Unni Beate Grebstad og Harald Tønseth

3. Sosialhjelpsmottak – utviklingstrekk

- **Utviklingen i antall personer som mottar sosialhjelp, henger delvis sammen med utviklingen på arbeidsmarkedet i perioden 2002-2010.**
- **Andelen langtidsmottakere har vært på om lag 40 prosent i hele perioden. Den største nedgangen i perioden var fra 2007 til 2008.**
- **Livets ulike faser og familiesituasjoner vil påvirke behovet for sosialhjelp.**
- **Andelen innvandrere som mottar sosialhjelp, øker i samme periode som det også er en stor økning i innvandringen.**
- **Økning i antall enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn som mottar sosialhjelp.**

3.1. Innledning

Dette kapittelet vil først gi et overordnet bilde over årene 2002-2010. Med utgangspunkt i det generelle bildet vil vi gå i dybden og analysere mer grundig utvalgte problemstillinger. Familiesituasjon og alder er kjennetegn som vi vil se spesielt på siden yngre og personer med forsørgeransvar kan være spesielt utsatt. Det er viktig at sosialhjelpen ikke blir en permanent ytelse, men en midlertidig hjelp i vanskelige livssituasjoner. Men er det noen som blir mer avhengige enn andre? Vi har sett nærmere på enslige forsørgere som er en gruppe som ser ut til å ha blitt mer avhengig av sosialhjelp.

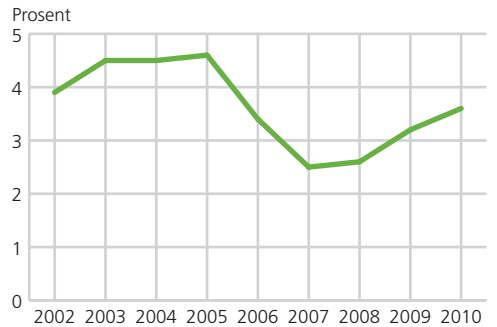
3.2. Utviklingstrekk i perioden 2002-2010

Utviklingen i arbeidsmarkedet og innvandringen i perioden 2002-2010 er viktige bakgrunnsfaktorer når vi skal studere sosialhjelpsbefolkningen.

Arbeidsmarkedet i perioden vi undersøker viser at 3,6 prosent av arbeidsstyrken var arbeidsledige i 2010 (AKU). Laveste nivå var i 2007 med 2,5 prosent, og høyeste nivå var i 2005 med 4,6 prosent av arbeidsstyrken.

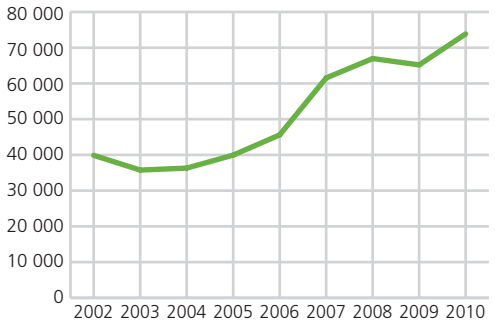
Antall innvandrere har økt de siste 50 årene. Etter annen verdenskrig kom flyktningene fra Øst-Europa, senere kom arbeidsinnvandrere både fra Europa og resten av verden. Etter at det ble stopp for arbeidsinnvandring i 1975, er antall flyktninger fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS økt.

Figur 3.1. **Prosent arbeidsledige av arbeidstyrken i perioden 2002-2010**



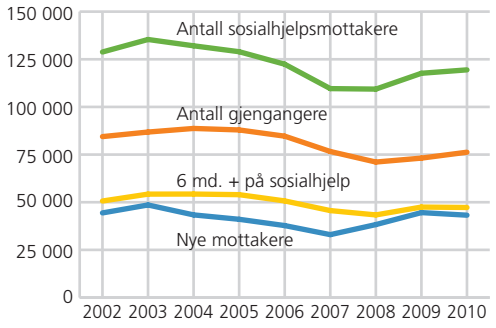
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.2. **Innvandring til Norge i perioden 2002-2010 (brutto)**



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.3. **Antall sosialhjelpsmottakere, langtidsmottakere (6 mnd +), nye mottakere, samt gjengangere i 2002-2010**



Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Med EU-utvidelsen i 2004 har det skjedd en markant økning i innvandringen fra nye EU-land, som Polen og de baltiske statene.

