

UTVIKLINGEN I SOSIALHJELP FRA 2010 TIL 2020

Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar

Av Espen S. Dahl og Ivar Lima

Sammendrag

Økonomisk sosialhjelp er velferdsstatens siste sikkerhetsnett. I denne artikkelen beskriver vi utviklingen i sosialhjelpsmottak over tid med fokus på perioden 2010–2020. I perioden har gjennomsnittlige andeler som mottar sosialhjelp vært nokså stabil på rundt 1,4–1,7 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år. Den massive arbeidsledigheten som kom med koronapandemien fra mars 2020 medførte ikke en økning i antall mottakere av sosialhjelp. Tvert imot gikk både antall mottakere og samlet beløp ned i 2020.

Selv om andelen mottakere har holdt seg stabil, har sammensetningen av mottakerne endret seg betydelig de siste 11 årene. Det har blitt en reduksjon i norskfødte mottakere og en sterk økning i antallet utenlandsfødte som mottar sosialhjelp. Det siste kan i stor grad forklares med høy innvandring av flyktninger og familiegjennforente til flyktninger i perioden. Blant flyktninger er det en stor andel som mottar sosialhjelp de første 5–6 årene etter ankomst, andelen mottakere synker med lengre botid, men er fortsatt langt høyere enn blant norskfødte også 9 år etter at de ble bosatt. Innvandrere fra EU-land og vestlige land har derimot lavere mottak av sosialhjelp enn norskfødte.

Lavest andel mottakere er det blant personer i pensjonsalder, og i denne aldersgruppen ble andelen redusert i perioden 2006–2008. Det sammenfaller for det første med innføringen av supplerende stønad, som er en ordning som sikrer en minsteinntekt for eldre innvandrere med kort botid i Norge. For det andre var det en betydelig økning i minstepensjonen i flere år etter 2006. Blant utenlandsfødte er det en relativt lav andel i pensjonsalder som mottar sosialhjelp, men andelen øker betydelig mot slutten av perioden blant innvandrere som ikke kommer fra EU-land. Dette skyldes en innstramning i supplerende stønad i 2016 som førte til en sterk økning i sosialhjelpsmottak blant innvandrere i pensjonsalder.

Tidligere har unge i alderen 20–24 år vært sterkt overrepresentert blant mottakere, men denne overrepresentasjonen har blitt noe redusert i perioden fra 2010–2020. Nedgangen i mottaket av sosialhjelp blant norskfødte skyldes i stor grad en lavere andel unge mottakere.

Innbyggere som er i jobb eller som mottar trygdeytelser fra folketrygden kan ha rett på økonomisk sosialhjelp dersom de ikke har tilstrekkelig med midler til å sikre eget livsopphold. Det er svært få sosialhjelpsmottakere blant norskfødte som jobber fulltid eller lang deltid (1 til 2 promille), og andelen er tilnærmet konstant over tid. Det indikerer at også lavtlønte i Norge har høy nok lønn til å sikre livsoppholdet. Blant sysselsatte utenlandsfødte med bakgrunn fra blant annet Afrika og Asia er også andelen sosialhjelpsmottakere relativt lav, men klart høyere enn blant sysselsatte norskfødte.

Innledning og problemstilling

NAV forvalter en rekke ytelser i folketrygden som bidrar til å sikre personers inntekt ved arbeidsledighet, sykdom, alderdom, eller ved omsorg for barn. Felles for mange av de statlige ytelsene er at de er individuelle og rettighetsbaserte og at ytelsene utmåles ut fra tidligere arbeidsinntekt. Økonomisk sosialhjelp skiller seg fra de statlige ytelsene ved at den er behovsprøvd, den er subsidiær og den er kommunal. Med *subsidiær* menes at ytelsen kun er aktuell for personer som ikke kan forsørge seg gjennom eget eller ektefelles inntektsgivende arbeid, formue, trygdeytelser, eller andre verdier. Det innebærer at en for eksempel må bruke av oppsparte penger på konto til å sørge for eget livsopphold før det er aktuelt med økonomisk sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp betegnes som samfunnets siste sikkerhetsnett, og ytelsen er en viktig form for grunnleggende økonomisk trygghet og for å sikre alle akseptable levekår (se faktaboks Sosialtjenesteloven). Utviklingen i mottak av økonomisk sosialhjelp kan sees på som temperaturmåler om befolkningens livsopphold er sikret gjennom inntekt fra arbeid eller inntekt fra de store ytelsene i folketrygden som alderspensjon, dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

I denne artikkelen skal vi gi en oversikt over bruken av sosialhjelp i perioden 2010–2020. I løpet av det siste tiåret er det en tydelig utvikling ved at andelen utenlandsfødte har økt betydelig og nå utgjør over halvparten av mottakerne (Furuberg 2020: 56). I denne artikkelen vil vi særlig undersøke hvordan innvandringen har påvirket utviklingen i sosialhjelpsmottak, og vi skal nærmere på hva som kan forklare den høye andelen mottakere blant utenlandsfødte. Vi skal videre se på utvikling i antall mottakere, varighet av mottak og utviklingen i totale utgifter og gjennomsnittlig beløp til den enkelte. Vi skal også undersøke utviklingen i mottak av sosialhjelp blant de som også har andre inntektskilder, er det for eksempel en økning eller nedgang i andelen som mottar sosialhjelp mens de er i jobb eller blant mottakere av folketrygdytelser?

Tidligere forskning

Utviklingen i mottak av økonomisk sosialhjelp har blitt studert tidligere (Dokken 2015, Dokken 2016a, 2016b og Kann og Naper 2012). Dokken (2015) sammenlig-

Sosialtjenesteloven

Ifølge lov og rundskriv skal økonomisk sosialhjelp sikre "alle som oppholder seg lovlig i Norge et forsvarlig livsopphold" (Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, § 18). Det innebærer at alle som oppholder seg i Norge og som ikke kan sikre eget livsopphold kan ha rett på økonomisk sosialhjelp. Det gjelder for eksempel også alderspensjonister som ikke klarer å sikre forsvarlig livsopphold, og som kan motta sosialhjelp som supplement til alderspensjonen.

Forsvarlig livsopphold er nærmere definert i rundskrivet: "Utgiftsdekningen skal gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av. Livsoppholdsbegrepet er derfor et dynamisk begrep.

Hva som er et forsvarlig livsopphold vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse. Hvis tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov."

Forsvarlig livsopphold er et skjønnsmessig begrep og kravet om en helhetlig vurdering av personlige forhold medfører at det må anvendes en betydelig grad av profesjonelt skjønn i vurdering av en sak. Det er utarbeidet et omfattende rundskriv under § 4.18.2, der en rekke utgifter til livsopphold diskuteres i detalj. Det er egne avsnitt om "Mat og drikke", "Klær og sko", "Medier og kommunikasjon", "Helse", "Tannbehandling" osv. Det slås for eksempel fast at i dagens samfunn vil utgifter til internettforbindelse som oftest inngå i livsoppholdet. Departementet utarbeider hvert år veiledende satser som justeres ut fra prisveksten.

§ 19 i Sosialtjenesteloven åpner også opp for at kommuner kan yte "økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon" selv om de ikke har rett på sosialhjelp etter § 18. Det gjelder for eksempel i situasjoner der det akutt oppstår en vanskelig økonomisk situasjon, men uten at alle andre muligheter til selvforsørgelse er forsøkt. Det kan dermed i noen akutte tilfeller utbetales sosialhjelp i en kortere periode uten at saksbehandlerne stiller vilkår om at søker først må benytte egen formue. Det kan for eksempel også innvilges stønad i situasjoner hvor det å dekke en utgift (som ikke er nødvendig) vil gi bruker motivasjon til arbeid eller arbeidsrettet aktivitet.

ner mottak av sosialhjelp blant innvandrere og norskfødte, og finner at innvandrere fra Afrika og Asia har svært mye høyere mottak enn norskfødte, mens enkelte andre innvandrergrupper har lavere mottak enn norskfødte. Dokken (2016a) gir en beskrivelse av utviklingen i mottak av økonomisk sosialhjelp i perioden 2010–

2014, mens Kann og Naper (2012) ser på hvordan utviklingen på arbeidsmarkedet og innføringen av kvalifiseringsprogrammet (KVP) har påvirket utviklingen i økonomisk sosialhjelp i perioden 2005–2011. Kann og Naper (2012) finner at det er en sammenheng mellom arbeidsledighet og andel mottakere av økonomisk sosialhjelp i en kommune, mens innføringen av KVP ser ut til å gi færre langtidsmottakere av sosialhjelp. En effektstudie av Markussen og Røed (2016) viser at deltakelse i kvalifiseringsprogrammet medfører økt overgang til arbeid. Dokken (2016b) ser spesielt på langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Ikke uventet finner hun at denne gruppa ofte har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og få opparbeidede trygderettigheter.

Bratsberg mfl. (2017) studerer hvordan utviklingen i tilknytning til arbeidslivet og mottak av ytelser for innvandrere varierer etter innvandringsgrunn. De finner at spesielt flyktninger har lavere tilknytning til arbeidslivet enn både norskfødte og andre innvandrere. Med økende botid øker arbeidstilknytningen blant flyktninger kraftig fram til 5–6 år etter ankomst til Norge, men etter dette faller den jevnt. Mottak av helseytelser er lave rett etter ankomst, før disse begynner å øke noen år etter at de er bosatt.

Hva påvirker mottak av økonomisk sosialhjelp?

Tidligere forskning har vist hvordan ulike faktorer kan påvirke mottak av økonomisk sosialhjelp. Disse faktorene inkluderer blant annet økonomiske konjunkturer, mottakernes kompetanse, samt innretningen på regelverket både for sosialhjelp og andre ytelser.

Konjunkturer påvirker mottak av økonomisk sosialhjelp på ulike måter. I nedgangskonjunkturer øker typisk antall mottakere av sosialhjelp (se f.eks. Lima 2016). Personer som mister jobben eller ikke får seg jobb kan motta økonomisk sosialhjelp dersom de ikke har andre midler til livsopphold. I nedgangskonjunkturer kan det være større kamp om jobbene, og det kan medføre at flere av de utsatte i arbeidslivet i mindre grad lykkes med å komme seg inn i arbeidsmarkedet og må søke om sosialhjelp for å sikre livsoppholdet mens de forsøker å skaffe seg jobb.

Manglende kompetanse til å delta i arbeidslivet kan være en annen årsak til at det kan være nødvendig

med å søke om økonomisk sosialhjelp. Denne manglende kompetansen kan blant annet skyldes at man ikke har fullført videregående skole. Frafallet fra videregående skole har vært stabilt eller gått ned de siste årene.

En annen gruppe som i større grad enn andre er utenfor arbeidslivet er innvandrere, og da spesielt flyktninger. En del innvandrere mangler kompetanse for å komme inn på arbeidsmarkedet (Proba 2020). Dette gjelder både formell kompetanse og norskferdigheter.

Innretningen av andre ytelser og endringer i disse kan påvirke mottak av sosialhjelp. For eksempel viser Lima og Grønlien (2020) at innstramminger på AAP i januar 2018 medførte at flere gikk fra å motta AAP til å motta sosialhjelp. Også innstramminger i overgangsstønad for enslige forsørgere kan ha gitt flere sosialhjelpsmottakere (Dokken 2018).

