

UTVIKLINGEN I ØKONOMISK SOSIALHJELP 2005–2011

Av Inger Cathrine Kann og Sille Ohrem Naper

Sammendrag

I denne artikkelen analyserer vi utviklingen i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp fra 2005 til 2011 i lys av utviklingen på arbeidsmarkedet og innføringen av kvalifiseringsprogrammet.

Vi finner at det er en liten, men relativt stabil andel av befolkningen som mottar økonomisk sosialhjelp. Når vi beregner en sosialhjelpsprosent på samme måte som arbeidsledighet og de helserelaterte ytelsene i NAV, nemlig hvor mange som på et gitt tidspunkt mottar sosialhjelp, finner vi at det utgjør ca. 1 prosent av befolkningen. Det er færre sosialhjelpsmottakere enn arbeidsledige gjennom hele perioden, og arbeidsledigheten varierer langt mer.

De unge har høyere sosialhjelpshyppighet enn befolkningen for øvrig. Det meste av det som er av variasjoner i antall sosialhjelpsmottakere i perioden kommer derfor av variasjoner i aldersgruppen 18–24 år.

Analysene viser at det er en reduksjon i andel innvandrere som får økonomisk sosialhjelp. Det skyldes i hovedsak at vi har hatt en høy arbeidsinnvandring, og at disse har lavere sosialhjelpsforbruk enn både andre innvandrergupper og ikke-innvandrere.

Vi finner videre en trend med færre langtidsmottakere, og færre med sosialhjelp som hovedinntektskilde, noe som kan indikere en reduksjon i avhengigheten av sosialhjelp.

I en regresjonsanalyse der innvandring, ledighet og kvalifiseringsprogram ses i sammenheng, utnytter vi at kvalifiseringsprogrammet ble innført i landets kommuner til ulike tidspunkt. Vi finner da at jo flere deltagere kommunen har på kvalifiseringsprogrammet, jo færre har økonomisk sosialhjelp og at andelen langtidsmottakere går ned. Dette kan skyldes både direkte overgang fra sosialhjelp til kvalifiseringsprogram, men også overgang til andre trygdeytelser og til arbeid.

Selv om det kan være for tidlig å trekke konklusjoner om programmet gir varig tilbakeføring til arbeid eller annen inntektssikring, indikerer reduksjonen i andelen langtidsmottakere at kommunene har truffet målgruppa. Å redusere langtidsmottak av sosialhjelp var en sentral målsetting med kvalifiseringsprogrammet.

Regresjonsanalysen viser også at reduksjon i arbeidsledighet og økt innvandring reduserer bruken av sosialhjelp i den perioden vi studerer, og at behovet for økonomisk sosialhjelp blant unge er mer følsomt for endringer i arbeidsledigheten, enn blant de som er eldre.

Innledning

Økonomisk sosialhjelp er velferdsstatens siste økonomiske sikkerhetsnett, som skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold. I 2011 var det 118 000 mottakere i løpet av året (Statistisk sentralbyrå 2012). I 2008 var antall mottakere av økonomisk sosialhjelp på det laveste nivået på tjueto år, men i 2009 var det en økning og dermed fikk vi et skifte i en langvarig nedadgående tendens med stadig færre mottakere (Grebstad og Tønseth 2012).

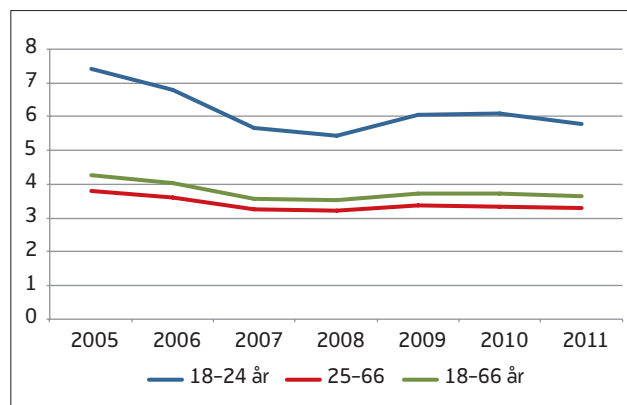
I 2008 ble kvalifiseringsprogrammet innført. Hensikten med kvalifiseringsprogrammet er for det første å bekjempe fattigdom, for det andre å bidra til at flere som står langt fra arbeidsmarkedet kommer i arbeid, og for det tredje å redusere langtidsmottak av sosialhjelp. Alt annet likt burde dette programmet gitt en nedgang i økonomisk sosialhjelp. Men fra slutten av 2008 fikk vi en kraftig vekst i arbeidsledigheten som følge av finanskrisen. Økt arbeidsledigheten er den mest brukte forklaringen på vekst i antall sosialhjelpsmottakere (Ohrem Naper m. fl. 2008).

Vi vil i denne artikkelen analysere hvordan utviklingen i arbeidsledighet og innføring av kvalifiseringsprogrammet har påvirket utviklingen på økonomisk sosialhjelp i perioden 2005–2011. Vi ser spesielt på aldersgruppen 18–24 år og innvandrere. Disse gruppene er av spesiell interesse fordi de har høy sosialhjelpshyppighet og er sårbare på arbeidsmarkedet.

Kvalifiseringsprogrammet ble innført på ulike tidspunkter i ulike kommuner, i tråd med opprettelsen av NAV-kontor. Vi kan derfor sammenligne utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere i kommunene som innførte kvalifiseringsprogrammet i henholdsvis 2008 og 2009.

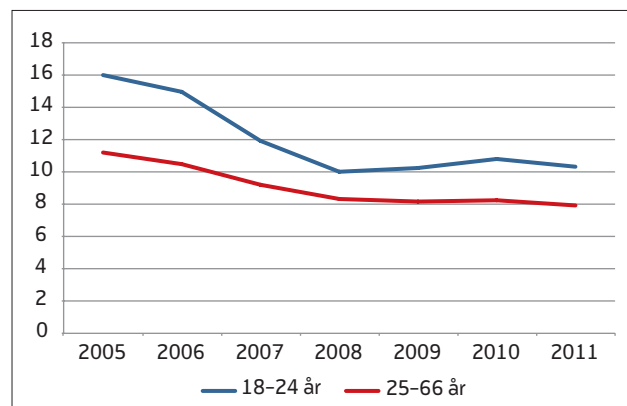
Vi utnytter det faktum at kvalifiseringsprogrammet ble innført i landets kommuner til ulike tider, i en regresjonsanalyse der innvandring, ledighet og kvalifiseringsprogram ses i sammenheng. Analysene er basert på aggregerte data på kommunenivå.

Figur 1. Mottakere av økonomisk sosialhjelp som andel av befolkningen, etter alder. Prosent



Kilde: NAV og SSB

Figur 2 Mottakere av sosialhjelp som andel av innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn, etter alder. Prosent



Kilde: NAV og SSB

Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005–2011

Størst variasjon blant de unge

I løpet av 2005 mottok 4,3 prosent av befolkningen¹ i alderen 18–66 år økonomisk sosialhjelp. Andelen sank til 3,5 prosent i 2008, og i 2011 var den 3,6 prosent. I hovedsak har det vært små endringer i perioden, som figur 1 viser. Men vi ser også av figuren at det har vært en betydelig variasjon i hvor stor andel av 18–24-åringene som har fått økonomisk sosialhjelp, og at andelen mottakere

¹ Målt som middelfolkemengde, det vil si gjennomsnittet av folketallet ved årets begynnelse og ved årets slutt

i løpet av et år er høyest blant de unge. I 2011 mottok 5,8 prosent av de unge økonomisk sosialhjelp. 18–24-åringene sto for 40 prosent av veksten i antall sosialhjelpsmottakere fra 2008 til 2009. Som vi skal se, har dette sammenheng med at unge er mer sårbare for endringer på arbeidsmarkedet. Sosialhjelpsmottakere er her målt som antall som får stønaden i løpet av året, mens vi senere i artikkelen benytter et mål på antall som mottar per måned.