I perioden vi studerer har innvandringen variert fra å være på det laveste nivået i 2003 og til det høyeste i 2010.

I kapittel 2 viste vi utviklingen i *antall stønadstilfeller* fra 1866 til 2010. Figur 3.3 viser utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere i perioden 2002-2010 som er det vi retter oppmerksomheten mot i denne publikasjonen. Siden 1966 har sosialhjelpsstatistikken vært utarbeidet på grunnlag av opplysninger om identifiserte stønadsmottakere[1], noe som gir et mer presist bilde enn utviklingen i antall stønadstilfeller. I figur 3.3 vises utviklingen i sosialhjelpsbefolkningen med utgangspunkt i de tradisjonelle definisjonene som er nevnt i kapittel 1.2.

I 2002 var 128 814 personer registrert som sosialhjelpsmottakere. Dersom vi regner med barn og ektefelle, var det totalt 209 700 personer som mottok økonomisk stønad fra sosialkontoret. I gjennomsnitt fikk mottakerne 7 000 kroner per måned i stønad dette året.

Som tidligere nevnt har innføringen av introduksjonsstønad midt i et statistikkår medført noen utfordringer for sosialhjelpsstatistikken. 135 381 personer mottok sosialhjelp eller introduksjonsstønad i 2003. Året 2004 fikk 132 067 personer sosialhjelp, noe som var en reduksjon fra året før. Økningen fra 2002 til 2003 kommer hovedsakelig på grunn av innføringen av introduksjonsstønaden, og det felles rapporteringsskjemaet som var for de to ordningene.

Det var 128 964 personer som fikk sosialhjelp i 2005, og dette er på om lag samme nivå som i 2002. Målt som andel av befolkningen utgjør sosialhjelpsmottakerne 3 prosent. Dersom vi tar med barn og ektefeller i beregningen, utgjør sosialhjelpsmottakerne i underkant av 5 prosent av hele landets befolkning i 2005.

Figur 3.3 viser at vi har hatt en relativ flat og jevn utvikling frem til året 2006 hvor antallet sosialhjelpsmottakere begynte å synke.

Det var en nedgang i sosialhjelpsmottak fra 2006, og til sammen 122 402 personer

[1] I årene 1966-1975 og fra og med 1986 og fremover har sosialhjelpsstatistikken vært utarbeidet på grunnlag av opplysninger om identifiserte stønadsmottakere (Otnes: 1996).

var mottakere av sosialhjelp i 2006. Dette var 5 prosent nedgang fra 2005. Utbetalingene gikk også ned med mer enn 7 prosent i 2006 i forhold til året før. Året etter, i 2007, var det en enda større nedgang på hele 10,5 prosent, til 109 608 personer som mottok økonomisk stønad. Nedgangen har aldri vært så stor som i 2007. 2008-tallene var nesten identiske med året før. 109 349 personer fikk sosialhjelp i 2008, noe som er 300 færre personer enn i 2007.

I 2009 var det en økning i antall sosialhjelpsmottakere, og totalt var det 117 653 personer som fikk økonomisk sosialhjelp. Dette varslet et skifte i den nedadgående tendensen fra 1993 til 2008 med stadig færre sosialhjelpsmottakere. Økningen fra 2008 til 2009 var på hele 7,6 prosent. En svakere økning fortsatte i 2010 med 1,5 prosent, til 119 444 personer.

Vi ser av figuren at det var flest nye sosialhjelpsmottakere i 2003 og færrest i 2007. Deretter økte antallet nye mottakere fra 32 993 personer i 2007 til 43 200 personer i 2010.

Utviklingen i antall gjengangere viser at det har vært en nedgang i antallet, særlig fra 2006 til 2008. Gjengangere er personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp også kalenderåret før; det vil si om de mottok sosialhjelp i 2006, mottok de det også i 2005. Deretter økte antallet frem til 2010 da 76 244 personer også hadde mottatt sosialhjelp året før. Kapittel 5 analyserer nærmere blant annet gjengangeres tilknytning til arbeidsmarkedet.

