wien, H. (2024, 17. juni). 22.384 flere sosialhjelpstilfeller på ett år. Fra 2022 til 2023 økte antallet sosialhjelpstilfeller med 16 prosent. *Kommunal Rapport*. <https://www.kommunal-rapport.no/sosialtjeneste/22384-flere-sosialhjelpstilfeller-pa-ett-ar/478461>

# Appendiks

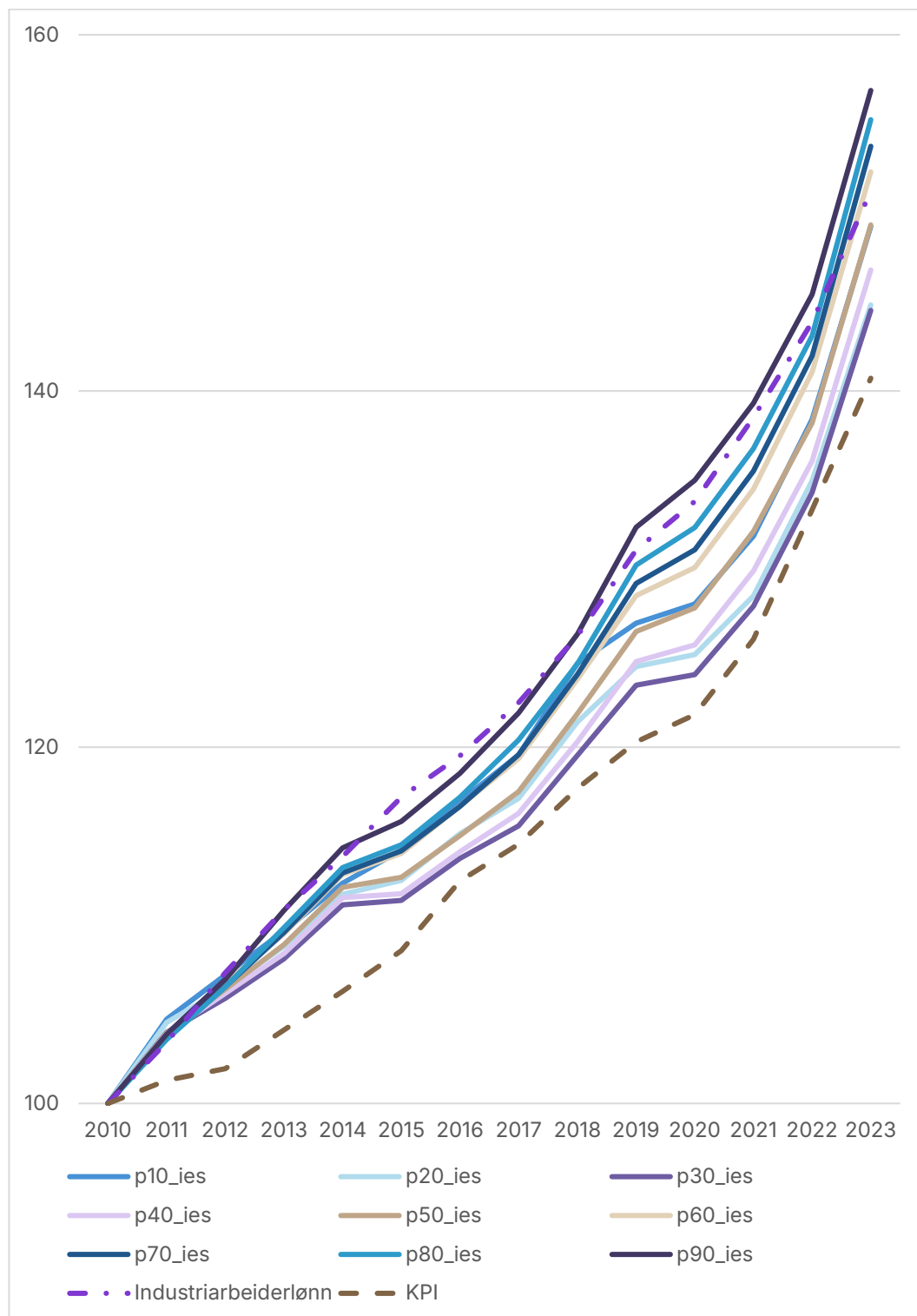
Tabell A.1 Inntekt etter skatt blant alderspensionister, sammenliknet med veksten i industriarbeiderlønn og prisveksten (KPI). 2006 = 100.



Tabell A.2 Inntekt etter skatt blant uføretrygdde, sammenliknet med veksten i industriarbeiderlønn og prisveksten (KPI). 2006 = 100.



**Figur A.3** Inntekt etter skatt blant mottakere av arbeidsavklaringspenger, sammenliknet med veksten i industriarbeiderlønn og prisveksten (KPI). 2006 = 100.



**Figur A.4** Inntekt etter skatt blant *sosialhjelpsmottakere*, sammenliknet med veksten i industriarbeiderlønn og prisveksten (KPI). 2006 = 100.