Aldersgruppen 18–24 år er av spesiell interesse, fordi sosialhjelpshyppigheten er høyest og har økt mest de siste årene blant disse, de er mest sårbare på arbeidsmarkedet, og det er stor variasjon i om kommunene prioriterer dem i kvalifiseringsprogrammet. Vi har derfor skilt ut aldersgruppen i analysene for å se spesielt på denne. For utviklingen i andre aldersgrupper, se Grebstad og Tønseth (2012).

Redusert andel mottakere blant innvandrere

En av tre som mottok økonomisk sosialhjelp i 2011 var innvandrer eller norskfødt med innvandrerforeldre. Dette er en betydelig økning i forhold til 2005, da en av fire sosialhjelpsmottakere hadde innvandrerbakgrunn. Det har vært små endringer i andel innvandrere blant de unge i perioden, men en jevnt stigende andel innvandrere blant de mellom 25 og 66 år (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012b). I samme periode har vi hatt rekordhøy innvandring. Det skyldes imidlertid i hovedsak at vi har hatt en høy arbeidsinnvandring. Disse har

lavere sosialhjelpsforbruk enn både andre innvandrergreper og ikke-innvandrere (Løwe 2011).

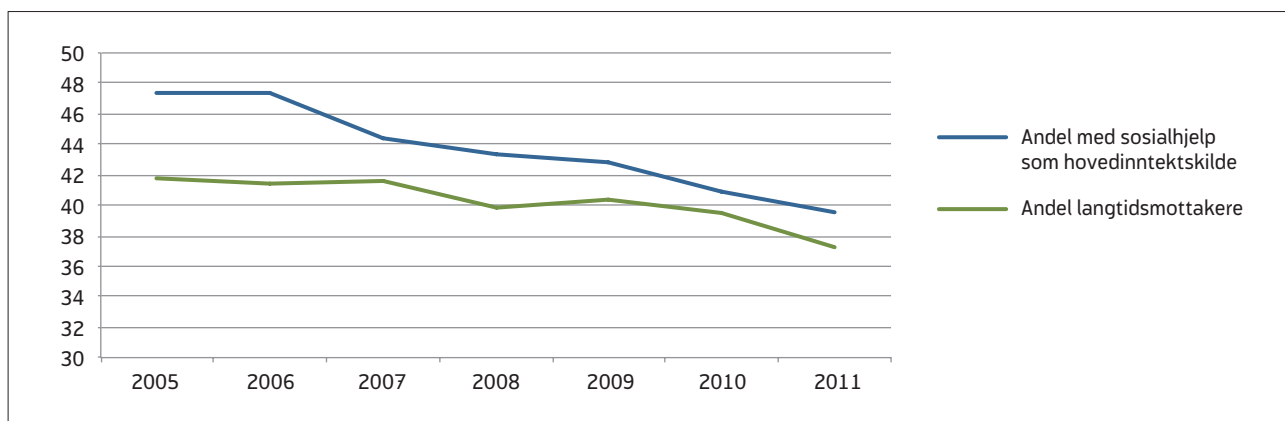
Så som vi ser av figur 2, falt andelen sosialhjelpsmottakere blant innvandrerne betydelig fra 2005 til 2008, og særlig blant de unge. Med unntak av en liten økning i 2010 mottok rundt 8 prosent av innvandrerne mellom 25 og 66 år og rundt 10 prosent av innvandrerne mellom 18 og 24 år økonomisk sosialhjelp etter 2007, mens andelene var på henholdsvis 11 og 16 prosent i 2005. Nedgangen må sees i sammenheng med den endrede sammensetningen av innvandrerne. Hvis vi sammenligner med figur 1, ser vi imidlertid at andelen med sosialhjelp fortsatt er betydelig høyere enn i befolkningen som helhet.

Færre med økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt og færre langtidsmottakere

Økonomisk sosialhjelp er ment å være en midlertidig inntektssikring, ikke noe man lever av over en lengre periode. Å redusere langvarig avhengighet av stønaden er et sentralt mål med innføringen av kvalifiseringsprogrammet. Det er derfor viktig å følge utviklingen i andelen langtidsmottakere og i andelen som har sosialhjelp som hovedinntektskilde

Langtidsmottakere er her definert som personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp i minst seks måneder i løpet av et kalenderår. Figur 3 viser at andelen langtidsmottakere ble redu-

Figur 3 Andel med langtidsmottak og med sosialhjelp som hovedinntektskilde av alle sosialhjelpsmottakere. Prosent



Kilde: NAV og SSB

Økonomisk sosialhjelp

Med «økonomisk sosialhjelp» mener vi den økonomiske stønaden til livsopphold som ytes etter Lov om sosiale tjenester i NAV § 18, til dem som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Ytelsen er bare del av sosialhjelpen, og skal ikke gis alene. Ytelsen er subsidiær, det vil si at alle andre muligheter til å forsørge seg selv, ved arbeid, trygderettigheter, familieforsørgelse osv., skal være utprøvd først. Økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd og skjønnsbasert ytelse, men staten gir veiledende satser. Samtidig er det en rettighetsbestemt ytelse. De som fyller vilkårene for stønad etter loven, har krav på økonomisk stønad uavhengig av årsaken til hjelpebehovet. Ytelsen er ment å være midlertidig, og bør bidra til å gjøre mottakerne økonomisk selvhjulpne, men det er ingen tidsbegrensning.

Lov om sosiale tjenester i NAV

Økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet er regulert i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, heretter kalt Lov om sosiale tjenester i NAV (Lov 2009–12–18 nr 131). Se http://www.lovdato.no/all/hl-20_091_218-131.html. I juni 2012 kom det et nytt rundskriv til denne loven (Hovednr. 35). Tilgjengelig fra: http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Hovednr.+35++Lov+om+sosiale+tjenester+i+NAV.312_829.cms. Beskrivelsen av ordningene er et utdrag herfra. Se også www.nav.no/kommune

Data

Vi har to datakilder for denne artikkelen. Den først er sosialhjelpsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå (SSB) på kommunenivå, som vi har hentet fra Statistikkbanken til SSB. Denne statistikken er basert på opplysninger fra kommunene innrapportert gjennom KOSTRA. Se <http://www.ssb.no/soshjelpk/>. Den andre er Arbeids- og velferdsdirektoratets egne opplysninger om kvalifiseringsprogrammet basert på kommunenes rapportering til oss om blant annet antall deltakere.

Kvalifiseringsprogrammet

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold. I praksis vil dette ofte være langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, men også personer som står i fare for å bli det. Hva som er årsaken til at arbeids- og inntektsevnen er redusert, er uten betydning, og det stilles ikke krav om medisinsk diagnose. Videre må tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke muligheten for deltakelse i arbeidslivet. Ordningen er subsidiær. Det betyr at inntektsmuligheter gjennom arbeid og økonomiske rettigheter etter andre ordninger må avklares før vedtak om deltakelse i programmet blir fattet.

Innholdet i kvalifiseringsprogrammet er individuelt tilpasset, men det *skal* inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og *kan* inneholde andre tiltak som kan støtte opp under og forberede overgang til arbeid, slik som opplæring, motivasjonstrening og lignende. Arbeidsrettede tiltak skal inngå i programmet fra det tidspunktet det vurderes som hensiktsmessig, og senest når deltakeren er halvveis i programmet. Det skal legges stor vekt på deltakerens egne ønsker og vurderinger ved utformingen av den enkeltes plan for programmet. Programmet er helårig og på fulltid, men det kan settes av tid til for eksempel helsehjelp og ulike egenaktiviteter. Programmet gis for inntil ett år, vurdert ut fra deltakerens forutsetninger og behov. Hvis målsettingen med programmet ikke er oppnådd når vedtaket utløper, kan programmet forlenges med inntil ett år, og etter en særskilt vurdering enda lenger, men begrenset til seks måneder..

Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet mottar kvalifiseringsstønad, som i 2012 er på 164 000 kr i året (2 ganger folketrygdens grunnbeløp). Deltakere under 25 år får to tredjedeler av dette, og de som forsørger barn får barnetillegg. Stønaden er skattepliktig og utbetales etterskuddsvis på grunnlag av fremmøte.

sert fra 42 til 37 prosent fra 2005 til 2011. Den største reduksjonen hadde vi fra 2010 til 2011, med en nedgang på tre prosentpoeng.

I figur 4 ser vi fordelingen av sosialhjelpsmottakere etter hovedinntektskilde. Vi ser da at nedgangen i andelen mottakere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde kan ha med innføringen av kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere å gjøre. Det er i alle fall de to stønadene knyttet til disse ordningene som har økt som hovedinntektskilde blant sosialhjelpsmottakere, mens andelen med pensjon, arbeidsinntekt og annen hovedinntektskilde har holdt seg stabile.

Arbeidsmarkedet og økonomisk sosialhjelp

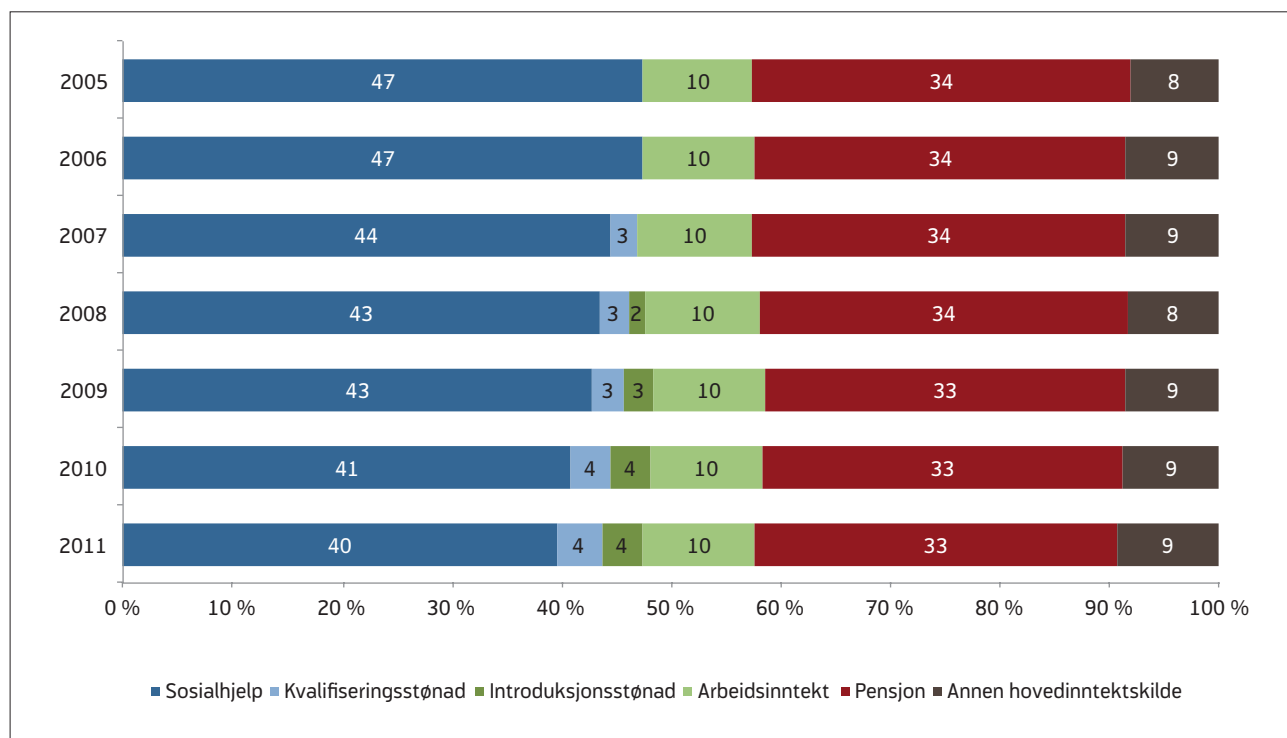
Mål på arbeidsledigheten uttrykkes vanligvis som arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken måned for måned, og årstallet representerer et gjennomsnitt av disse månedstallene. I 2011 var i snitt 3,3 prosent av arbeidsstyrken arbeidsle-

dige eller tiltaksdeltakere. SSB oppgir sosialhjelp som antall sosialhjelpsmottakere i løpet av året, i prosent av befolkningen ved utgangen av året. I 2011 var andelen på 3,1 prosent. Disse tallene kan gi inntrykk av at det er like vanlig å være sosialhjelpsmottaker som arbeidsledig. Dette er imidlertid ikke riktig, men skyldes at vi måler de to størrelsene på forskjellige måter. Hvis vi måler arbeidsledigheten på samme måte som sosialhjelp, finner vi at 11 prosent av arbeidsstyrken var arbeidsledige en eller annen gang i løpet av 2011.

For å sammenligne andelen arbeidsledige med andelen sosialhjelpsmottakere har vi her konstruert et nytt mål på sosialhjelp som lettere kan sammenlignes med arbeidsledigheten og andre kontantytelse i NAV. Denne vi har kalt «sosialhjelpsprosenten» (se faktaboks).

Hovedinntrykket er at det er en liten, men relativt stabil, andel av befolkningen som mottar økonomisk sosialhjelp og at det er langt færre som er sosialhjelpsmottakere enn arbeidsledige (figur 5).

Figur 4 Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter hovedinntektskilde. Prosent