Det fremgår av figur 3.3 at det har vært en økning i antall langtidsmottakere fra 2002 til 2005 med 6,6 prosent. Langtidsmottakere er personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp i seks måneder eller mer i samme kalenderår. Deretter var det relativt stabilt frem til 2007. Fra 2007 til 2008 sank andelen langtidsmottakere med 10 prosent. Fra 2008 til 2009 økte igjen andelen med 9,5 prosent, og fra 2009 til 2010 sank den med 0,5 prosent til 39,6 prosent. Men siden dette er relativt mindre bevegelser i sosialhjelpsbefolkningen, kan vi si at andelen langtidsmottakere har vært stabil og ligget på rundt 40 prosent hele perioden 2002-2010.

Figur 3.3 gir oss et «kalenderårbilde» av hvor mange som har mottatt sosialhjelp fordelt etter tre tradisjonelle definisjoner, samt det totale antallet sosialhjelpsmottakere. I hvilken grad gjengangere, langtidsmottakere eller nye sosialhjelpsmottakere (de tre definisjonene) i figur 3.3 også har vært inne i sosialhjelpsordningen mange år tidligere, vet vi ikke noe om. For å få informasjon om i hvilken grad sosialhjelpsmottakere går ut og inn av sosialhjelpen over flere år (lengre tidsperiode), må vi bruke en annen metode. Dette undersøkes nærmere i kapittel 8.

De totale utbetalingene av sosialhjelp var på 4,58 milliarder kroner fordelt på 119 444 mottakere av sosialhjelp i 2010 (se tabell 3.1).

Tabell 3.1. viser at totalt utbetalt sosialhjelp har variert i perioden 2002-2010. Perioden 2003-2004 er ikke direkte sammenlignbar med øvrige år grunnet introduksjonsstønaden. Det har vært en økning i gjennomsnittlig utbetalt økonomisk stønad per måned i perioden 2002-2010. Den gjennomsnittlige stønadstiden har ligget relativt stabilt på litt over fem måneder i hele perioden.

Menn er oftest sosialhjelpsmottaker

Som det fremgår av figur 3.4, er det et stabilt trekk i perioden at flere menn enn kvinner har mottatt sosialhjelp i sosialhjelpsbefolkningen. Senere i dette kapit-

Tabell 3.1. **Gjennomsnittlig stønad og stønadstid per måned, samt brutto utbetalt sosialhjelp i perioden 2002-2010 (løpende priser)**

	Gjennomsnittlig utbetalt per md.	Gjennom-snittlig stønadstid	Totalt utbetalt (i 1 000 kr)
2002	6 977	5,1	4 610 086
2003	7 328	5,2	5 010 576
2004	7 118	5,3	4 956 245
2005	7 022	5,3	4 844 320
2006	7 079	5,3	4 602 074
2007	7 272	5,3	4 262 207
2008	7 689	5,2	4 355 412
2009	7 474	5,3	4 641 675
2010	7 337	5,2	4 580 535

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

telet vil vi se at innvandrerkvinner i større grad har økt sin andel og følger dermed ikke trenden i det generelle bildet som har en relativ stabil fordeling mellom kjønnene.

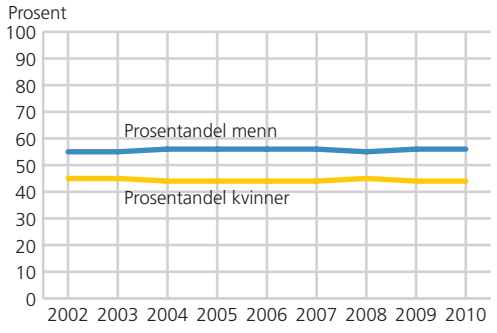
Fra midten av 1970-tallet er presentasjonen av kjønnsfordelingen i sosialhjelpsstatistikken sett i sammenheng med familiesituasjon på grunn av at antall menn blant sosialhjelpsmottakerne ble overvurdert. Ektepar med sosialhjelp ble nesten alltid registrert på mannen som hovedperson (Otnes 1996). Familietypen enslige menn har hele tiden vært den største gruppen som får sosialhjelp.

Aldersgruppen 30-39 år mottar oftere sosialhjelp enn de andre gruppene. Dette har vært stabilt i hele perioden. Figur 3.5 viser at alle aldersgrupper stort sett beveger seg i samme mønster, men aldersgruppen 18-24 år har en noe brattere kurve fra 2008 til 2010 enn de øvrige.