Endringer i regelverket for sosialhjelp i seg selv vil også kunne påvirke mottak av økonomisk sosialhjelp. Fra og med 1. januar 2017 ble det innført et vilkår om aktivitet for unge sosialhjelpsmottakere under 30 år. Før endringen var bruken av vilkår en mulighet for kommunene å benytte seg av, noe mange kommuner også gjorde (Dahl og Lima, 2017, 2018). Vilkår betyr her at det knyttes et krav om at sosialhjelpsmottakeren deltar i en arbeidsrettet aktivitet.

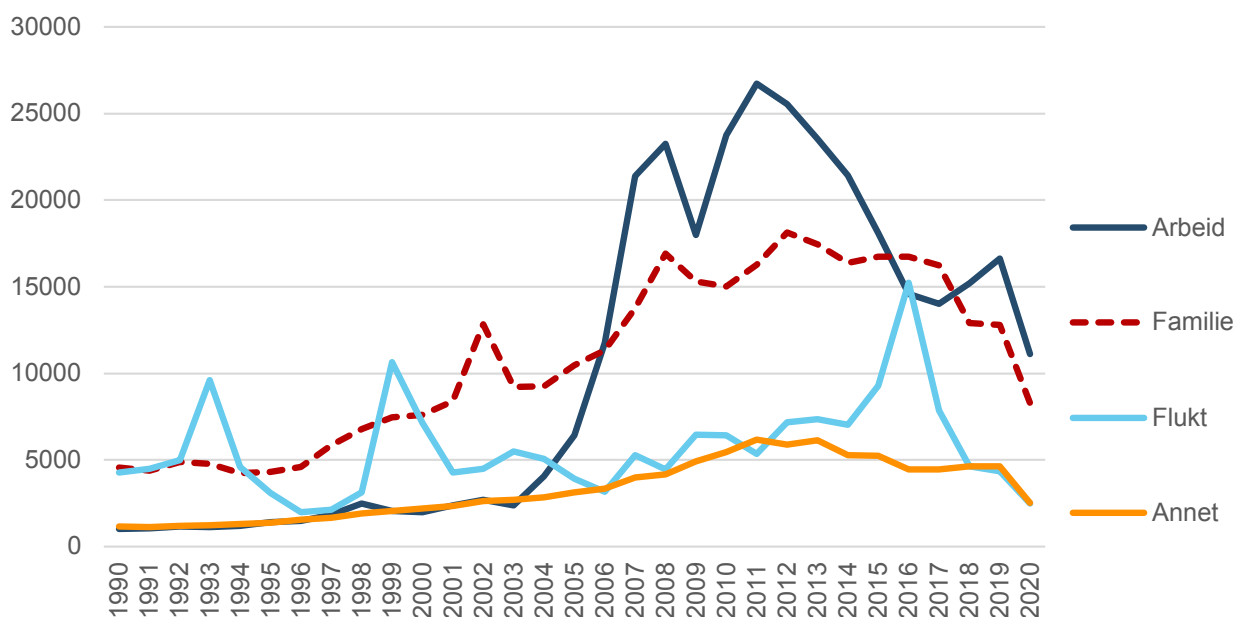
Brå og uventede endringer i økonomien, slik som koronapandemien, kan også påvirke mottak av sosialhjelp. Men av ulike årsaker har det, til tross for rekordhøy arbeidsledighet, ikke slått ut i økning i antall sosialhjelpsmottakere (Dahl m.fl., 2021). Det er flere årsaker til dette: utvidelse av andre ordninger, spesielt dagpengeordningen, samt utvidelse av permitteringsordningene og omsorgspengeordningen.

Innvandringen til Norge

Antallet innvandrere, og særlig antallet flyktninger som kommer til landet vil ha betydning for utviklingen i sosialhjelpsmottak (Dokken 2015).

Innvandringen til Norge skjøt fart fra 2006 da vi fikk en svært sterk økning i antall arbeidsinnvandrere (figur 1). Antallet flyktninger har økt mer jevnt i hele

Figur 1. Nye innvandrere per år etter innvandringsgrunn. 1990–2020



Kilde: SSB

perioden fra 1998, da flyktningebefolkningen utgjorde 65 000 personer, til i 2020 da den utgjorde cirka 240 000 personer. Tallene inkluderer også familie-gjenforente til flyktninger. I perioden vi konsentrerer oss om i denne artikkelen, 2010 til 2020, er antallet nye flyktninger høyt sammenlignet med foregående perioder. Det var en stor topp i nye flyktninger i 2016 da 15 200 ble bosatt i Norge. Det skyldes at det kom mange asylsøkere fra Syria som var på flukt fra borgerkrigen i hjemlandet. Denne perioden skiller seg også ved at flyktningene ofte har bakgrunn fra land i Afrika og Asia som Eritrea, Somalia, Sudan, Afghanistan og Syria, hvorav flere er lavinntektsland. Flyktningene som kom i 1992 til 1994 hadde derimot ofte bakgrunn fra Bosnia (krigen i Bosnia-Hercegovina), og flyktningetoppen i 1999 gjaldt flyktninger fra Kosovo.

Introduksjonsordningen ble innført i 2004 og pålegger kommunene å tilby flyktninger i alderen 18–55 år et program som skal styrke deres «mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsnivå». Før ordningen ble innført var sosialhjelp den viktigste inntektskilden til flyktninger de første årene etter ankomst til Norge. Deltakere i introduksjonsordningen mottar en ytelse

på 2 G, noe som tilsvarte 202 000 kr i 2020. Over 90 prosent av alle flyktninger har deltatt i introduksjonsordningen, og i gjennomsnitt deltar de i omtrent 24 måneder i ordningen.

Data og metode

Vi benytter individdata om sosialhjelpsmottak fra KommuneStatRapporteringen (Kostra), befolkningsdata fra TPS, ulike registre for mottak av øvrige stønader og trygder, og informasjon om arbeidsforhold fra AA-registeret. Antallet mottakere av sosialhjelp er noe lavere enn det Statistisk Sentralbyrå rapporterer om i statistikkbanken. Det skyldes blant annet at vi kun rapporterer mottakere som er registrert som bosatt, samt at vi har valgt å fjerne personer som er registrert med mottak av sosialhjelp en gitt måned, men som står med 0 i utbetalt beløp.

Vi ser også på samtidig mottak av sosialhjelp og om personene er i arbeid eller mottar en annen ytelse enn sosialhjelp. Statusene, foruten mottak av sosialhjelp, har vi da konstruert slik at de er gjensidig utelukkende.

Sosialhjelp er en ytelse på husholdningsnivå

Søknader om økonomisk sosialhjelp vurderes med bakgrunn i familiens situasjon og husstandens størrelse. Når det for eksempel er en familie med barn som søker om sosialhjelp, skal NAV-kontoret legge til grunn familiens samlede inntekter og utgifter i vurderingen av hvilket beløp som trengs for å sikre livsoppholdet til familien. Ektefellers økonomi vurderes samlet, mens NAV skal i utgangspunktet vurdere samboeres økonomi hver for seg.

I de statlige veiledende retningslinjene for økonomisk stønad er det egne satser for par og for barn i ulike aldersgrupper. NAV har imidlertid ikke tilgang til husholdningsdata. I denne artikkelen vil vi derfor beskrive mottak av sosialhjelp for enkeltindivid.

Utenlandsfødte og innvandrere

I denne artikkelen skiller vi mellom personer født i Norge (norskfødte) og personer født utenfor Norge (utenlandsfødte). Utenlandsfødte betegner vi også som innvandrere. Denne inndelingen samsvarer ikke helt med SSBs definisjon av innvandrere, som er personer født i utlandet av utenlandsfødte foreldre. Forskjellen på disse to måtene å måle innvandrere på er imidlertid liten (Lien 2016).

Vi har delt utenlandsfødte inn i to grupper basert på landbakgrunn:

Landgruppe 1: østlige EU-land og vestlige land	Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand Østeuropeiske EU-land
Landgruppe 2: Afrika, Asia, resten av Europa og etc	Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika

Kilde: NAV

Landgruppe 1 består i stor grad av arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske EU-land samt fra Sverige. Landgruppe 2 er en sammensatt gruppe, men består av mange innvandrere fra lavinntektsland i Afrika og Asia. Vanlige innvandringsgrunner for denne landgruppen er flukt og familiegjenforening. Heretter skal vi for enkelthets skyld kalle de to landgruppene for landgruppe 1 og landgruppe 2 slik det er definert over.

Metode

Metoden vi benytter er beskrivende statistikk. Vi ser på utviklingen i sosialhjelpsmottak både som andel som mottok sosialhjelp i minst en måned i løpet av ett år, og i det som kalles sosialhjelpsprosenten. Sosialhjelpsprosenten viser gjennomsnittlig andel av befolkningen som mottar sosialhjelp hver enkeltmåned i løpet av året. Sosialhjelpsprosenten er sammenlignbar med NAVs offisielle statistikk om arbeidssøkere, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, og her er det i hovedsak sosialhjelpsprosenten vi benytter.

Utviklingen i andelen sosialhjelpsmottakere

Nedgang i andelen mottakere siden 90-tallet

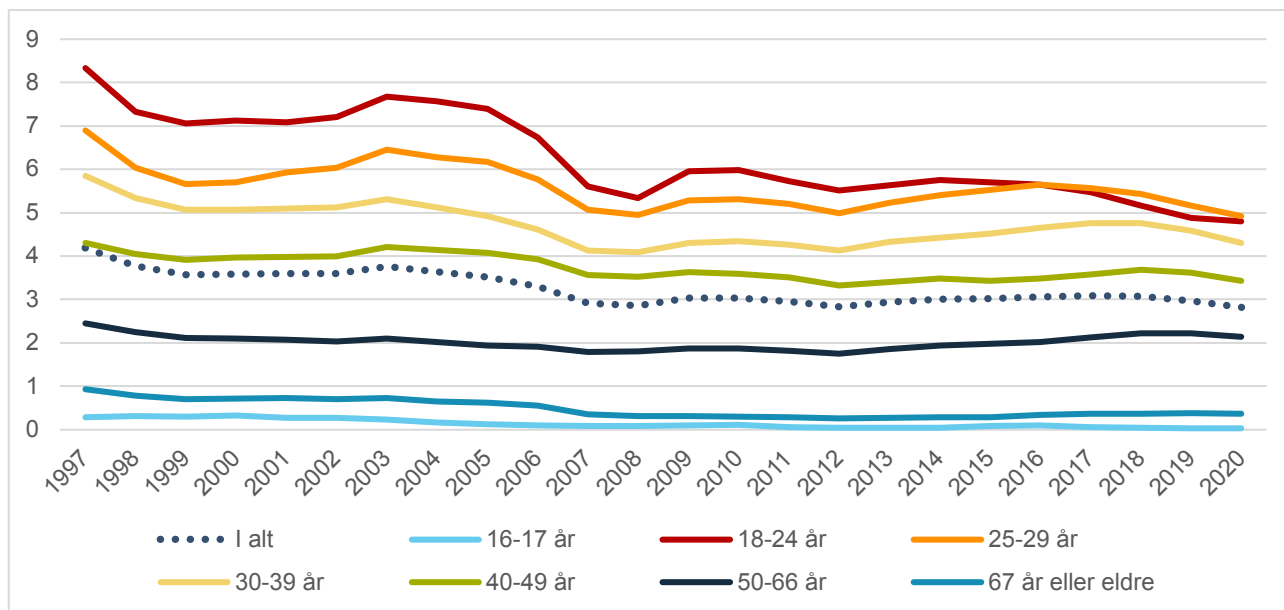
Andelen av befolkningen som mottar økonomisk sosialhjelp minst en måned i løpet av ett år har vært stabil i den siste tiårsperioden, med rundt tre prosent av befolkningen som mottakere (figur 2). Sammenlignet med slutten av 90-tallet har det vært en reduksjon i andelen mottakere med litt over ett prosentpoeng. Det er spesielt blant de yngste under 30 år vi kan observere en klar reduksjon i andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp, fra over 8 prosent i toppåret 1997 til under 5 prosent i 2020.