Kilde: NAV og SSB

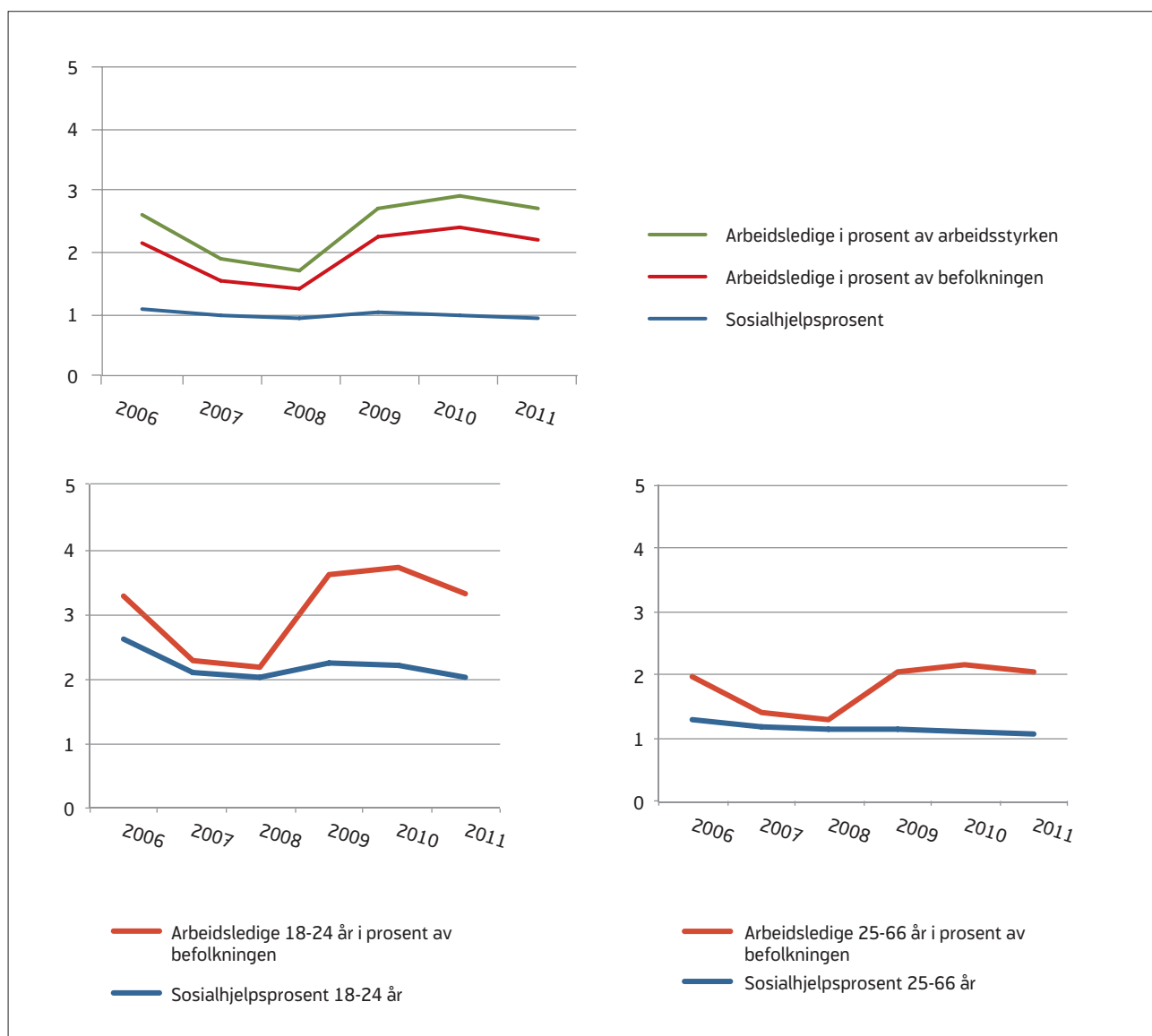
Sosialhjelpsprosenten

Vi har valgt å konstruere en «sosialhjelpsprosent», et tall som ligner arbeidsledighetsprosenten. Prosenten vil da uttrykke hvor stor andel av befolkningen som på et gitt tidspunkt mottar økonomisk sosialhjelp. Dette blir et lavere tall enn vi er vant til, men mer sammenlignbart med ledighetsraten og de helserelaterte ytelsene. Denne raten sier både noe om varighet og om hvor mange

som er mottakere, slik ledighetsraten også gjør. Helt sammenlignbart blir det likevel ikke, siden arbeidsledigheten beregnes som andel av arbeidsstyrken². For å kunne sammenligne har vi derfor også beregnet ledighetsraten som andel av befolkningen i samme aldersgruppe. Som man ser i figur 5, er mønsteret det samme når man beregner arbeidsledige i prosent av befolkningen og i prosent av arbeidsstyrken.

Vi definerer en sosialhjelpsprosent = $\frac{\text{sosialhjelpsmottakere i løpet av året}/12 \times \text{gjennomsnittlig lengde på sosialhjelp}}{\text{befolkningen i aldersgruppen vi ser på}}$

Figur 5. Arbeidsledige og sosialhjelpsprosent i aldersgruppene 18–24, 25–66, og 18–66. Arbeidsledige i prosent av befolkningen i samme aldersgruppe



Kilde: NAV og SSB

Vi ser også at andelen arbeidsledige er høyere enn andelen sosialhjelpsmottakere i hele perioden, og andelen arbeidsledige er mer enn dobbelt så høyt som andelen sosialhjelpsmottakere i perioden med høy ledighet, det vil si i perioden 2009 til 2011.

Figur 5 indikerer at det er en samvariasjon mellom arbeidsledighet og sosialhjelpsmottakere blant unge, men sammenhengen ser ut til å være svakere for de over 25 år, noe vi vil se nærmere på i regresjonsanalysen nedenfor.

Behovet for økonomisk sosialhjelp ved arbeidsledighet kan oppstå enten ved at man ikke har krav på dagpenger, eller at dagpengene er for lave til å dekke løpende utgifter og at økonomisk sosialhjelp derfor er et supplement. Siden de unge har en løsere tilknytning til arbeidslivet er det naturlig at sosialhjelpsbehovet er mer følsomt for endringer i arbeidsledigheten jo yngre man er.

Det er bekymringsfullt når unge blir sosialhjelpsmottakere. Hammer m.fl. (2006) har funnet at unge sosialhjelpsmottakere i mindre grad kommer i lønnet arbeid som voksne, og at de som var i arbeid var mindre tilfredse med jobben sin, hadde lavere arbeidsmotivasjon og dårligere arbeidsvilkår.

I figur 6 ser vi også at på samme måte som sosialhjelp samlet sett varierer med ledighetsraten, varierer antall langtidsmottakere og antall som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde, med arbeidsledigheten (figur 6). Langtidsmottakere og mottakere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, utgjør allikevel en synkende *andel* av sosialhjelpsmottakerne i perioden (figur 3) noe som må bety at arbeidsledigheten øker behovet for det å mota sosialhjelp i korte perioder enda mer.

Kvalifiseringsprogrammet og økonomisk sosialhjelp

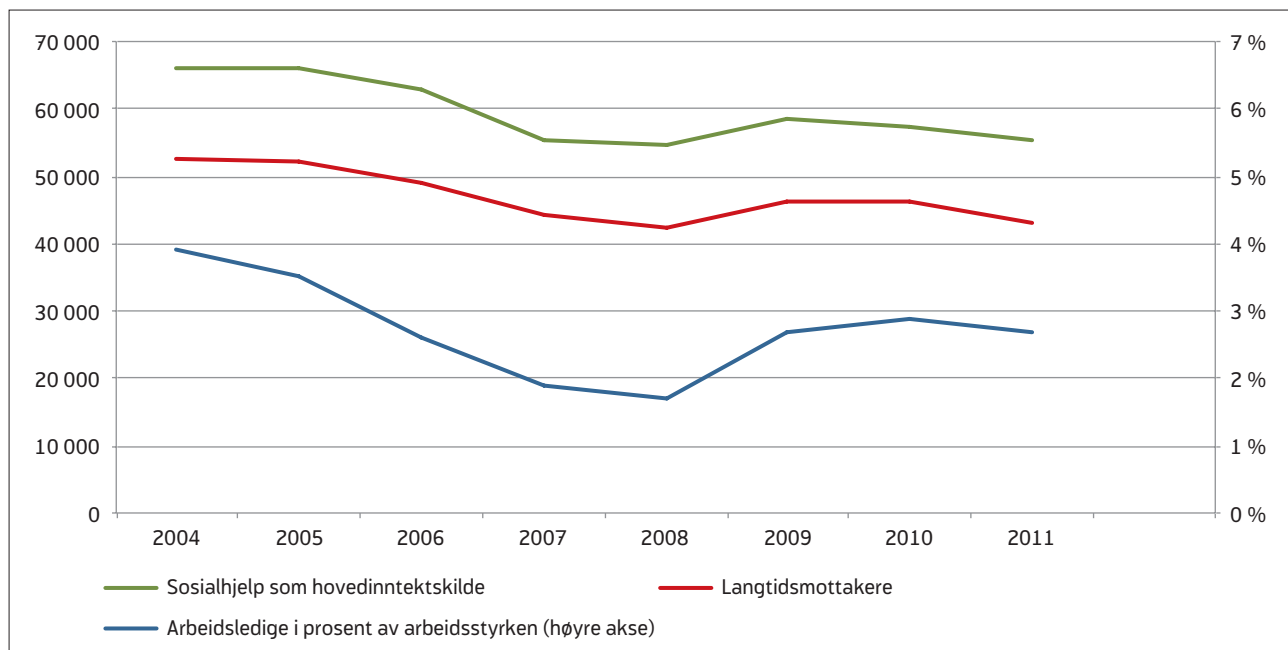
Utviklingen i antall deltakere på kvalifiseringsprogrammet over tid vises i figur 7. Vi ser at 2009 var en oppbyggingsfase, med kraftig vekst i antall del-

takere. Nivået holdt seg høyt i 2010, men begynte å synke fra januar 2011. En sannsynlig medvirkende årsak er at i programmets etableringsfase var de statlige midlene som skulle kompensere for kommunenes merutgifter til programmet øremerkede, mens de fra 2011 inngår i den ordinære rammefinansieringen og dermed konkurrerer med andre viktige formål i kommunene (Langeng og Dehli 2011). Antall deltakere har fortsatt å synke i tiden etterpå, og i juni 2012 var det på landsbasis 6 550 deltakere. Antallet var dermed tilbake på samme nivå som høsten 2009.