Det første inntrykket av utviklingen er at det kan se ut som om de ulike aldersgruppene stort sett følger samme trend. Men om vi ser nærmere på de enkelte aldersgruppene, finner vi også variasjon mellom dem. I perioden 2002-2010 har alle aldersgruppene sitt laveste antall mottakere i årene 2007 og 2008. Aldersgruppene 40-49 år samt 50-66 år når først nederste nivå i 2007, mens aldersgruppen 18-39 år når laveste nivå i 2008. Antallet for aldersgruppen 18-39 år var imidlertid allerede lavt i 2007.

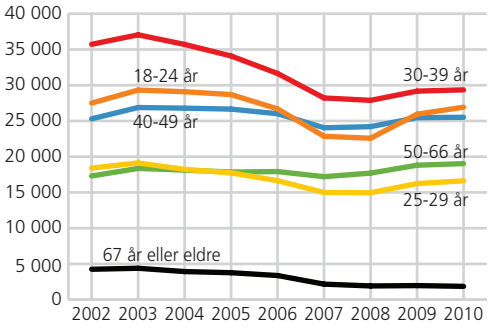
Aldersgruppen 67 år og eldre skiller seg ut ved at de har sitt laveste antall mottakere i 2010. De som er 67 år eller eldre, har imidlertid en relativt flat kurve hele perioden, bortsett fra en relativt stor nedgang på 36 prosent fra 2006 til 2007. Denne relativt store nedgangen skyldes trolig innføringen av supplerende stønad i 2006 (se kapittel 1.3 og figur 3.9 senere i dette kapittelet).

Figur 3.4. **Kjønnsfordeling i perioden 2002-2010. Prosent**



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.5. **Antall sosialhjelpsmottakere, etter ulike aldersgrupper. 2002-2010**



Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Fra 2008 har det likevel vært en økning i antall mottakere i alle aldergruppene, unntatt for dem som er 67 år og eldre. Økningen er størst for aldergruppen 18-24 år, hvor antallet økte med 19 prosent fra 2008 til 2010. De yngste er de som skiller seg ut, og som i størst grad mottar sosialhjelp, og slik har det vært i hele perioden. De som var litt eldre, 25-29 år, hadde en økning på 11 prosent fra 2008 til 2010. Personer fra 50 år og helt frem til pensjonsalder økte med nesten 11 prosent fra 2007 til 2010.

I aldersgruppen 30-39 år økte antallet i overkant av 5 prosent fra 2008 til 2010. Økningen for dem som var 40-49 år, var i overkant av 6 prosent i perioden 2007-2010. Aldersgruppen 30-49 år er ofte i en familiefase der man har forsørgeransvar.

De unge sosialhjelpsmottakerne er overrepresentert

Som vi har sett, er de fleste sosialhjelpsmottakere relativt unge, og det har vært tendensen lenge. Aldersgruppen 20-24 år er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne sett i forhold til befolkningen gjennom hele perioden (se tabell 3.2). Denne aldersgruppen har ofte ikke opparbeidede rettigheter til dagpenger ved arbeidsledighet. De står dermed svakere på arbeidsmarkedet og i tider med arbeidsledighet.

Tabell 3.2. **Sosialhjelpsmottakere i alderen 20-24 år**

	Mottakere 20-24 år	Andel av alle sosialhjelps-mottakere	Andel av befolkningen 20-24 år
2002	21 289	16,5	7,7
2003	22 741	16,8	8,3
2004	22 601	17,1	8,3
2005	22 576	17,5	8,2
2006	21 058	17,2	7,6
2007	17 872	16,3	6,3
2008	17 487	16,0	5,9
2009	20 011	17,0	6,5
2010	21 266	17,8	6,7

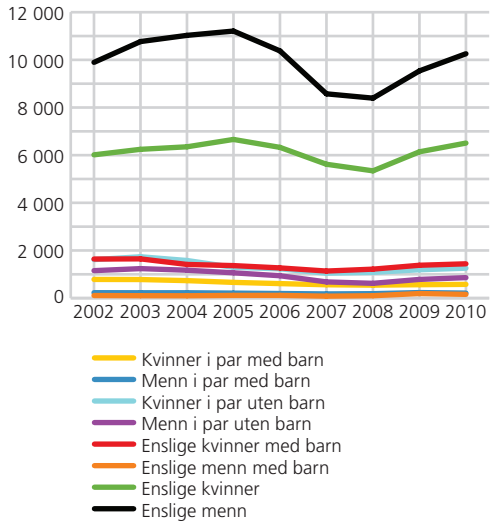
Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Kapittel 3.3 vil undersøke nærmere om stønadsbehovet varierer med alder.