Det er få mottakere av sosialhjelp blant folk i pensjonsalder (67 år og eldre), og langt færre enn i aldersgruppen på 50-66 år. At det skjer et betydelig fall i andelen mottakere i pensjonsalder akkurat i 2007 ser vi i sammenheng med at minstepensjonene økte i denne perioden, samt at det da ble innført supplerende stønad for innvandrere. Supplerende stønad tilsvarer minstepensjon og utbetales til personer uten full opptjening i folketrygden. Personer uten full opptjening er ofte innvandrere, men kan også være norskfødte som har bodd lenge i utlandet. Det er en svak tendens til en økning i andelen sosialhjelpsmottakere i pensjonsalder fra 2016 til 2020, og årsaken til dette skal vi komme tilbake til under.

Ulike mål på utviklingen gir samme bilde

I det følgende skal vi avgrense oss til å undersøke utviklingen i perioden 2010–2020. Et alternativt mål til andel av befolkningen er å se på sosialhjelpsprosenten (Kann og Naper 2012). I figur 2 viste vi andelen som er

Figur 2. Andel som mottok sosialhjelp minst en måned per år. Fordelt på aldersgrupper. 1997–2020. Prosent

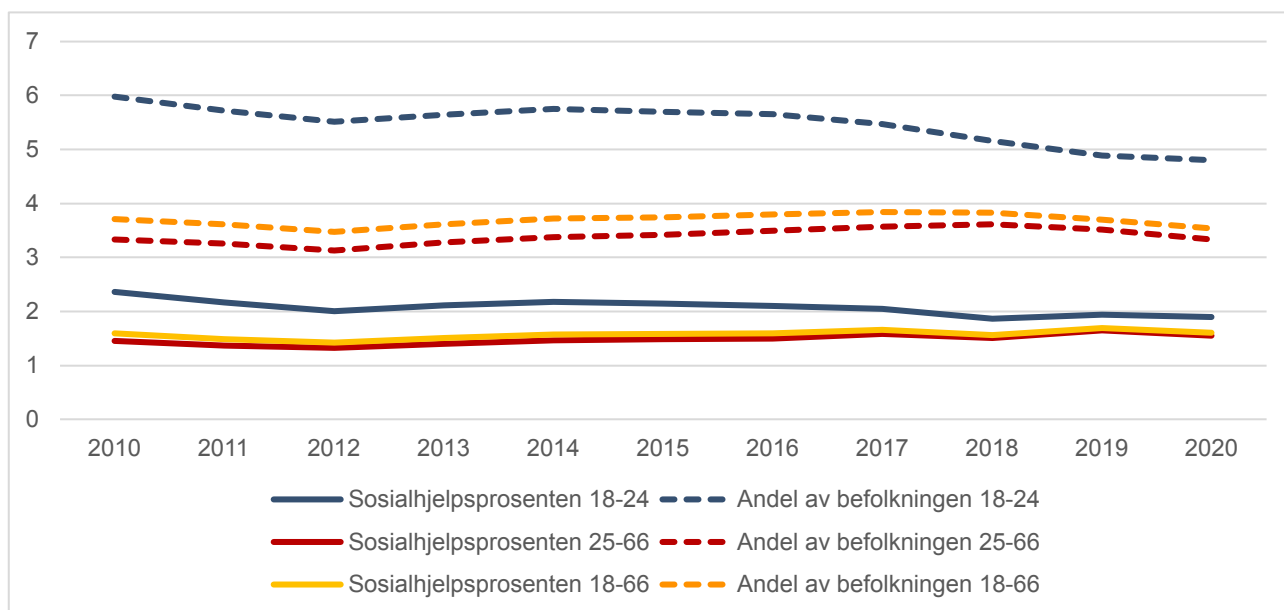


Kilde: SSB

innom sosialhjelp i løpet av året. I figur 3 viser vi utviklingen i begge disse målene for to ulike aldersgrupper, blant dem i alderen 18 og 24 og dem i alderen 25 og 66 år. Andelen som er innom sosialhjelp minst en gang i løpet av året er omtrent 2,5 ganger høyere enn den gjennomsnittlige andelen som mottar sosialhjelp en gitt måned (sosialhjelpsprosenten). Det er dermed langt

flere som er innom sosialhjelp i løpet av ett år, enn som mottar sosialhjelp alle måneder i løpet av ett år, og for mange er sosialhjelp en kortvarig ytelse som de mottar noen måneder. Forholdet mellom sosialhjelpsprosenten og andelen mottakere i løpet av ett år er tilnærmet lik over tid, noe som innebærer at varigheten i mottaket er omtrent konstant over tid.

Figur 3. Sosialhjelpsprosenten og andel sosialhjelpsmottakere per år. Fordelt på aldersgrupper. 2010–2020



Kilde: NAV

Sosialhjelpprosenten er som nevnt sammenlignbar med NAVs statistikk for andre trygdeytelser. I 2019 var sosialhjelpsprosenten på 1,7 prosent for aldersgruppen 18-66 år. Til sammenligning var det 3,5 prosent av befolkningen som mottok arbeidsklaringspenger, mens 10,2 prosent mottok uføretrygd. Andelen mottakere av sosialhjelp er dermed langt lavere enn andelen mottakere av disse to helseytelsene. Hvis en ser på utbetalinger per innbygger i landet og tar med alle helseytelser fra NAV, inkludert sykepenger, viser tall fra 2014 at mens det ble utbetalt 41 000 kr per innbygger i helseytelser, ble det utbetalt 2 000 kr per innbygger i sosialhjelp (Lien 2015: 41). Sosialhjelp er relativt sett en liten utgiftspost i den norske velferdsstaten.

Færre norskfødte, langt flere utenlandsfødte

Beskrivende statistikk for tre landgrupper

I perioden fra 2010 til 2020 økte antallet innvandrere bosatt i Norge med cirka 350 000 personer. I tabell 1 har vi oppsummert utviklingen i sosialhjelpsmottak fra 2010 til 2020 fordelt på norskfødte og innvandrere fra to forskjellige landgrupper.

Tallene gjelder for alle bosatte i alderen 18-89 år. Blant norskfødte har gjennomsnittlig andel mottakere av sosialhjelp i måneden blitt redusert med 0,2 prosentpoeng fra 2010 til 2020. Også totalt antall motta-

kere per måned er noe redusert, og det på tross av en vekst i befolkningen i perioden. Varighet i form av antall måneder med mottak i kalenderåret er tilnærmet stabil, og det viser at nedgangen i hovedsak skyldes færre mottakere, og ikke at varigheten per mottaker er blitt kortere. Gjennomsnittlig beløp (i 2020 kr) per mottaker per måned har i samme periode økt med 743 kr. Det har vært en sterk vekst i antallet innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 2 (Asia, Afrika, etc) som er den gruppen med klart høyest sosialhjelpsprosent. Innvandrere fra denne landgruppa har langt høyere sosialhjelpsmottak enn norskfødte og innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 1. Blant innvandrere fra landgruppe 2 har andelen mottakere i måneden samlet sett litt noe redusert når vi ser på hele aldersspennet og holdt seg stabil når vi kun ser på aldersgruppen 18-66 år. Samtidig ser vi at varigheten har økt, mens utbetalt beløp per mottaker måned bare har økt med 501 kr. Selv om sosialhjelpsprosenten er stabil for landgruppen, medfører befolkningsveksten for denne gruppen en sterk vekst på 10 000 flere mottakere per måned blant personer med denne landbakgrunnen.

Utenlandsfødte fra landgruppe 1, som i stor grad består av arbeidsinnvandrere, har et lavere nivå på mottak av sosialhjelp enn norskfødte. Utviklingen over tid er ganske lik som blant norskfødte med en liten reduksjon i andelen mottakere. Siden også denne gruppen har vokst betydelig i perioden, har likevel antallet mottakere per måned økt noe.

Tabell 1 Befolkningen og mottakere av sosialhjelp etter landgruppe. To kalenderår.

	Norskfødt			Landgruppe 1			Landgruppe 2		
	2010	2020	Endring	2010	2020	Endring	2010	2020	Endring
Befolkningen									
Antall 18-89 år i mill	3,22	3,48	0,26	0,22	0,36	0,14	0,25	0,41	0,17
Gjennomsnittsalder	47,5	49,5	2,0	41,5	43,4	1,9	38,3	41,3	3,0
Mottakere av sosialhjelp									
Sosialprosent 18-89 år	1,0	0,8	-0,3	0,9	0,8	-0,1	6,5	6,4	-0,1
Sosialprosent 18-66 år	1,2	1,0	-0,2	0,9	0,8	-0,1	6,6	6,6	0,0
Antall mottakere i måned	32 693	26 377	-6 316	2 005	2 936	931	16 564	26 677	10 113
Beløp per mottaker pr mnd 2020 kr	7 310	8 052	743	7 903	8 490	587	9 598	10 099	501
Varighet antall måneder	5,0	4,9	-0,1	4,9	5,1	0,2	6,2	6,5	0,3

Kilde: NAV

Økte sosialhjelpsutgifter fra 2012 til 2018 – deretter reduksjon

Her viser vi samlet utbetalt sosialhjelpsbeløp kun justert for prisvekst (KPI¹). Det betyr at vi viser utviklingen uten å ta hensyn til befolkningsvekst eller aldersfordeling.