Vi har ikke kunnskap som gjør at vi kan si noe sikkert om årsakene til nedgangen i antallet deltakere, men trolig spiller flere forhold inn, i tillegg til endringen i finansieringen. En del kommuner mener anslagene for årlig tilgang er for høye, og at deltakerantallet nå er på et «rik-tigere» nivå enn i etableringsfasen da det var stor oppmerksomhet om måltall. Utviklingen på arbeidsmarkedet kan tenkes å spille en rolle, men er trolig av underordnet betydning. Veksten i 2009 har mer å gjøre med oppbyggingen av programmet enn økende ledighet. At ledigheten nå har falt en stund, kan ha ført til at færre er aktuelle for programmet, men mange av deltakerne står uansett langt utenfor arbeidsmarkedet.

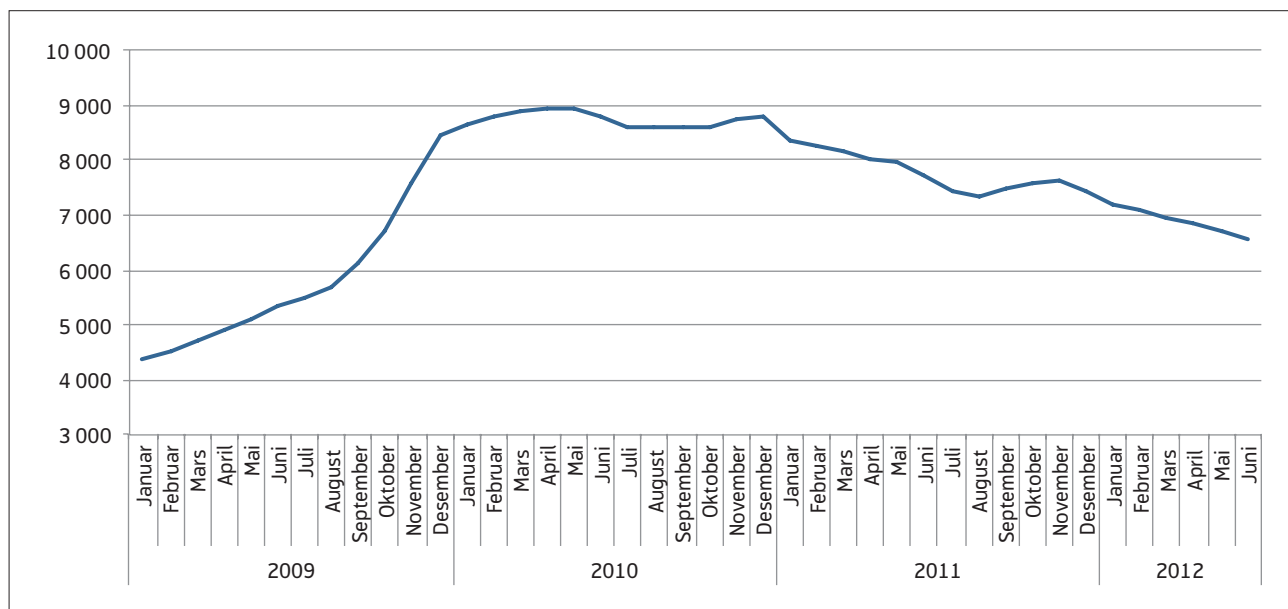
Antallet deltakere på kvalifiseringsprogrammet er lavt sammenlignet med antallet sosialhjelpsmottakere. I 2010 var det ti ganger så mange med økonomisk sosialhjelp som med kvalifiseringsstønad. Programmet vil derfor ha begrenset innvirkning på antall sosialhjelpsmottakere. Vi forventer likevel at innføringen av kvalifiseringsprogrammet vil føre til reduksjon i antall sosialhjelpsmottakere både på kort og lang sikt, alt annet likt. På kort sikt vil de som deltar i programmet få kvalifiseringsstønad, og dermed få redusert sin økonomiske avhengighet av sosialhjelp mens de deltar i programmet. På lang sikt vil en del av deltakerne nå målet om å komme i arbeid, og andre går over til trygdeytelser. I og med at målgruppen i stor grad er personer som ellers ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder (St.meld. nr. 9

Figur 6. Antall langtidsmottakere, antall med sosialhjelp som hovedinntektskilde og arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken



Kilde: NAV og SSB

Figur 7 Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet per måned



Kilde: NAV

(2006–2007)), forventer vi særlig at kvalifiseringsprogrammet vil redusere antall langtidsmottakere av sosialhjelp og antall med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde.

I hvilken grad innføringen av kvalifiseringsprogrammet i en kommune førte til reduksjon av antall sosialhjelpsmottakere, avhenger av flere forhold. Jo flere av sosialhjelpsmottakerne i en kommune som blir med i kvalifiseringsprogrammet, jo større vil den kortsiktige effekten være. I og med at det å motta økonomisk sosialhjelp ikke er en forutsetning for å bli med i kvalifiseringsprogrammet, vil effekten avhenge både av antallet deltakere i kvalifiseringsprogrammet relativt til antall sosialhjelpsmottakere i kommunen, og av hvor stor andel av deltakerne som ellers ville fått økonomisk sosialhjelp. 75 prosent av de som fikk innvilget deltakelse i kvalifiseringsprogrammet høsten 2011 hadde økonomisk sosialhjelp som viktigste inntektskilde da de søkte om opptak. Rundt en av tre mottar økonomisk sosialhjelp som fast supplement eller som engangsstønad mens de deltar i programmet. Disse andelene varierer en god del mellom kommunene.

I en viss forstand innebærer den kortsiktige effekten bare en forflytning av personer fra en type økonomisk stønad til en annen. Men kvalifiseringsstønad gir en standardisert inntektssikring som innebærer økt forutsigbarhet og større fokus på, motivasjon til og forutsetninger for å komme i arbeid. Stønaden kan bidra til å redusere negative følger av være langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp, og å avlaste kommunenes utgifter til økonomisk sosialhjelp for et formål denne ordningen opprinnelig ikke var ment for (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Dessuten innebærer deltakelse i kvalifiseringsprogrammet mer systematisk og forpliktende aktivitet og oppfølging sammenlignet med mottak av økonomisk sosialhjelp, og dermed bedre muligheter til å komme bort fra sosialhjelp på lengre sikt.

Den langsiktige effekten av deltakelse i programmet vil avhenge av hva som skjer med deltakerne etter programmet. Kommunenes rappor-

tering av hva deltakere som hadde fullført eller planmessig avsluttet programmet gikk til, viste for første tertial 2012 blant annet at 36 prosent kom i arbeid, 13 prosent fikk arbeidsavklaringspenger, mens 24 prosent på nytt fikk økonomisk sosialhjelp. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene, noe som vil ha betydning for den langsiktige effekten. Vi skiller i denne sammenhengen ikke mellom om deltakerne i etterkant er selvforsørget eller mottar en trygdeytelse, siden begge deler vil medføre en nedgang i sosialhjelpsindikatorene. Variasjonene i kvalitet og innhold i kvalifiseringsprogrammet mellom kommunene vil spille inn, og det vil også variasjonene i deltakernes bakgrunnskjennetegn.