Tabell 3.2 viser at andelen unge mottakere i alderen 20-24 år utgjør i underkant av 18 prosent av alle sosialhjelpsmottakere i 2010. Dette er det høyeste nivået i hele perioden, men dersom vi ser på andelen i forhold til prosent av befolkningen i samme alder, ser vi at de som var i alderen 20-24 år i 2010, utgjorde 6,7 prosent av befolkningen. Denne andelen har økt fra 5,9 prosent i 2008, som er det laveste nivået i hele perioden. Høyeste andel var i årene 2003 og 2004, med 8,3 prosent. Til tross for at andelen unge i befolkningen gradvis går ned, utgjør de likevel mange av sosialhjelpsmottakerne. De unge ser dermed ut til å være en utsatt gruppe.

Er det noe som kjennetegner denne unge aldersgruppen spesielt? Vi ser litt nærmere på deres familiesituasjon i figur 3.6.

Figur 3.6. **Familiesituasjonen til sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-24 år i perioden 2002-2010**



Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Vi ser av figur 3.6 at det er flest enslige menn blant sosialhjelpsmottakerne i aldersgruppen 20-24 år, og deretter følger enslige kvinner. Dette er relativt unge mennesker, der få har etablert seg med familie og barn. Fra 2005 til 2008 var det en nedgang i antall sosialhjelpsmottakere i denne aldersgruppen for begge kjønn. Nedgangen var på 25 prosent for menn og i underkant av 20 prosent for kvinner. Vi ser at i 2008 og frem til 2010 øker antallet som mottar sosialhjelp i disse to gruppene med om lag 22 prosent. I 2010 utgjorde antallet enslige unge menn på sosialhjelp 10 257. Antallet enslige unge kvinner i 2010 var 6 507.

Videre er det flest kvinner i alderen 20-24 år som er enslige forsørgere. Fra 2008 ser vi at det både for enslige menn og kvinner med barn har vært en økning frem til 2010. Vi vil gjøre nærmere undersøkelse av enslige forsørgere i kapittel 3.4.

Vi ser av figur 3.7 at det har vært bevegelse i perioden. Om vi starter med 2002, var det 50 181 enslige menn. Antallet økte til 52 240 i 2004, og deretter sank antallet til 48 521 i 2005. Frem til 2007 var det en ytterligere nedgang til 40 937, og så begynte antallet å øke igjen. I 2010 var antallet enslige menn 48 385.

Det var 28 623 enslige kvinner i 2002. Antallet økte litt i årene 2003 og 2004, men i 2005 sank antallet til 26 679. Det var en økning frem til 2006, og deretter ble antallet redusert frem til 2007, til 23 074 kvinner, noe som er laveste antallet i hele perioden. Både par med og uten barn har et relativt likt mønster som det fremgår av figur 3.7. Det er ikke så stor bevegelse i antallet i denne perioden.

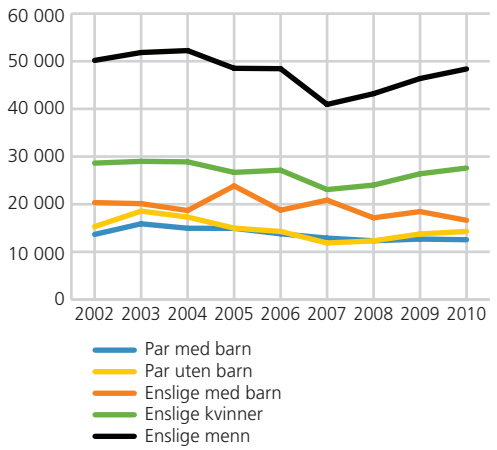
Antallet enslige med barn var 20 336 i 2002. Tallene har deretter variert en del årene frem til 2010 da antallet var 16 626. Enslige menn har ikke i samme mulighetene som enslige med barn til å motta velferdsytelser som for eksempel overgangsstønad, barnetrygd med mer. Jo yngre de enslige mennene er, jo færre rettigheter har de til for eksempel dagpenger med videre.

Det å være i en familiefase som enslig med ansvar for barn ser ut til å skille seg ut med et annet mønster enn øvrige grupper i andre familiefaser. Som enslig med kun en inntekt og samtidig skulle forsørge ett eller flere barn vil det kunne oppstå mer akutte behov som fører til søknad om sosialhjelp.