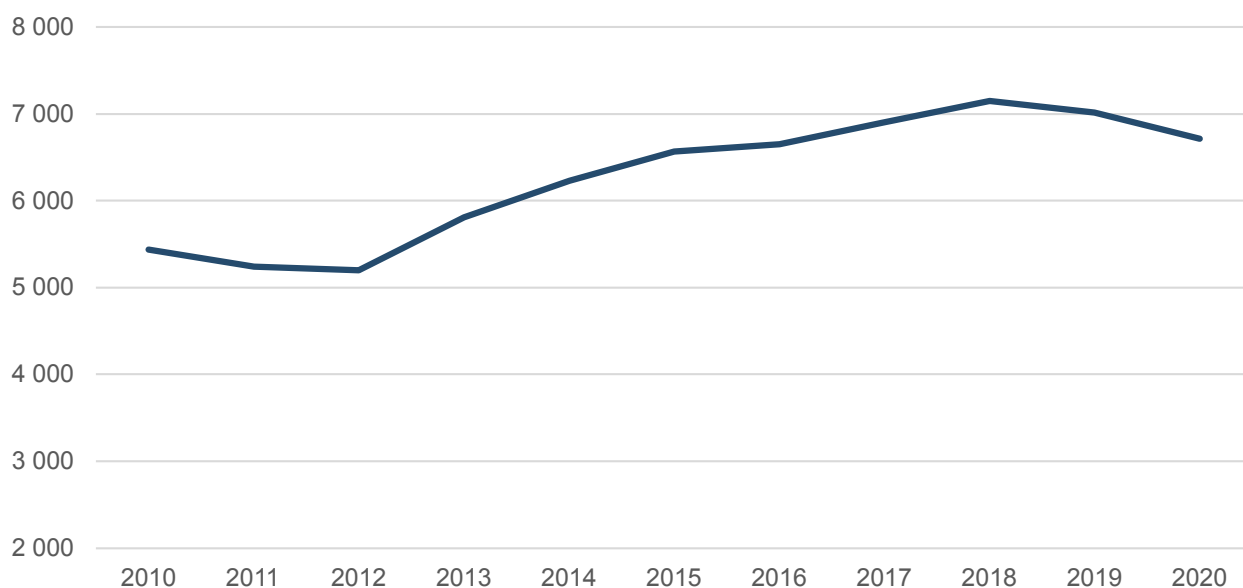
Andelen av befolkningen som har mottatt sosialhjelp minst en måned i løpet av ett år har vært nokså stabil siden 2010. Samtidig ser vi at utbetalingene i perioden økte med nesten 2 milliarder 2020-kroner fra 2012 til 2018 (figur 4). Etter 2018 har utbetalingene blitt redusert med 270 millioner kroner, og mesteparten av reduksjonen skjedde i 2020. På tross av denne reduksjonen i 2020 er utgiftene betydelig høyere enn i starten av perioden.

Økningen i utgifter skyldes i hovedsak befolkningsvekst, og særlig at det har vært betydelig vekst i antallet utenlandsfødte med bakgrunn fra Afrika, Asia, resten av Europa og etc. Som vist har det blitt langt flere innvandrere fra disse landene, en relativt høy andel av gruppen mottar sosialhjelp, samtidig med at beløpene per mottaker er relativt høye.

Når vi beskriver utviklingen i samlet beløp fordelt på landbakgrunn, ser vi at det i løpet av denne perioden har skjedd store endringer (figur 5). Blant norskfødte har de samlede utbetalingene i 2020-kroner vært nokså stabile i perioden fra 2013 til 2019. I koronaåret 2020 ble utbetalingene blant norskfødte betydelig redusert, og sammenlignet med toppåret 2010 ble det utbetalt omtrent 330 millioner kr mindre i sosialhjelp. Utbetalingene var høye i 2010 og med en ny topp i 2015, noe som kan sees i sammenheng med høy ledighet først i forbindelse med finanskrisen i 2008/09, og deretter i forbindelse med oljeprisfallet i 2014/15. At det er en viss økning i 2018 også kan sees i sammenheng med innstramningen i AAP-regelverket fra 1. januar 2018. Innstramningen medførte at flere langtidsmottakere av AAP i en periode gikk over til å motta sosialhjelp (Lima og Grønlien 2020).

Blant innvandrere i landgruppe 2 er det en sterk stigning i utbetalt beløp fra 2011 til en topp i 2018. I 2018 ser vi at gruppen samlet sett mottar mer i sosialhjelp enn norskfødte, selv om gruppen kun utgjør omtrent 10 prosent av den bosatte befolkningen det året. For bosatte med bakgrunn fra disse landene økte utbeta-

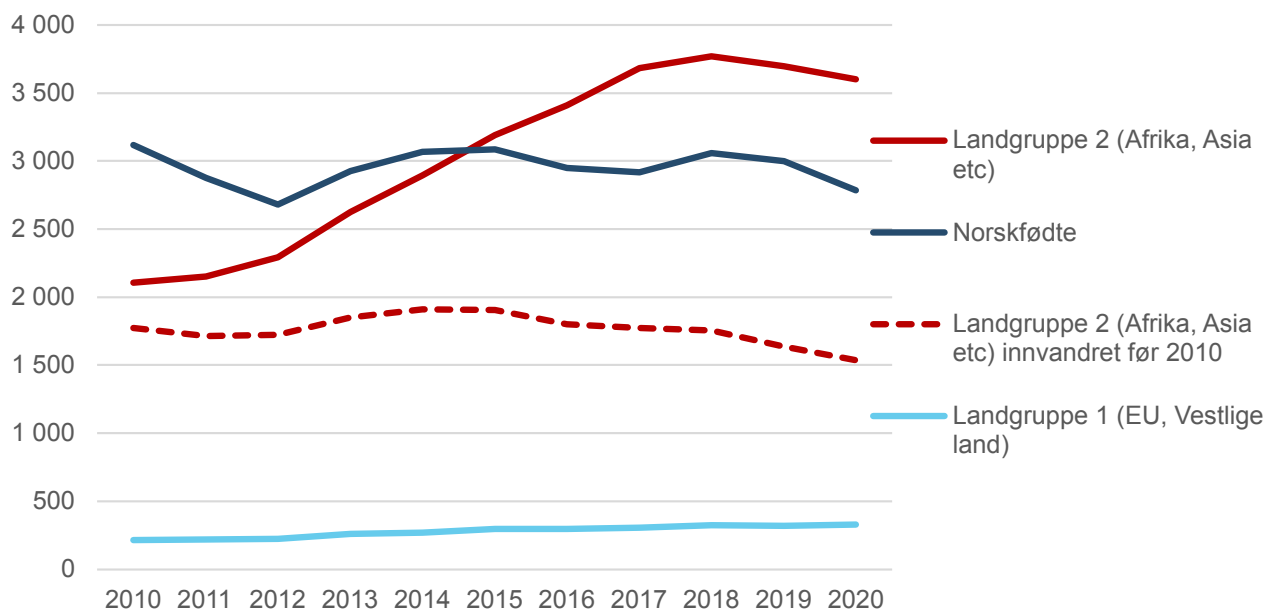
Figur 4. Utbetalt sosialhjelp i millioner 2020 kroner. Totalt for befolkningen i alderen 18-89 år.



Kilde: NAV

¹ <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen>

Figur 5. Utbetalt sosialhjelp i millioner 2020 kroner for bosatte i alderen 18-89 år. Etter landbakgrunn.



Kilde: NAV

lingene med 1,7 milliarder i 2020 kr fra 2010 til toppåret 2018.

Vi har også undersøkt utviklingen i utbetalt sosialhjelp blant de med bakgrunn fra landgruppe 2 som innvandret før 2010 (figur 5, rød stiplet linje). Da trekker vi fra alle de som er innvandret til Norge i løpet av de siste elleve årene. For en slik gruppe med stadig lengre botid i Norge er utviklingen i samlet beløp helt annerledes og ganske lik som for de norskfødte. Samlet utbetalt beløp fra 2011 til 2018 omtrent stabil, og ser vi hele perioden under ett er det en nedgang i utbetalt beløp.

Mye av veksten sosialhjelpsutgifter fra 2012 til 2018 kan dermed tilskrives at det var en periode med høy innvandring fra landgruppe 2 som har svært mye høyere sosialhjelpsmottak enn gjennomsnittet av befolkningen. I tillegg skal vi vise at særlig innvandrere med flyktningbakgrunn har et høyt mottak av sosialhjelp de første 6 årene de er bosatt i landet.

Blant innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 1 har det samlede sosialhjelpsbeløpet også økt i perioden. Det skyldes at det er blitt langt flere i denne gruppen i perioden, for som vist i tabell 1 er det en nedgang i sosialhjelpsprosenten.

Selv om innvandrere fra landgruppe 2 nå samlet sett får utbetalt mer i sosialhjelp, er det norskfødte som i gjennomsnitt har de høyeste stønadsutbetalingene fra NAV per innbygger (Lien 2015). Dette blant annet fordi norskfødte får utbetalt mye pensjon, som utgjør en stor andel av stønadsutbetalingene. Hvis en kun ser på aldersgruppen 18–66 år, er det utenlandsfødte fra landgruppe 2 som har høyest stønadsutbetaling per innbygger. Dette skyldes i hovedsak at gruppen mottar omtrent 10 ganger så mye i sosialhjelp per person som norskfødte, mens de har noe mindre utbetalt i helseytelser per person (Lien 2015: 41).

Færre unge norskfødte mottar sosialhjelp

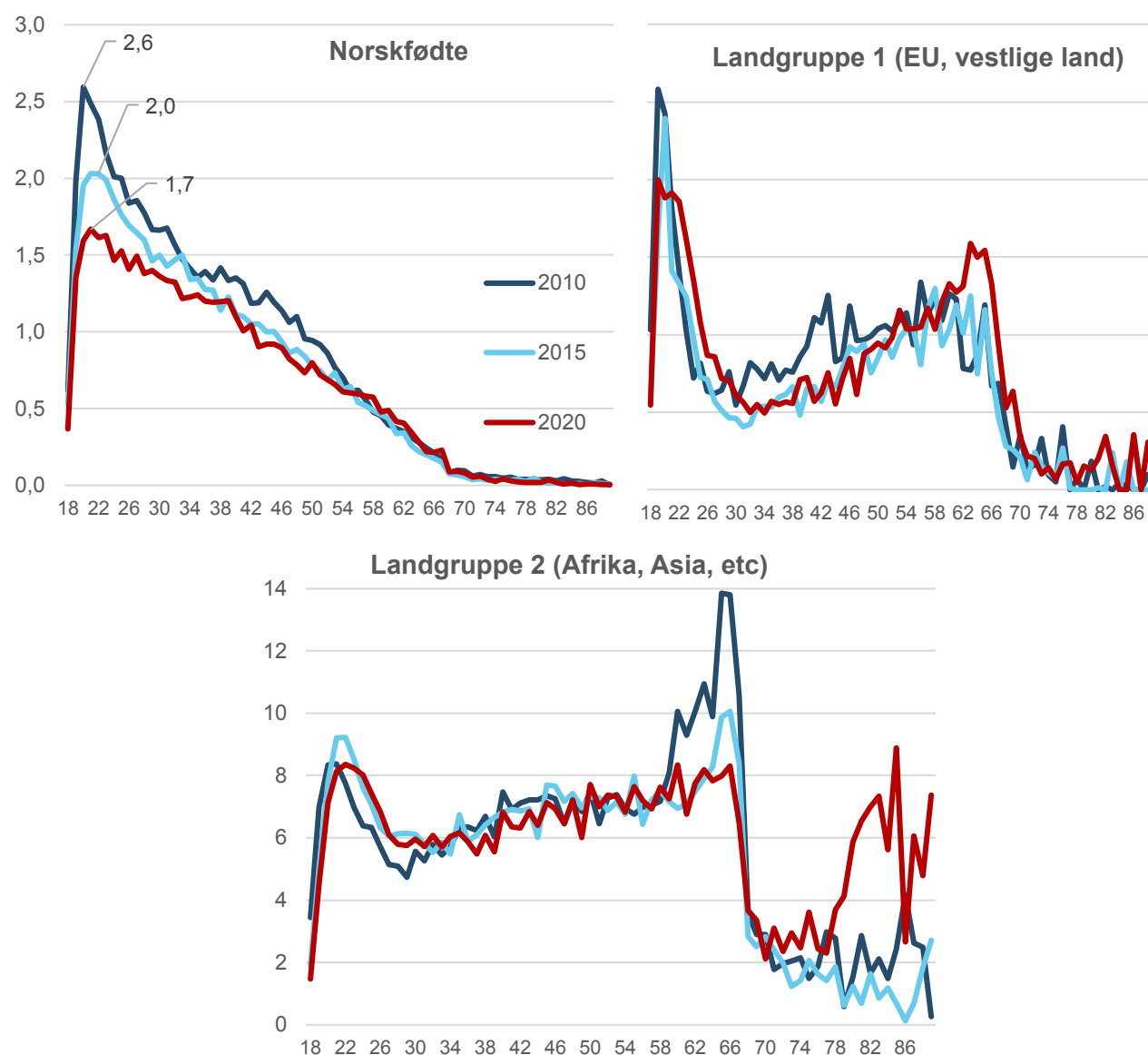
Det har lenge vært slik at unge, og særlig unge menn, oftere mottar sosialhjelp enn andre aldersgrupper. Det har sammenheng med at unge oftere er utsatt for arbeidsledighet, at de sjeldnere har tjent opp til rettigheter i folketrygden, og at de sjeldnere har formue eller verdier av betydning som de kan bruke for å sikre livsoppholdet. Blant norskfødte i 2010 er dette mønsteret tydelig, der sosialhjelpsprosenten er betydelig høyere aldersgruppen 20–23 år enn blant de eldre (figur 6). Dette har endret seg i løpet av de siste 10

årene. Både i 2019 og 2020 er mottaket blant norskfødte 20-23 åringer betydelig redusert sammenlignet med 2010. I 2020 var det bare litt høyere mottak blant 20-åringer sammenlignet med 30-åringer.