Kvalifiseringsprogrammet er en rettighet for personer som fyller inngangsvilkårene. Men i og med at inngangskriteriene i stor grad er skjønnsbaserte, er det betydelige lokale variasjoner i hvordan disse tolkes – særlig var det slik i etableringsperioden. Mens det i programmets første periode var en tendens til at noen kommuner prioriterte personer som sto langt unna ordinært arbeid, og andre kommuner prioriterte personer som med litt hjelp har gode forutsetninger for å komme i arbeid, fordelte dette seg etter hvert ganske likt (Shafft og Spjelkavik 2011). I 2009 hadde 40 prosent av deltakerne aldri vært i arbeid (Ohrem Naper 2010). I tillegg hadde en del arbeidserfaring av kort varighet, eller som lå et godt stykke tilbake i tid. Fylkesmennene rapporterer i 2012 at mange kommuner oppfatter at det har vært en «arbeidsretting» av programmet, blant annet i nytt Rundskriv, og tar ikke lenger inn de som har dårligst forutsetning for å skaffe seg arbeid (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012a). Noen kommuner ser på kvalifiseringsprogrammet som et egnet tiltak også for rusavhengige, mens andre kommuner overhode ikke vurderer programmet for rusavhengige (Shafft og Spjelkavik 2011, Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012a). 18 prosent av deltakerne er nå under 25 år, men det er stor variasjon i andelen unge mellom fylkene. I Oslo – som har 25 prosent av landets deltakere – var kun fem prosent under 25 år. Variasjonen skyldes blant annet ulike vurderinger av hvilke virkemidler som passer best for de unge. I 2011 var halvparten av

deltakerne i kvalifiseringsprogrammet født i ett annet land enn Norge. Igjen er det stor variasjon mellom fylkene. I Oslo er tre av fire deltakere født i et annet land enn i Norge. Mens mange små kommuner har få eller ingen deltakere med innvandrerbakgrunn. Disse store kommunale variasjonene vil føre til forskjeller i betydningen av kvalifiseringsprogrammet for utviklingen i sosialhjelp, både fordi det er ulike grupper som tas inn i programmet og fordi det vil variere hvor mange som kommer i arbeid etter fullført program.

Vi har i figur 8 sammenlignet nivået på sosialhjelp fra 2005 til 2011 i de kommunene som innførte kvalifiseringsprogrammet i 2008 med de som innførte det i 2009. Vi ser da at kommuner som startet med kvalifiseringsprogrammet i 2008 ikke hadde vekst i antall sosialhjelpsmottakere fra 2009 til 2010, i motsetning til kommuner som ikke startet før i 2009. Dette kan tyde på at kvalifiseringsprogrammet bremser veksten i antall mottakere av sosialhjelp.

Hvordan de ulike faktorene samlet sett påvirker behovet for sosialhjelp

Ved hjelp av en regresjonsanalyse (se faktaboks), har vi analysert hvordan kvalifiseringsprogrammet, arbeidsledigheten og innvandringsandelen påvirker behovet for sosialhjelp.

I regresjonsanalysen benytter vi flere mål på sosialhjelp:

- Sosialhjelpsprosenten (se faktaboks) – for alle og fordelt på aldersgruppene 18–24 og 25–66.
- Gjennomsnittlig varighet på sosialhjelp for alle og for aldersgruppen 18–24
- Andel av sosialhjelpsmottakerne som har sosialhjelp som hovedinntektskilde
- Andel av sosialhjelpsmottakerne som har sosialhjelp i over 6 mnd. i løpet av året (langtidsmottakere)

Regresjonsanalyse

I regresjonsanalysen har vi benyttet en panelmodell med faste kommuneeffekter. Det betyr at vi foretar regresjonen på variabelens *differanse fra gjennomsnittsnivået* i kommunen, istedenfor nivået av variabelen. (se f.eks Hosaio, 2003, for beskrivelse av panelmodell med faste effekter)

Variable som er konstante (eller nær konstante) over tid er da nær null i hver periode og kan således sies å være kontrollert for, selv om de ikke er med i modellen. Dette gjelder variabler som for eksempel næringssammensetning, helse, utdanningsnivå, osv.

Datagrunnlaget for denne regresjonsanalysen er aggregerte kommunedata av sosialhjelp, arbeidsmarked, demografi og andre kjennetegn ved kommunene hentet fra Statistikkbanken til SSB. Dataene om kvalifiseringsprogrammet er hentet fra data som er basert på årlig rapportering fra kommunene.

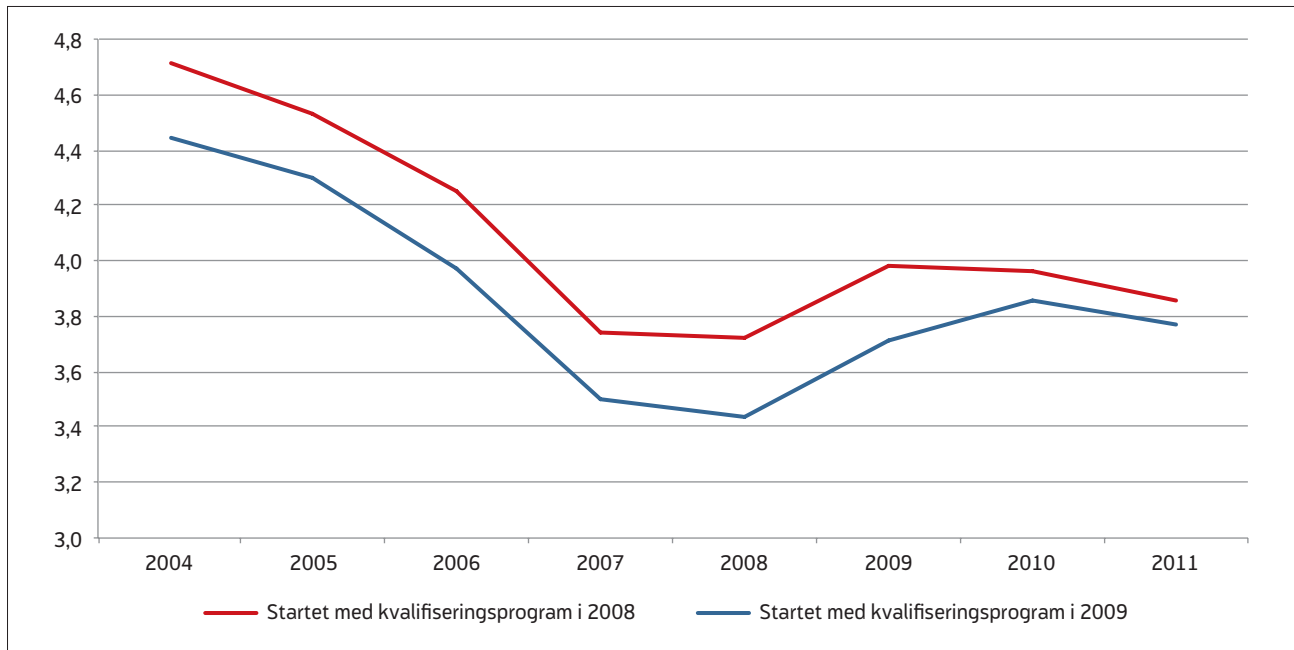
Alle landets kommuner med over 500 innbyggere, samt bydelene i Oslo er med i analysen. Vi benytter data fra 2005 til 2011.

Utfallsmålene er sosialhjelpsindikatorene som er beskrevet teksten.

Vi måler omfanget av kvalifiseringsprogrammet i hver kommune som antall deltakere i løpet av året per 1000 innbyggere i kommunen (tabell 1).

Effekten knyttet til innføring av kvalifiseringsprogrammet kan også være effekt av opprettelsen av NAV-kontorene, som falt sammen i tid med innføringen av kvalifiseringsprogrammet. I regresjonsanalysen har vi derfor kontrollert for dette ved å legge inn en variabel som antar verdien 1 det året NAV-kontoret ble etablert, og 0 ellers (dette kalles en dummyvariabel, se tabell 1).

Figur 8 Sosialhjelpsmottakere i prosent av befolkningen, etter når kommunene startet med kvalifiseringsprogrammet.



Kilde SSB og NAV

I det følgende kaller vi disse målene for *sosialhjelpsindikatorer*.

Tabell 2 og 3 viser resultatene fra regresjonsanalysen. De viser estimerte endringer i hver av *sosialhjelpsindikatorerne* ved en endring i *forklaringsvariablene* på en enhet. *Endringene vises som prosentvise endringer fra gjennomsnittsnivået til sosialhjelpsindikatorerne* når forklaringsvariablen endres. En endring på en enhet betyr for eksempel at ledighetsraten øker fra to til tre prosent, eller at antall mottakere av kvalifiseringsstønad øker fra 1 per 1 000 innbyggere, til 2 per 1 000 innbyggere, eller at etablering av NAV kontor, endres fra null til en som betyr at NAV-kontor etableres dette året. Kun resultater som er signifikante på minst 5 prosent nivå er gjengitt i tabell 2 og 3. De fullstendige regresjonstabellene, samt databeskrivelse finnes i appendiks.