Årene 2005 og 2007 skiller seg ut ved at det var en relativt sterk økning i antallet enslige med barn, men samtidig beveger tallene seg mye opp og ned i hele perioden. Det er nødvendig med nærmere undersøkelser for å finne årsaken til dette mønsteret.

Vi ser i kapittel 3.4 at det i perioden har skjedd viktige endringer i kjennetegn ved mottakerne av sosialhjelp som er enslige forsørgere. Særlig enslige mødre er blitt eldre, og de har flere barn. I tillegg er de

Figur 3.7. **Familiefase for alle sosialhjelpsmottakere i perioden 2002-2010**



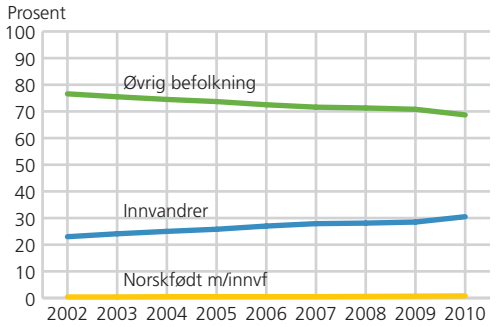
Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

blitt mer inntektsavhengige av sosialhjelp. Det er også i større grad enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn som sliter.

Innvandrere og sosialhjelp

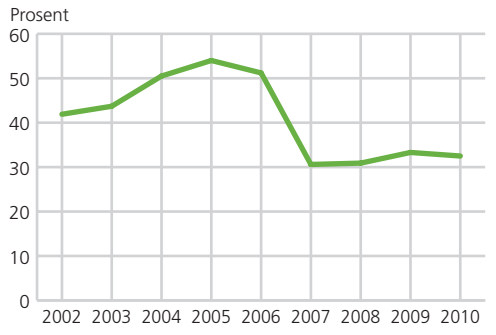
Figur 3.8 viser at andelen innvandrere som mottar sosialhjelp, har økt gradvis i perioden 2002-2010. I 2002 utgjorde innvandrere 23 prosent av hele sosialhjelpsbefolkningen. Frem til 2010 var denne andelen økt til å utgjøre 30,5 prosent av alle sosialhjelpsmottakere. Andel norskfødte med innvandrerforeldre utgjorde kun 0,4 prosent av alle sosialhjelpsmottakere i 2002. I 2010 var det 0,8 prosent av de norskfødte som mottok sosialhjelp i denne gruppen. Blant sosialhjelpsmottakerne var det 76,6 prosent som mottok sosialhjelp i den øvrige befolkningen i 2002. Denne andelen har sunket jevnt i perioden frem til 2010 da der var 68,7 prosent som mottok sosialhjelp. Dette er den laveste andelen i hele perioden.

Figur 3.8. **Andel innvandrere av alle sosialhjelpsmottakere**



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.9. **Andel innvandrere av alle 66 år og eldre som mottar sosialhjelp**



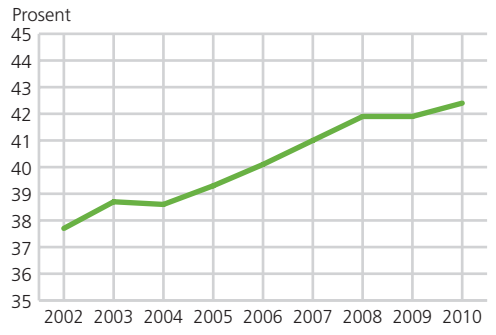
Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Dersom vi ser nærmere på antallet som innvandret i perioden 2002-2010, ser vi at det har vært en økning fra det laveste nivået i 2003 med 35 757 personer, til det høyeste nivået for perioden i 2010 med 73 852 personer. Økning i innvandring fører naturlig nok til økt innvandringsandel blant sosialhjelpsmottakere siden det vil oppstå økonomiske utfordringer knyttet til å etablere seg på bolig- og arbeidsmarkedet (se figur 3.2.).

Figur 3.9. viser at fra 2004 var andelen innvandrere over 66 år på over 50 prosent, for deretter å synke relativt mye til rundt 30 prosent i 2007. Dette nedadgående hoppet var et resultat av innføring av supplerende stønad i 2006. Nivået fra 2007 har holdt seg relativt stabilt, men vi ser en økning i 2009, til mer enn 33 prosent. I 2010 synker andelen igjen til 32,5 prosent.