Ut fra tidligere analyser som har vist at økt arbeidsledighet medfører økt andel sosialhjelpsmottakere blant unge, hadde vi forventet en økning i andelen unge mottakere i 2020 siden det var en eksepsjonelt høy arbeidsledighet i perioder av året. Men som tidligere vist sank andelen mottakere i 2020, også blant de

unge. En forklaring på dette er at Stortinget innførte regler som ga flere rett til dagpenger, i tillegg til at ytelsen også ble økt fra 62,4 prosent av tidligere inntekt til 80 prosent av tidligere inntekt (Dahl mfl. 2021). Når det gjelder den generelle nedgangen blant unge i denne perioden må det tas i betraktning at det var høy ledighet i 2010 etter finanskrisen, og at det bidro til økt sosialhjelpsmottak akkurat det året. Men det er også en nedgang blant unge på lang sikt som ikke kan forklares bare med variasjon i arbeidsledighet. En mulig forklaring er at det i perioden har vært en kraf-

Figur 6. Andel mottakere av sosialhjelp etter ettårig alder. Utvalgte år og etter fødeland. Prosent



Kilde: NAV

tig økning i «bruk av vilkår generelt og arbeidsrettede vilkår» (Proba 2017) rettet mot unge sosialhjelpsmottakere, noe som ifølge veiledere i NAV-kontor er viktig for å begrense sosialhjelpsutgiftene. Blant annet ble det innført aktivitetsplikt for alle mottakere opp til 20 år i 2017. Også NAV-reformen fra 2006 kan ha bidratt til nedgangen i unge mottakere, blant annet ved innføringen av kvalifiseringsprogrammet som er et arbeidsrettet program rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp (Kann og Naper 2012, Markussen og Røed 2016). Det kan også ha sammenheng med innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010, som ifølge NAV-veiledere kan ha medført at flere som tidligere ville fått sosialhjelp nå i stedet ble mottakere av denne midlertidige helseytelsen (Mandal mfl. 2015: 156).

Blant norskfødte synker andelen mottakere klart med alderen, og dette mønsteret er ganske likt i alle de tre årene vi viser i figuren. Blant norskfødte over pensjonsalder (67 år) er det nesten ingen som mottar sosialhjelp. For eksempel var det 0,8 promille av 70-åringene som mottok sosialhjelp en gjennomsnittlig måned i 2020 – samme andel som i 2010. Ved utgangen av 2020 var det 138 200 alderspensjonister som mottok det som nå heter minste pensjonsnivå (før minstepensjon). Til sammenligning var det i 380 norskfødte menn og kvinner i alderen 68–89 år som mottok sosialhjelp en gjennomsnittlig måned i 2020. Det er dermed en forsvinnende liten andel av de norskfødte minstepensjonistene som mottar sosialhjelp. En tolkning av dette er at minste pensjonsnivå i denne perioden har vært tilstrekkelig til å sikre livsoppholdet til alderspensjonister². Det kan sees i sammenheng med at mange minstepensjonister har formue, de har lav gjeld og eier ofte egen bolig (Normann 2019). Minstepensjonister med lavinntekt etter EU-60 hadde for eksempel en median finansformue på 210 000 kr i 2017.

Blant utenlandsfødte fra landgruppe 1 er andelen mottakere av sosialhjelp klart høyest blant de yngste, og lavest blant de i alderen 30–48 år. For denne gruppen er det ikke samme nedgang i andelen unge sosial-

hjelpsmottakere som blant norskfødte. Andelen mottakere begynner å øke noe igjen blant de som er 50 år, og andelen mottakere når en ny topp rett før de blir 67-år. I denne gruppen er det et tydelige fall i andelen mottakere ved overgangen til pensjonsalder.

Blant innvandrere fra landgruppe 2 er andelen mottakere langt høyere enn blant norskfødte, og sammenhengen mellom alder og sosialhjelpsmottak ganske annerledes enn for norskfødte. For det første ser vi at unge mellom 20–23 år har et høyt mottak, og at dette *ikke* har endret seg over tid (figur 6). For det andre ser vi at andelen mottakere blir lavere frem til gruppen er cirka 30 år, og deretter øker andelen mottakere med økende alder helt til 67 år. Dette i motsetning til sosialhjelpsmottaket blant norskfødte som blir lavere og lavere med økende alder. Vi skal ikke forsøke å forklare denne forskjellen mellom norskfødte og innvandrere i landgruppe 2 her, men vi vil minne om at i denne gruppen er det mange med ganske kort botid, og botid kompliserer bildet for innvandrere.

For landgruppe 2 er det en stor nedgang i andelen mottakere i det året de blir 67 år og når pensjonsalder, og dette gjelder i alle år. I 2015 er for eksempel sosialhjelpsprosenten på 8,4 prosent for 66-åringene, og den blir redusert med 5,7 prosentpoeng til 2,8 prosent etter at pensjonsalder er nådd. Alderspensjon og supplerende stønad ser dermed ut til å sikre livsoppholdet til mange innvandrere fra de fyller 67 år. Supplerende stønad er en garantert minsteinntekt til eldre med lavt pensjonsnivå og gir lik utbetaling som minstepensjon. Men selv blant innvandrere i pensjonsalder er andelen mottakere av sosialhjelp høyere enn blant norskfødte i alderen 20–23 år, som er den aldersgruppen blant norskfødte som har høyest andel mottakere. I 2020 er det blitt et overraskende høyt mottak av sosialhjelp blant de eldste innvandrerne i alderen 79–89 år. For å skjønne mottaket av sosialhjelp blant innvandrere, samt økningen som skjedde etter 2015, skal vi kort beskrive reglene for alderspensjon og en lovendring i 2016.

Noen innvandrere mistet retten til supplerende stønad

Nivået på alderspensjon er blant annet avhengig av antall år med botid i Norge og egen opptjening, gjen-

² Satsene til minstepensjonsnivå varierer med sivilstand, og en enslig med minstepensjonsnivå hadde for eksempel en sats på 208 690 kroner i 2020 (gjeldende fra 1.5.2020).

nom hovedsakelig inntektsgivende arbeid. Personer med lav eller ingen egen opptjening er sikret en minstepensjon. Minstepensjonen reduseres hvis botiden er kortere enn 40 år. Innvandrere som har innvandret fra land utenfor EU/EØS og med kort botid ved pensjonsalder vil få små eller ingen utbetalinger fra alderspensjon. Inntil nylig var det unntak fra dette for flyktninger som fikk trygdetid i alderspensjon selv med kort botid i landet³. Supplerende stønad ble innført i 2006 som erstatning for sosialhjelp, og gir en inntekt tilsvarende minste pensjonsnivå. Stønaden er behovsprøvd og gis for en periode på 12 måneder om gangen.

Forklaringen på økningen i andelen sosialhjelpsmottakere blant innvandrere som er over 67 år er en lovendring i 2016 som medfører at noen innvandrere som kommer til Norge gjennom familiegjennforening mister retten til supplerende stønad i pensjonsalder (Halse 2018, s. 45). Siden denne gruppen har kort eller ingen opptjeningstid til alderspensjon, mottar de dermed ikke noen ytelser fra folketrygden. Halse (2018) viser

at omtrent halvparten i denne gruppen ender opp med å søke om sosialhjelp.

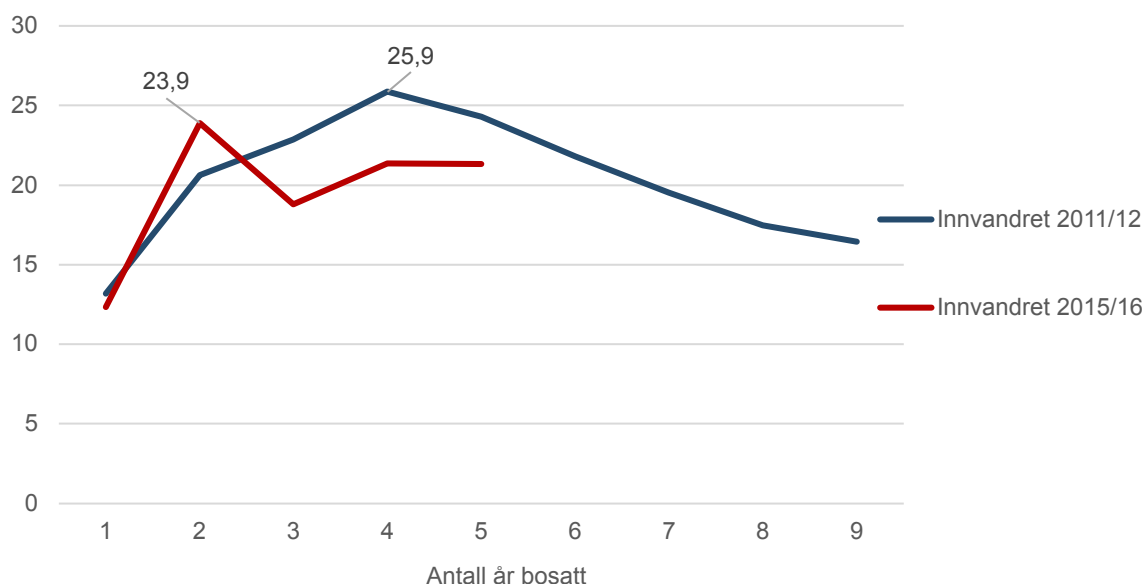
Sosialhjelp og sysselsetting blant to kohorter med flyktningbakgrunn

De store landgruppene vi benytter skiller til dels også mellom arbeidsinnvandrere på den ene siden (innvandrere fra landgruppe 1) og flyktninger og familiegjennforente til flyktninger på den andre siden (landgruppe 2 Afrika, Asia, etc). Hva forklarer det særskilt høye mottaket av sosialhjelp i landgruppe 2? Her identifiserer vi personer som det er grunn til å anta at har fluktbakgrunn, og undersøker mottaket av sosialhjelp for gruppen i tiden etter at de har blitt bosatt i Norge.