Tabell 2 og 3 viser forklaringsvariablenes effekt på sosialhjelpsindikatorerne både *samme år*, og *året etter*. Det vil si hvordan forklaringsvariablen «arbeidsledigheten» i 2008 påvirker for eksempel indikatoren «gjennomsnittlig varighet på sosialhjelp» i 2008 (samme år) og tilsvarende hvordan

«arbeidsledighet» i 2008 påvirker «gjennomsnittlig varighet på sosialhjelp» i 2009 (året etter). Tilsvarende for arbeidsledighetens innvirkning på de andre sosialhjelpsindikatorerne.

Nedenfor drøftes resultatene av regresjonsanalysen for arbeidsledighet, innvandring og kvalifiseringsprogrammet hver for seg.

Arbeidsledighet og økonomisk sosialhjelp

Regresjonsanalysen viser at ledighetsraten ser ut til å bety mye for antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, også i aldersgruppen over 24 år. Vi ser at effekten av endring i ledighetsraten har større effekt på sosialhjelpprosenten for de unge enn for aldersgruppen 25–66 (12,9 % mot 10,9 %, se tabell 3). Det innebærer at når ledighetsraten øker fra for eksempel to til tre prosent, endres sosialhjelpsprosenten fra 2,3 til 2,6 for de unge, og fra 1,3 til 1,4 for de over 25 år (tabell 5 og 7 i appendiks). For de unge sosialhjelpsmottakerne slår ledigheten også ut på gjennomsnittlig varighet. Vanligvis er perioden unge mottar økonomisk sosialhjelp kort, men den øker markant med økende arbeidsledighet.

Tabell 1 Beskrivelse av forklaringsvariabler som benyttes i regresjonsanalysen

Variabel	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Max
Arbeidsledige i prosent av befolkningen 18–66	2,02	0,98	0,30	8,78
Arbeidsledige 18–24 år i prosent av befolkningen i samme aldergruppe	3,05	1,59	0,00	13,93
Arbeidsledige 25–66 år i prosent av befolkningen i samme aldergruppe	1,87	0,93	0,18	8,14
Andel innvandrerbefolkning	6,77	5,41	0,38	47,60
Mottaker av kvalifiseringsstønning per 1000 innbygger i kommunen	1,62	2,13	0,00	15,62
Etablering av NAV-kontor i kommunen (dummy)	0,14	0,34	0	1

Tabell 2 Estimerte endringer i sosialhjelpsindikatorene ved en endring i forklaringsvariablene på en enhet. Prosentvis endring i forhold til gjennomsnittsnivå på sosialhjelpsindikatoren

	Sosialhjelpsprosent		Gjennomsnittlig varighet		Andel langtidsmottakere		Andel med sosialhjelp som hovedinntektskilde	
	Samme år	Året etter	Samme år	Året etter	Samme år	Året etter	Samme år	Året etter
Kvalifiseringsprogram deltakere per innbygger		-1,3 %	-0,7 %	-1,2 %	-1,4 %	-2,0 %	-1,3 %	-0,5 %
Prosent arbeidsledige	11,5 %	8,7 %		1,1 %		1,6 %		
Andel innvandrere	-2,8 %		-0,8 %		-2,0 %			

Tabell 3 Estimerte endringer i sosialhjelpsindikatorene ved en endring i forklaringsvariablene på en enhet, etter alder. Prosentvis endring i forhold til gjennomsnittsnivå på sosialhjelpsindikatoren

	Sosialhjelpsprosent 18–24 år		Gjennomsnittlig varighet 18–24 år		Sosialhjelpsprosent 25–66 år	
	Samme år	Året etter	Samme år	Året etter	Samme år	Året etter
Kvalifiseringsprogram deltakere per innbygger	-1,0 %		-0,5 %	-0,7 %	-1,0 %	-1,4 %
Prosent arbeidsledige	12,9 %	7,6 %	1,6 %	1,2 %	10,9 %	7,3 %
Andel innvandrere	-3,8 %	-1,6 %	-1,0 %		-2,8 %	

At sosialhjelpsbehovet korrelerer noe mer med arbeidsledigheten blant de unge, kan skyldes deres løse tilknytning til arbeidslivet, og at de ikke alltid har opparbeidet seg rettigheter til andre stønadsordninger. De er også mer utsatt for oppsigelser, er oftere ansatt på midlertidige kontrakter, samtidig som lite arbeidserfaring gjør at det kan ta lenger tid å finne nytt arbeid.

Innvandring og økonomisk sosialhjelp

Som ventet ut i fra den deskriptive analysen, reduseres også sosialhjelpsprosenten når andelen innvandrere i kommunen øker. Dette er antagelig betinget av at innvandringen de siste årene hovedsakelig har vært arbeidsinnvandring, som har lavere sosialhjelpsbruk enn andre og mer sårbare grupper. Dette kan være annerledes om man studerer andre perioder. Vi finner at når andelen innvandrere i en kommune øker med ett prosentpoeng, reduseres sosialhjelpsprosenten med 2,8 prosent. Gjennomsnittlig varighet reduseres med 0,8 prosent og andelen langtidsmottakere reduseres med 2 prosent. For 20–24-åringene er reduksjonen i sosialhjelpsprosenten og gjennomsnittlig varighet på henholdsvis 3,8 og 1 prosent (tabell 2 og 3)².

Opprettelse av NAV-kontor

Siden opprettelsen av NAV-kontorene faller sammen i tid med oppstart av kvalifiseringsprogrammet, har vi kontrollert for dette for å sikre at det er effekten av kvalifiseringsprogrammet og ikke effekten av opprettelsen av NAV-kontorene vi finner. Regresjonsresultatene viser at etableringen av NAV-kontorene ga en viss oppgang i sosialhjelpsbruken. Dette kan skyldes restanseoppbygging eller andre problemer knyttet til etableringen av NAV.

Kvalifiseringsprogrammet og økonomisk sosialhjelp

Kvalifiseringsprogrammet har ikke signifikant betydning for sosialhjelpsprosenten i kommunen samme år som det innføres, men har effekt på *varigheten, andelen langtidsmottakere og andelen som har sosialhjelp som hovedinntektskilde* i innføringsåret. Dette samsvarer med det vi så i figur 4, og kan skyldes en kortsiktig effekt av overgangen fra sosialhjelp til kvalifiseringsprogram. At varighetsindikatorerne på sosialhjelp reduseres av kvalifiseringsprogrammet allerede samme år som innføringen, er naturlig, siden kvalifiseringsprogramdeltakerne i stor grad kommer fra denne gruppa. Mange er allikevel fortsatt delvis sosialhjelpsmottakere, slik at effekten ikke blir stor nok til å slå ut på sosialhjelpsprosenten.

Året etter at kvalifiseringsprogrammet innføres i kommunen, ser vi imidlertid at sosialhjelpsprosenten går ned med 1,3 prosent (tabell 2). Også varigheten på sosialhjelp og antall langtidsmottakere går ned der kvalifiseringsprogrammet blir innført. Rapporteringene fra kommunen viser også at deltakerne har hatt overgang både til arbeid og andre ytelser fra NAV, som arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Overgang fra kvalifiseringsprogram til helserelatert ytelse kan tyde på at deltakelse i programmet kan ha fungert som en avklaring av arbeidsevnen.

Effekten av kvalifiseringsprogrammet har litt større innvirkning på antall sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18–24 år, kanskje som følge av at disse kan være lettere å tilbakeføre til arbeid. Enkelte kommuner, for eksempel Oslo, prioriterer ikke aldersgruppen 18–24 år for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Når regresjonsanalysen kjøres uten å inkludere Oslo, er reduksjonen i gjennomsnittlig varighet for aldersgruppen 18–24 år nesten dobbelt så stor.