Vi ser av figur 3.10 at andelen innvandrerkvinner har økt i perioden 2004-2008, og vi ser en utflatning frem til 2009, men igjen en økning frem til 2010. Som vi så tidligere

Figur 3.10. **Andel innvandrerkvinner (i prosent av alle innvandrere på sosialhjelp)**



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

i figur 3.4, har prosentandelen kvinner som mottar sosialhjelp totalt, vært stabil i hele perioden 2002-2010, med 44 eller 45 prosent. For innvandrerkvinner har vi hatt en økning fra i underkant av 38 prosent i 2002 til mer enn 42 prosent som mottar sosialhjelp i 2010. Andelen ligger likevel lavere enn for kvinner totalt sett i hele sosialhjelpsbefolkningen (se figur 3.4).

Fylkesvis variasjon i sosialhjelpsmottak

Det er relativt store forskjeller mellom fylkene når det gjelder antall sosialhjelpsmottakere i forhold til befolkningen (se tabell 3.3 og figur 3.11).

I 2002 hadde Finnmark 50 sosialhjelpsmottakere per 1 000 innbyggere, mens Akershus hadde 25 mottakere per 1 000 innbyggere. Finnmark har i hele perioden hatt flest sosialhjelpsmottakere per 1 000 innbyggere, og Akershus har hatt færrest frem til 2007, da Sogn og Fjordane hadde kun 21 sosialhjelpsmottakere per 1 000 innbyggere.

I 2008 var det fire fylker som bare hadde 21 sosialhjelpsmottakere per 1 000 innbyggere: Akershus, Rogaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal. De fire fylkene hadde i 2008 det laveste antallet sosialhjelpsmottakere i hele perioden 2002-2010. Deretter gikk andelen sosialhjelpsmottakere gradvis oppover i de to neste årene. I 2010 var det fortsatt Sogn og Fjordane som hadde færrest sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggerantallet. Finnmark hadde i hele perioden den største andelen sosialhjelpsmottakere når vi sammenligner med øvrige fylker.

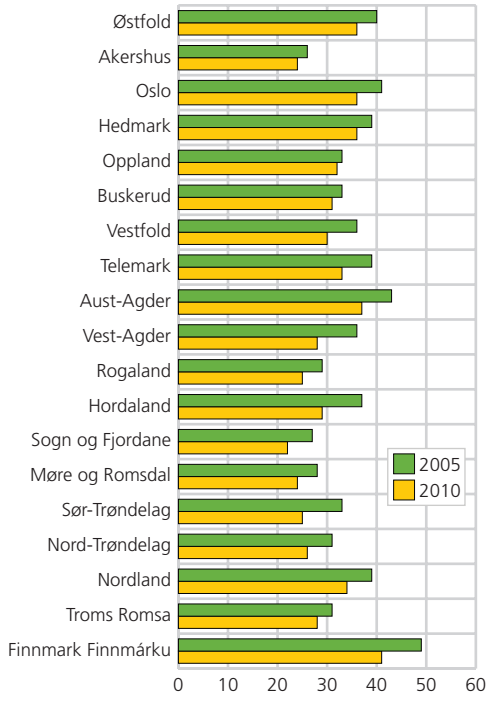
Figur 3.11 gir et bilde av den geografiske variasjonen i sosialhjelpsmottak årene 2005 og 2010.

Tabell 3.3. **Variasjoner i sosialhjelpsmottak – fykestall (16 år og eldre per 1 000 innbyggere)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
01 Østfold	41	45	43	40	38	34	34	36	36
02 Akershus	25	27	27	26	24	22	21	23	24
03 Oslo	43	44	42	41	39	36	35	37	36
04 Hedmark	38	39	39	39	37	35	35	36	36
05 Oppland	35	36	34	33	31	28	28	30	32
06 Buskerud	31	35	34	33	32	28	28	30	31
07 Vestfold	36	39	37	36	34	31	31	31	30
08 Telemark	39	41	41	39	36	32	31	34	33
09 Aust-Agder	43	45	44	43	40	36	36	36	37
10 Vest-Agder	38	40	39	36	34	29	27	28	28
11 Rogaland	30	31	30	29	26	22	21	23	25
12 Hordaland	38	39	37	37	33	29	30	30	29
14 Sogn og Fjordane	30	29	29	27	25	21	21	22	22
15 Møre og Romsdal	29	30	29	28	25	22	21	23	24
16 Sør-Trøndelag	34	36	35	33	32	28	28	28	25
17 Nord-Trøndelag	31	32	31	31	29	26	27	26	26
18 Nordland	42	40	40	39	36	34	32	34	34
19 Troms Romsa	29	33	33	31	30	27	26	27	28
20 Finnmark Finnmárku	50	51	51	49	47	42	43	45	41