Mottak av sosialhjelp blant flyktninger

Flyktninger kommer til Norge for å unnsnippe krig eller forfølgelse, og at de kommer til Norge er ikke styrt av om de har en kompetanse som er etterspurt på det norske arbeidsmarkedet. Sysselsettingen til flyktninger er lav de første årene etter ankomst (se Rød

Figur 7. Sosialhjelpsprosenten for innvandrere i alderen 18-66 år fra utvalgte land. Etter bosettingsår og botid.



Kilde: NAV og SSB

³ Fra 1.1.2021 ble de særskilte bestemmelsene for flyktninger om vilkår om botid avviklet. Tidligere ble flyktninger behandlet som om de hadde 40 års botid uavhengig av faktisk botid (Prop. 10 L (2019-2020)).

mfl. 2019 og Bratsberg mfl. 2016), og sosialhjelp vil være den mest aktuelle ytelsen for å sikre livsoppholdet til de som ikke er i jobb etter å ha fullført introduksjonsprogrammet. Selv om nesten alle flyktninger deltar i introduksjonsordningen de første to årene etter ankomst, mottar de et nokså lavt beløp og det kan være aktuelt å supplere med økonomisk sosialhjelp. Det er også flyktninger som ikke har rett til deltakelse i introduksjonsordningen. I figur 7 har vi identifisert utenlandsfødte i alderen 18–66 år som er bosatt enten i 2011/12 eller i 2015/16. Vi har plukket ut de 7–8 hyppigst forekommende landbakgrunnene som tilsier at det er flukt som er årsak til innvandringen⁴. Vi følger alle som var mellom 19–66 år det året de ble bosatt i Norge, og stopper å følge dem når de blir 67 år. I 2011 og 2012 er utvalget på omtrent 8 500 innvandrere med bakgrunn fra Somalia, Eritrea, Irak, Afghanistan, Etiopia, Sudan og Nigeria. I 2015/16 er utvalget på omtrent 18 100 innvandrere med bakgrunn fra de samme landene i tillegg til flyktninger fra Syria. Sistnevnte landbakgrunn utgjør over halvparten av gruppen.

De som innvandret i 2011/12 observerer vi i opp mot 9 år etter at de ble bosatt. Sammenlignet med andre grupper er andelen mottakere i gruppen høy i hele perioden. At mottaket er lavere de 1–2 første årene kan forklares med at mange deltar i introduksjonsordningen og mottar introduksjonsstøtte. Andelen mottakere er høyest i 2–5 år etter at de ble bosatt, med en topp på 26 prosent for de som innvandret i 2011/12, og 24 prosent for de som innvandret i 2015/16 (figur 7). Det betyr at 1 av 4 i gruppen mottok sosialhjelp hver måned i toppåret. For den gruppen vi kan følge lengst ser vi at andelen mottakere begynner å avta i år 5 og fortsetter å gå ned helt fram til siste observasjon i år 9 med en sosialhjelpsprosent på 16,5 prosent. Det er en nedgang på 8 prosentpoeng fra toppen fem år etter ankomst. Blant de som innvandret i 2015/16 er utviklingen lik de to første årene etter ankomst som for ovennevnte gruppe, men andelen mottakere er noe lavere i år 3 og 5 etter ankomst. Til sammenligning er sosialhjelpsprosenten på 6,5 prosent for alle innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 2. For denne

gruppen flyktninger er dermed mottaket av sosialhjelp langt høyere enn for gjennomsnittet av alle innvandrere fra landgruppe 2.

Sysselsetting og mottak av folketrygdytelse

Nedgangen i andelen sosialhjelpsmottakere med økt botid sammenfaller med en økning i andelen sysselsatte (figur 8, målt i desember hvert år). Det året de blir bosatt er kun 7–9 prosent sysselsatt, men andelen sysselsatte øker betydelig år for år etter at gruppen er bosatt. For gruppen som kom i 2011/12 øker andelen sysselsatte frem til år 7 da den når en topp på 58 prosent. Det er dessuten en stadig økende andel av de sysselsatte som jobber lang deltid eller heltid, og denne andelen øker helt frem til år 9 (ikke vist). Sysselsettingen øker enda raskere for flyktningene som kom i 2015/16, og allerede i år 4 etter at de er bosatt er andelen på over 50 prosent. For sistnevnte gruppen ser veksten ut til å avta i år 5, men det skyldes nok at vi da er kommet til pandemiåret 2020 for gruppen som kom i 2016.

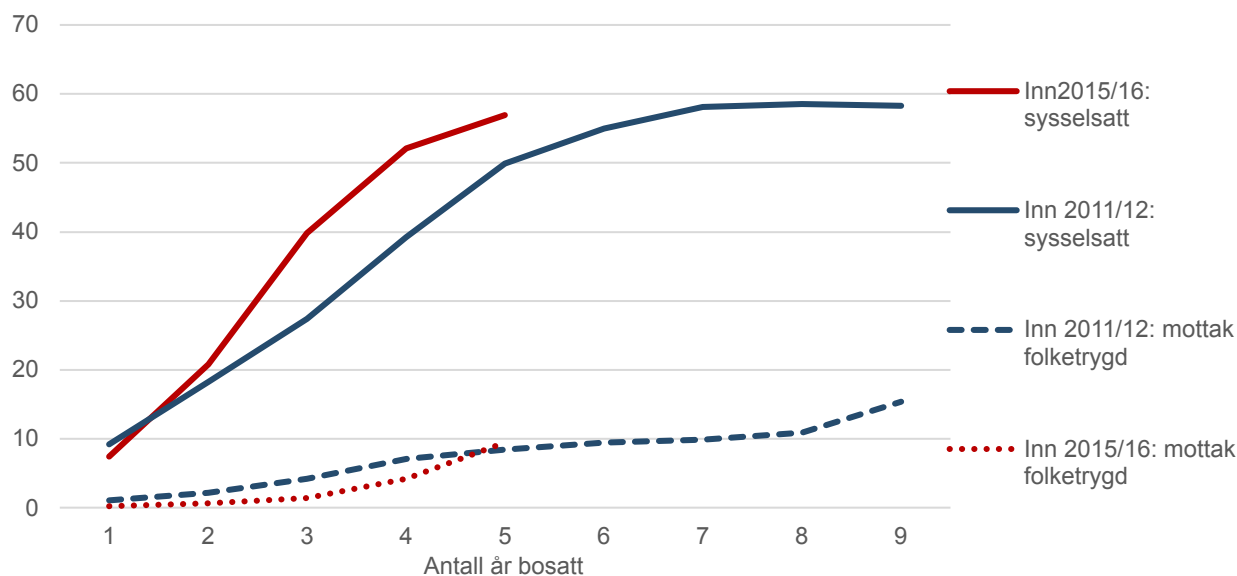
Vi viser også utviklingen i mottak av flere ytelser fra folketrygden (arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger målt i desember hvert år) for de to gruppene. I de første årene etter ankomst er andelen flyktninger som mottar folketrygdytelse lavere enn blant de norskfødte, og mye lavere enn andelen som mottar sosialhjelp. Andelen som mottar folketrygdytelse øker betydelig etter hvert, og dette bidrar nok også noe til nedgangen i andelen sosialhjelpsmottakere. Økningen i andelen med ytelser fra folketrygden flater ut etter år 6. Den særskilte økningen det siste året skyldes at vi da kommer til kalenderåret 2020, med pandemi og svært høy arbeidsledighet noe som medfører flere dagpengemottakere.

Når vi sammenligner hvilke folketrygdytelse personene med fluktbakgrunn mottar sammenlignet med norskfødte, finner vi betydelige forskjeller. Flyktningene mottar oftere dagpenger, de mottar omtrent like ofte arbeidsavklaringspenger, mens de sjeldnere mottar uføretrygd. Det er dermed arbeidsledighet som er årsak til at en høyere andel flyktninger mottar folketrygdytelse, mens den norskfødte sammenligningsgruppen noe oftere mottar langvarige helseytelser. Samlet sett er mottaket av ytelser blant denne gruppen

.....

⁴ Vi har brukt IMDIs database over asylsøknader for å plukke ut de vanligste landene.

Figur 8. I jobb og mottak av ytelser fra folketrygden (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og dagpenger) blant innvandrere i alderen 18-66 år i utvalgte land. Etter bosettingsår og botid. Prosent



Kilde: NAV

innvandrere svært forskjellig fra norskfødte, med en langt høyere andel sosialhjelpsmottakere, og en lavere andel mottakere av uføretrygd.

Blant de som innvandret i 2011/12 undersøker vi sammenhengen mellom sysselsetting og mottak av sosialhjelp i samme måned (desember) 8 år etter at de ble bosatt. For de som var registrert med lang deltid eller heltid i desember var andelen sosialhjelpsmottakere på 4 prosent, mot hele 32 prosent sosialhjelpsmottakere blant de uten jobb. For sosialhjelpsmottakerne som var i jobb var dessuten beløpet klart lavere enn for mottakerne uten jobb. Dette støtter poenget om at økt sysselsetting er en viktig årsak til reduksjonen i andelen sosialhjelpsmottakere blant flyktninger når botiden øker. Samtidig er andelen mottakere av sosialhjelp i denne gruppen med sysselsatte flyktninger vesentlig høyere enn blant sysselsatte norskfødte, 4 prosent mot 1 til 2 promille (se under). Noe av forklaringen på denne forskjellen kan være at sysselsatte flyktninger oftere består av familier med kun en inntekt, og der den ene inntekten er såpass lav at den ikke sikrer familiens livsopphold. 8 år etter ankomst er andelen kvinner som jobber heltid eller lang deltid på 23 prosent, mens den er på 56 prosent blant menn. I

tillegg er det grunn til å anta at flere av flyktningfamiliene ikke eier egen bolig og ikke har formue, og dermed oftere har rett på sosialhjelp.

For en betydelig andel personer med fluktbakgrunn er mottaket av sosialhjelp langvarig. I ovennevnte gruppe som innvandret i 2011/12 mottok 28 prosent sosialhjelp i 6 år eller mer av 9 mulige år (ikke vist)⁵. Samtidig er det 21 prosent i denne gruppen som aldri mottok sosialhjelp – mens 20 prosent mottok sosialhjelp i kun 1–2 år. Selv om sosialhjelp er ment å være en midlertidig ytelse, er ytelsen langvarig for en større gruppe personer med fluktbakgrunn⁶.

Sosialhjelp kombinert med ytelser eller arbeid

Både de som er i jobb og mottakere av ytelser i folketrygden kan ha rett til sosialhjelp dersom inntekten

⁵ Når vi måler med mottak minst 1 måned per kalenderår fra og med ett år etter ankomst. Vi følger her en gruppe som var bosatt hvert år i perioden og som var i alderen 19-56 år da de ble bosatt.

⁶ Det er også store forskjeller etter hvilket enkeltland flyktningene kommer fra. Det er et tema vi ikke hadde plass til å komme nærmere inn på her.

ikke er tilstrekkelig til å sikre et forsvarlig livsopphold. Utbetalingene på folketrygdytelse avhenger av størrelsen på tidligere pensjonsgivende inntekt. For de som mottar helseytelser er det en minste ytelse på 2 G⁷ uavhengig av størrelsen på tidligere inntekt, mens for dagpenger er det ingen minste ytelse for de som ikke har tidligere arbeidsinntekt under et visst nivå.