² Fordi vi ikke benytter nivået på variablene i regresjonsanalysen (som ville være nivået på innvandringsandelen i kommunen) men derimot avvik i nivå fra kommunenes gjennomsnittlige innvandringsandel, har vi ikke forklart effekten innvandringsandelen i kommunen har på sosialhjelpsbehovet, men effekten av *endringer* i denne andelen på sosialhjelpsbehovet.

Appendiks

Tabell 4 Beskrivelse av forklaringsvariable.

Variabel	Variasjonsbeskrivelse	Gjennom snitt	Standard avvik	min	maks	N=antall observasjoner n=antall kommuner
Arbeidsledige 18-24	samlet	3,05	1,58	0	13,93	N = 2998
	mellom kommuner		1,22	0,69	9,54	n = 429
	innen kommunen over tid		1	-1,44	9,82	T-bar = 6,99
Arbeidsledige 25-66	samlet	1,87	0,91	0,18	8,14	N = 2998
	mellom kommuner		0,74	0,66	6,39	n = 429
	innen kommunen over tid		0,54	-0,38	5,24	T-bar = 6,99
Arbeidsledige	samlet	2,03	0,96	0,3	8,78	N = 2998
	mellom kommuner		0,77	0,77	6,56	n = 429
	innen kommunen over tid		0,57	-0,08	5,39	T-bar = 6,99
Andel innvandrere	samlet	6,75	5,41	0,38	47,61	N = 2998
	mellom kommuner		5,19	0,62	44,96	n = 429
	innen kommunen over tid		1,54	-2,17	13,62	T-bar = 6,99
Kvalifiseringsprogram deltakere per innb	samlet	1,62	2,14	0	15,62	N = 3018
	mellom kommuner		0,84	0	6,44	n = 434
	innen kommunen over tid		1,97	-4,78	11,06	T-bar = 6,95
Etablering av NAV	samlet	0,14	0,35	0	1	N = 3018
	mellom kommuner		0,04	0	1	n = 434
	innen kommunen over tid		0,35	-0,11	1	T-bar = 6,95

Variasjonen innen kommuner over tid viser variablene som benyttet i regresjonen. Det vil si variabelen variasjon over tid, med gjennomsnittet i kommunen som referanseverdi. (T-bar=gjennomsnittlig antall observasjoner per kommune)

Tabell 5 Estimerte endringer i sosialhjelpsindikatorerne, *samme år*, ved en endring i forklaringsvariablene på en enhet
 Koeffisienter

	Sosialhjelps- prosent	Gjennomsnittlig varighet	Langtids mottakere	Andel med sosialhjelp som hovedinntektskilde
KVP-deltakere per innbygger	-0,004	-0,027 ***	-0,382 ***	-0,005 ***
Etablering av NAV	-0,001	0,052	0,647 *	-0,004
Arbeidsledige	0,133 ***	0,012	0,394	0,002
Andel innvandrere	-0,032 ***	-0,033 ***	-0,567 ***	0
Konstant	1,254 ***	4,755 ***	34,964 ***	0,427 ***

Koeffisienter markert med * er signifikante på 5 % nivå, ** er signifikante på 1 % nivå og ***er signifikante på 0,1 % nivå

Tabell 6 Estimerte endringer i sosialhjelpsindikatorerne, *året etter*, ved en endring i forklaringsvariablene på en enhet.
 Koeffisienter

	Sosialhjelps- prosent	Gjennomsnittlig varighet	Langtids mottakere	Andel med sosialhjelp som hovedinntektskilde
KVP-deltakere per innbygger	-0,014 ***	-0,05 ***	-0,585 ***	-0,002 **
Etablering av NAV	0,065 ***	-0,03	-0,342	-0,004
Arbeidsledige	0,095 ***	0,044 *	0,467 *	0,003
Andel innvandrere	0,001	-0,001	-0,191	-0,002
Konstant	1,046 ***	4,461 ***	31,767 ***	0,432 ***

Koeffisienter markert med * er signifikante på 5 % nivå, ** er signifikante på 1 % nivå og ***er signifikante på 0,1 % nivå

Tabell 7 Estimerte endringer i sosialhjelpsindikatorerne, *samme år*, ved en endring i forklaringsvariablene på en enhet,
 etter alder. Koeffisienter

	Sosialhjelpsprosent 18–24 år	Gjennomsnittlig varighet 18–24 år	Sosialhjelpsprosent 25–66 år
KVP-deltakere per innbygger	-0,024 **	-0,02 *	-0,012 ***
Etablering av NAV	-0,036	-0,012	0,017
Arbeidsledige	0,304 ***	0,06 **	0,131 ***
Andel innvandrere	-0,09 ***	-0,04 **	-0,034 ***
Konstant	2,279 ***	4,373 ***	1,31 ***

Koeffisienter markert med * er signifikante på 5 % nivå, ** er signifikante på 1 % nivå og ***er signifikante på 0,1 % nivå

Tabell 8 Estimerte endringer i sosialhjelpsindikatorene, *året etter*, ved en endring i forklaringsvariablene på en enhet, etter alder. Koeffisienter

	Sosialhjelpsprosent 18–24 år	Gjennomsnittlig varighet 18–24 år	Sosialhjelpsprosent 25–66 år
KVP-deltakere per innbygger	-0,017	-0,028 **	-0,017 ***
Etablering av NAV	0,252 ***	0,02	0,044 ***
Arbeidsledige	0,178 ***	0,048 **	0,087 ***
Andel innvandrere	-0,037 *	-0,012	-0,008
Konstant	2,155 ***	4,156 ***	1,188 ***

Koeffisienter markert med * er signifikante på 5 % nivå, ** er signifikante på 1 % nivå og *** er signifikante på 0,1 % nivå

Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012a)
*Rapport om kvalifiseringsprogrammet for
1. tertial 2012.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012b)
Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012.

Grebstad, Unni Beate og Tønseth, Harald (2012)
«Sosialhjelpsmottak – utviklingstrekk»
i Grebstad, U. B. (red.) *Sosialhjelp og levekår.*
Statistiske analyser 130. Oslo-Kongsvinger:
Statistisk sentralbyrå, s. 33–50.

Hammer, Torild. og Hyggen, Christer (2006)
«Stengte dører?» i Hammer, T. og Øverbye, E.
(red.) *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og
strategier.* Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 32–51

Hsiao, Cheng (2003) *Analysis of Panel Data,*
2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press

Langeng, Per Inge og Erik Stene (2010)
«Sosialt arbeid i nye omgivelser» i Hernes,
T., Heum, I. og Haavorsen, P (red.) *Arbeids-
inkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet
i velferds-Norge.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Langeng, Per Inge og Tone K. Dehli (2011)
«Kvalifiseringsprogrammet 2007–2010:
Ble forventningene til kvalifiseringsprogrammet
innfridd?» *Arbeid og velferd* 2/2011.

Ohrem Naper, Sille, van der Wel, Kjetil og
Halvorsen, Knut (2008) «Arbeidsmarginali-
sering og fattigdom blant langtidsmottakere
av sosialhjelp i 1990 og 2005» i Harsløf, I.
og Seim, S (red) *Fattigdommens dynamikk.*
Oslo: Universitetsforlaget.

Ohrem Naper, Sille (2010) *Arbeid og velferd*
2/2011

Schafft, Angelika og Spjelkavik, Øystein (2011)
Evaluering av kvalifiseringsprogrammet.
Sluttrapport. AFI-rapport 4/2011.

Statistisk sentralbyrå (2012). *Økonomisk
sosialhjelp, endelige tall 2011. Svak nedgang i
sosialhjelpsmottaket.* Tilgjengelig fra:
<http://www.ssb.no/soshjelp/>.
Frigitt 25. juni 2012.

St.meld nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd
og inkludering.* Oslo: Arbeids- og
inkluderingsdepartementet.