Færre mottar sosialhjelp samtidig med annen ytelse

Figur 9 viser også hvor store andeler av sosialhjelpsmottakere som i samme måned er registrert i et arbeidsforhold eller om de er registrert som arbeidssøker. Resten regner vi som hverken arbeidstaker, trygdemottaker, tiltaksdeltaker eller registrert som arbeidssøker. Figurene vises både for norskfødte og for personer født i utlandet (hhv. landgruppe 1 og 2). Tallene viser gjennomsnittet per år for årene 2010–2020.

Et overordnet poeng er at det er få sosialhjelpsmottakere som samtidig mottar dagpenger, mens det er en relativt høy andel som mottar uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger. Det har sammenheng med antallet som mottar helseytelser er til enhver tid mye høyere enn antallet som mottar dagpenger. Siden 2010 har det vært en reduksjon i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp som mottar en trygdeytelse samme måned (figur 6). Blant norskfødte var det i 2010 over en av fem sosialhjelpsmottakere som samtidig mottok helseytelsen arbeidsavklaringspenger, en andel som faller i følgende år. Nå er det under en av ti av mottakerne som samtidig mottar AAP. Andelen AAP-mottakere i befolkningen har også blitt kraftig redusert i tilsvarende periode. Reduksjonen i samtidig mottak av AAP og sosialhjelp kan ha sammenheng med innstrammingene i AAP-regelverket. Andelen sosialhjelpsmottakere som samtidig mottok uføretrygd har vært stabilt mellom 8 og 11 prosent. Denne gruppen har sannsynligvis lav opptjening i folketrygden og dermed en relativt lav uføretrygd.

Andelene av sosialhjelpsmottakerne som har heltidsarbeid har økt i perioden. Totalt sett var det i gjenn-

omsnitt rundt én av ti sosialhjelpsmottakere som samtidig hadde heltidsarbeid og andelene er noe økende i perioden frem til 2020.

Blant dem som ikke mottar en ytelse eller deltar i tiltak ved siden av mottak av sosialhjelp, har det vært en økende andel som har registrert seg som arbeidssøker uten å ha rett til dagpenger. Totalt sett er de fleste sosialhjelpsmottakere i en av disse gruppene. Den økende andelen som har registrert seg som arbeidssøker kan ha sammenheng med aktivitetskravene for sosialhjelpsmottakere (se Dahl og Lima 2017, 2018, Lidén og Trætteberg, 2019). Det gjelder spesielt for dem under 30 år, som hovedregel siden 2017 må delta i en aktivitet for å fortsatt motta sosialhjelp.

Blant sosialhjelpsmottakere født i landgruppe 1 ser bildet relativt likt ut som for norskfødte. Men det er noen færre som samtidig mottar en annen ytelse fra folketrygden. Denne forskjellen er enda mer tydelig for sosialhjelpsmottakere født i landgruppe 2.

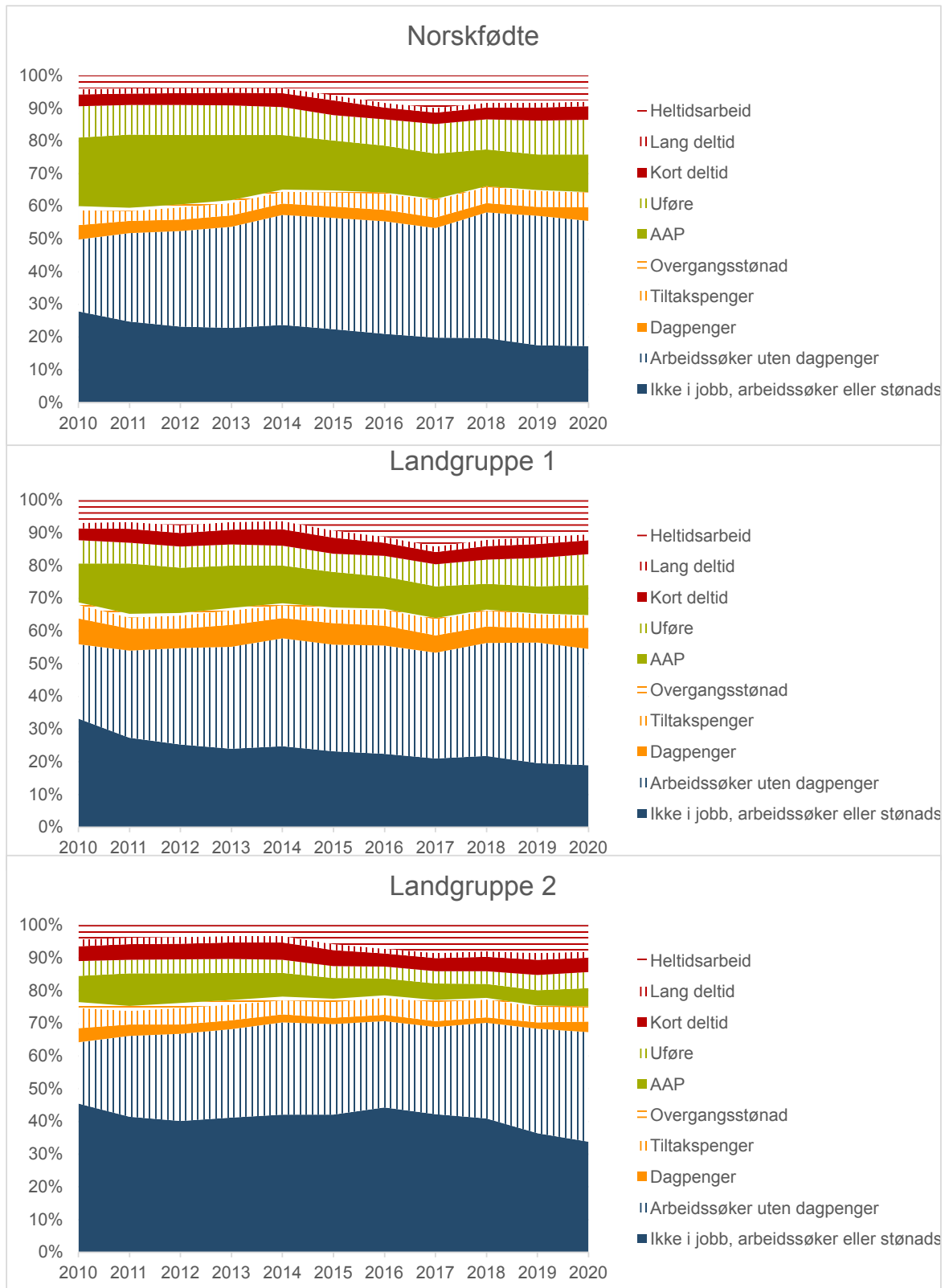
Store forskjeller i behovet for supplerende sosialhjelp basert på landbakgrunn

I neste figurrekke tar vi utgangspunkt i hele befolkningen i alderen 18–66 år og sjekker hvor mange med ulike statuser som samtidig mottok sosialhjelp (figur 10). Disse statusene inkluderer arbeid (heltid, lang og kort deltid) og mottak av overgangsstønad, dagpenger, AAP, eller uføretrygd. Dette gir en indikasjon på hvor mange i hver gruppe som har så lav inntekt at de må søke supplerende sosialhjelp for å sikre livsoppholdet sitt. Også her ser vi på norskfødte for seg, og på personer født i landgruppe 1 og 2.

For norskfødte var det i 2010 i gjennomsnitt 4,8 prosent av AAP-mottakerne som samtidig mottok sosialhjelp. Andelene er fallende frem til 2018, mens den øker noe igjen i 2019 og 2020 (figur 10). For de øvrige ytelsene er andelene som samtidig mottar sosialhjelp lavere enn blant de som mottar AAP, med flest mottakere blant dagpengemottakere og færrest blant mottakere av uføretrygd. Rundt en halv prosent av dem med kort deltidsarbeid mottar sosialhjelp, mens det blant de med lang deltid eller heltidsarbeid kun er henholdsvis 2 og 1 promille som mottar sosialhjelp samme måned.

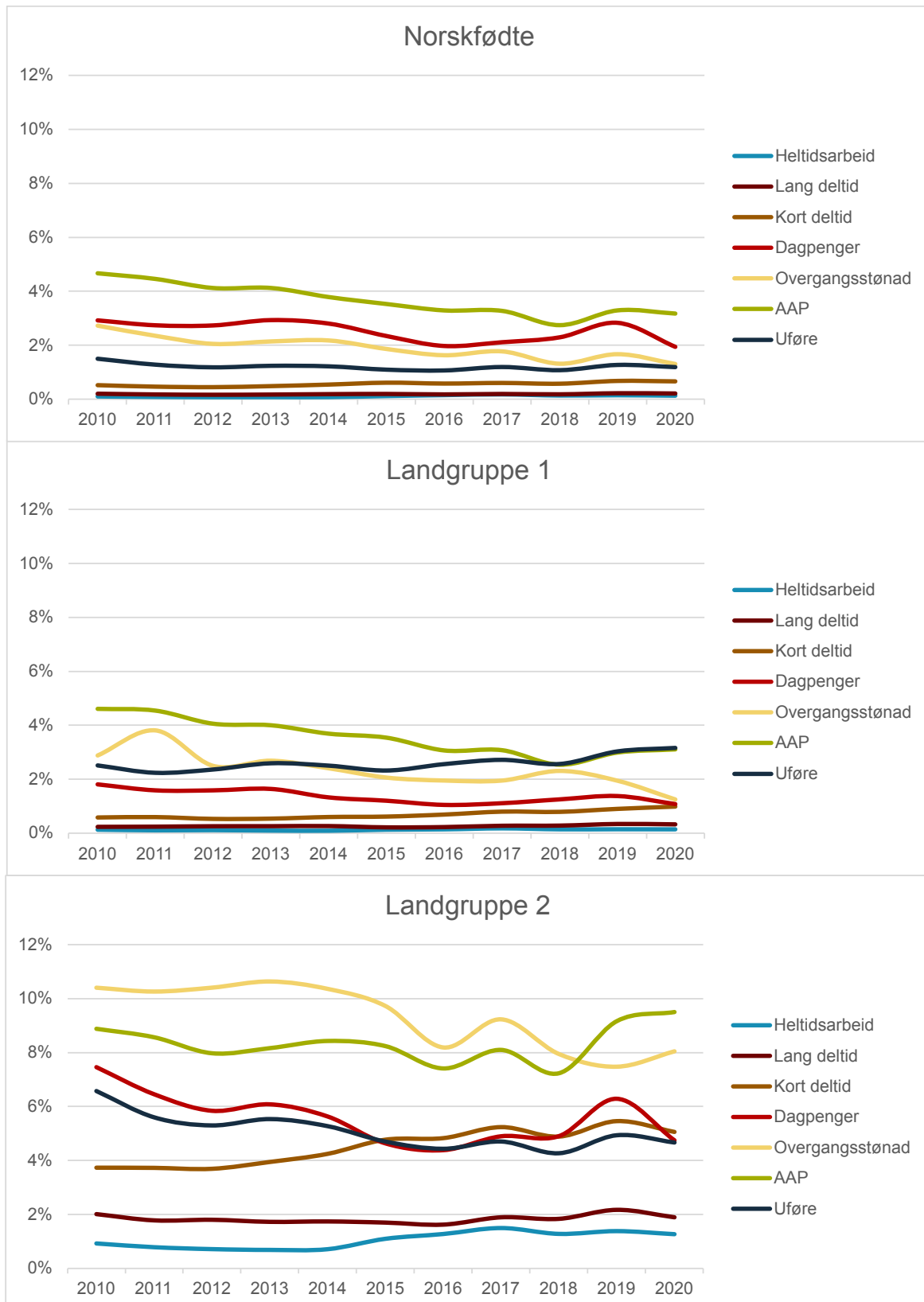
⁷ 2G tilsvarer per 31.5.2021 212 798 kroner. Minstesatsen for AAP-mottakere under 25 år ble 1.2.2021 redusert til 2/3 av 2G.

Figur 9. Andel av sosialhjelpsmottakere som samtidig er i arbeid, tiltak eller mottar ytelser fra NAV. Norskfødte og ikke norskfødte (hvh. for landgruppe 1 og 2). Bosatte og i alder mellom 18 og 66 år. Gjennomsnitt per år. 2010–2020



Kilde: NAV

Figur 10. Andel av ulike utvalgte statuser som samtidig mottar økonomisk sosialhjelp. Norskfødte og ikke norskfødte (hhv. landgruppe 1 og 2). Bosatte og i alder mellom 18 og 66 år. Gjennomsnitt per år. 2010–2020



Kilde: NAV

Bildet er nokså likt for personer født i landgruppe 1, men med noen flere av mottakerne av overgangsstønad som mottar sosialhjelp (figur 10). Det er noen færre av dagpengemottakerne i denne landgruppen som mottar sosialhjelp, og noen flere blant dem som er i arbeid. For personer født i landgruppe 2 er alle andelene høyere, også blant dem som er i arbeid samtidig som de mottar sosialhjelp. I 2019 var det 9,2 prosent av AAP-mottakerne i denne gruppen som samtidig mottok sosialhjelp, sammenlignet med 3,2 prosent for norskfødte. Det har sannsynligvis sammenheng med lavere sysselsetting i denne landgruppen, noe som medfører at flere mottar minsteytelsen på AAP. Rundt en av tjue av dem som arbeider i en kort deltidsstilling mottar samtidig økonomisk sosialhjelp, mens blant de med heltidsarbeid er det 1,4 prosent som mottar sosialhjelp (2019). Andelen sosialhjelpsmottakere er dermed langt lavere for sysselsatte enn for gjennomsnittet i gruppen. Sammenlignet med sysselsatte i de to andre gruppene, er likevel andelen sysselsatte i denne innvandrerguppen som mottar sosialhjelp høy. Vi har ikke forsøkt å finne forklaringer på denne forskjellen, men det kan ha sammenheng med at de oftere er lavtlønte, at de sjeldnere har formue eller andre midler, og at det blant barnefamilier fra denne landgruppen er mer vanlig at kun en av foreldrene er i jobb, og da som oftest faren.

Diskusjon

Sosialhjelp er indikator på hvor mange som ikke kan sikre et forsvarlig livsopphold for seg selv eller for familien med inntekt fra arbeid, folketrygdytelse eller med oppsparte midler. Den langsiktige nedgangen i andelen mottakere fra 1997 og frem til i dag viser at det er blitt færre som ikke klarer å sikre livsoppholdet gjennom arbeid eller andre inntektskilder. Selv om Norge har vært rammet av både en finanskrisen i 2009 og et oljeprisfall i 2014–15 som har medført perioder med høyere arbeidsledighet, har dette bare gitt små utslag i andelen mottakere av sosialhjelp. Heller ikke koronapandemien ser ut til å ha gitt flere mottakere, men denne nedgangskonjunktoren er spesiell fordi staten da både økte beløp på flere ytelse og dessuten ga flere rett til mottak av for eksempel dagpenger. Både blant norskfødte og innvandrere fra EU-land og vestlige land er det en nedgang i ande-

len mottakere siden 2010. Nedgangen er særlig stor blant norskfødte i alderen 18–24 år.

Et hovedfunn i denne artikkelen er at det over lang tid har vært en betydelig reduksjon i andelen mottakere i alderen 18–24 år, og det er ikke lengre noen vesentlig overrepresentasjon i andelen mottakere som er i starten av 20-årene sammenlignet med de i starten av 30-årene. Denne utviklingen gjelder for unge som er født i Norge, mens blant unge utenlandsfødte er andelen mottakere stabilt høy. Det er flere mulige forklaringer på denne utviklingen, og en er økt bruk av aktivitetskrav og arbeidsrettede tiltak overfor unge sosialhjelpsmottakere, en annen er at innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 som kan ha medført at flere begynte å motta denne helseytelsen fremfor sosialhjelp (Mandal mfl. 2015).

Når vi deler befolkningen inn i tre grupper etter landbakgrunn, finner vi at innvandrere fra landgruppe 2 (Afrika, Asia, etc) skiller seg ut med en betydelig høyere andel mottakere av sosialhjelp enn norskfødte og innvandrere fra landgruppe 1. Høy innvandring fra landgruppe 2 er den viktigste forklaringen på en betydelig økning i samlede sosialhjelpsutgifter i perioden fra 2010 til 2020. Antallet mottakere i denne landgruppe 2 har økt med over 10 000 personer fra 2010 til 2020, og landgruppen har nå flere mottakere av sosialhjelp enn blant norskfødte. Landgruppe 2 består i stor grad av flyktninger og familiegjenforente til flyktninger, og i perioden fra 2010–2020 kom det mange nye flyktninger til landet fra land som Afghanistan, Syria, Somalia og Irak. Den høye sosialhjelpsprosenten for gruppen kan langt på vei forklares med et svært høyt mottak av sosialhjelp blant flyktninger i år 3–6 etter ankomst til landet. Dette skyldes blant annet lav sysselsetting de første årene etter ankomst, samt at flyktninger ikke har opptjent rettigheter i folketrygden. Sysselsettingen til flyktningene øker med økende botid, og da blir andelen sosialhjelpsmottakere redusert, men også 9 år etter at de ble bosatt er andelen sosialhjelpsmottakere svært mye høyere enn blant norskfødte. Blant flyktninger er det også en høy andel som mottar sosialhjelp i mange år etter hverandre. Vi konkluderer med at økonomisk sosialhjelp er en viktig ytelse for å sikre livsoppholdet til flyktninger i mange år etter at de har kommet til landet.

Dette på tross av at et stort flertall av flyktninger har deltatt i introduksjonsordningen som det er indikasjoner at har en positiv effekt på overgangen til arbeid (Røed mfl. 2019). Blant innvandrere fra landgruppe 1, med mange arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa og fra Sverige, er andelen mottakere lavere enn blant norskfødte.

Det er få i pensjonsalder som mottar økonomisk sosialhjelp. Blant norskfødte finner vi at det kun var 380 personer i alderen 68–89 år som mottok sosialhjelp en gitt måned i 2019, noe som indikerer at pensjonsytelsene er høye nok til å sikre livsoppholdet, også til de med minste pensjonsnivå. Endringer i regelverket for andre ytelser påvirker mottak, noe som er spesielt synlig etter innstramming av supplerende stønad for eldre familie-gjenforente innvandrere. Blant disse har vi sett en kraftig vekst i antall mottakere av sosialhjelp, noe som har medført at det nå (i 2020) er en betydelig andel innvandrere i pensjonsalder som mottar sosialhjelp.

I perioden finner vi at det har blitt mer vanlig å kun motta sosialhjelp og mindre vanlig å kombinere det med mottak av andre trygdeytelser. Vi finner særlig en nedgang i andelen som kombinerer arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Hva dette skyldes er usikkert.

Referanser

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2016). «Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 33 (03)

Bratsberg, Bernt, Raaum, Oddbjørn og Røed, Knut (2017) «Immigrant labor market integration across admission classes» *Nordic Economic Policy Review*, 2017, 17–54

Dahl, Espen Steinung og Ivar Andreas Åsland Lima (2017) «Vilkår om aktivitetsplikt for sosialhjelp i 2015: Gjør kommunene det som virker?» *Arbeid og velferd*, 2/2017, 105–121

Dahl, Espen Steinung og Ivar Andreas Åsland Lima (2018) «NAV-kontorenes erfaringer med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere» *Arbeid og velferd*, 4/2018, 19–35

Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlmann (2021) «Ett år med Korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere» *Arbeid og velferd*, 1/2021, 1–23

Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60

Dokken, Therese (2016a) «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp i perioden 2010-2014» NAV-notat nr.1-2016

Dokken, Therese (2016b) «Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp» *Arbeid og velferd*, 1/2016, 91–103

Dokken, Therese (2018) «Småbarnsmødre over på andre trygdeytelser etter innstramminger i overgangsstønad», *Arbeid og velferd* 3/2018, 39–55

Furuberg, Jorunn (2020). «Sosiale tjenester», I Lima, Ivar, Espen Steinung Dahl, Jorunn Furuberg og Elisabeth Munch-Ellingsen (red.) *Lavinntekt og levekår i Norge*. Oslo:NAV-rapport 2020:4

Halse, Bjørn (2018) «Flere eldre innvandrere på sosialhjelp etter kutt i supplerende stønad», *Arbeid og velferd*, 1/2018, 45–56

Kann, Inger Cathrine og Sille Ohrem Naper (2012) «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005-2011» *Arbeid og velferd* 3/2012, 83–99

Lidén, Hilde og Håkon Solbu Trætteberg (2019) «Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp – Delrapport 1», *ISF-rapport*, rapport 2019:12

Lien, Ole Christian (2015) «Stønadsutbetalinger fra NAV til innvandrere» *Arbeid og velferd*, 3/2015, 33–44

Lima, Ivar Andreas Åsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?» *Arbeid og velferd*, 3/2016, 131–150

- Lima, Ivar, Lone Arntsen og Loyd Rudlende (2020) «Har innføringen av botidskrav for kontantstøtte medført økt sysselsetting?» *Arbeid og velferd*, 1/2020, 39–57
- Lima, Ivar Andreas Åsland og Jorunn Furuberg (2018) «Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid?» *Arbeid og velferd*, 3/2018, 3–23
- Lima, Ivar og Eirik Grønlien (2020) «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket» *Arbeid og velferd*, 2/2020, 61–79
- Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015). «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning», *Sintef rapport*
- Markussen, Simen og Knut Røed (2016) «Leaving poverty behind? – The effects of a generous income support paired with activation», *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 8(1), 180–211
- NOU (2019) «Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og kompetanse», NOU 2019:12, Kunnskapsdepartementet
- Normann, Tor Morten (2019) «Aleneboende minstepensjonister har lite å rutte med», *SSB-analyse*, 2019/33
- Proba (2017) «Sosialhjelp – drivkrefter og tiltak» *Proba-rapport*, 2017–08
- Proba (2020) «Hvorfor faller flyktninger ut av arbeidslivet?» *Proba-rapport*, 2020-5
- Prop. 10 L (2019–2020) «Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2019)» Arbeids- og sosialdepartementet.
- Røed, Marianne, Pål Schøne og Janis Umblijs (2019). *Flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen*. Rapport 2019:8, Oslo: Institutt for Samfunnsforskning