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.11. **Stønadsmottakere per 1 000 innbyggere 16 år og eldre i 2005 og 2010**



Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

3.3. Alder og utbetalt sosialhjelp: Brudd og kontinuitet

Hvilket beløp en person får utbetalt i sosialhjelp, fastsettes ut fra en individuell vurdering av behov, altså av vedkommendes inntekter og utgifter/forpliktelser. Men selv om behovene vurderes individuelt, er de også et uttrykk for hvilken livsfase mottakeren er i. Ungdom i etableringsfasen vil ofte ha mer forbigående behov enn middelaldrende med mer sammensatt økonomi. Og personer med krav på alderstrygd vil i all hovedsak ha trygden som sin hovedinntektskilde, og derfor behov for relativt lave sosialhjelpsytelser. Noe forenklet kan livsfase uttrykkes ved alder, og det er det vi vil gjøre her. Det er kullalder som benyttes, slik at for eksempel 18-åringer er personer som fylte 18 år i løpet av det aktuelle kalenderåret.

Vi vil her se nøyere på hvordan utbetalt sosialhjelp – og derigjennom behovene – i praksis varierer med alder. På hvilke alderstrinn er utbetalt beløp økende, og når minker det igjen? Er det gjennomgående gradvise endringer fra en årsklasse til den neste, eller finner vi bestemte aldere med markante endringer i utbetalingene? Mønsteret vi finner vil antyde hvor sterkt økonomiske belastninger slår inn på ulike alderstrinn. Samtidig vil det vise hvor stort det udekkede behovet er i forhold til målsettinger om selvforsørgelse.

For å holde oss til en mest mulig ensartet mottakergruppe velger vi å holde utenfor personer som får økt sosialhjelp på grunn av forsørgelsesbyrde. Vi begrenser oss altså til å se på enslige mottakere, med andre ord ugifte, skilte/separerte og enker/enkemenn uten barn under 18 år. I 2010 utgjorde disse 75 000 av de i alt 119 000 personene som mottok økonomisk sosialhjelp. Vi har fordelt mottakerne på ettårige aldersgrupper, og undersøkelsesperioden er 2002, 2007-2010. Årene 2003-2006 er holdt utenfor på grunn av innvirkningen av introduksjonsstøtte for disse årgangene.

At utbetalt sosialhjelp viser seg å variere med alder, er interessant å merke seg i lys av måten de statlige veiledende satsene for sosialhjelp er utformet på. Staten opererer med en felles sats for alle enslige, uten å skjele til at behovene i praksis vil variere med livsfase/alder. Dette betyr igjen at det i noen aldersgrupper vil være et større avvik mellom behov og statlig sats enn det er for andre aldre. Når sosialhjelpen utmåles til den enkelte, har sosialkontoret rett og plikt til å gjøre en individuell vurdering av vedkommendes behov, og alder vil derfor være en viktig indikasjon på behovet for ytelser ut over satsen.

Ser vi først på det utbetalte beløp, viser tallene klare aldersvise forskjeller (tabell

3.4). Det er for det første et tydelig brudd i sosialhjelpsutbetalingene fra 18 år (som er første år med ordinær rett til sosialhjelp) til 19 år. Dette henger sammen med at individuell rett til sosialhjelp utløses på det tidspunkt i kalenderåret man fyller 18 år. 18-åringene i tabellen vil derfor ikke ha hatt sosialhjelpsrettigheter gjennom hele kalenderåret. I 2010 fikk kun 7 prosent av 18-årige mottakere sosialhjelp før den måneden de fylte 18 år. Utbetalt beløp vil derfor naturlig nok ligge kunstig lavt. Fra 19 år øker så beløpet jevnt frem til om lag 37-38 år. Fra tidlig i 40-årene minker utbetalingene frem mot 61-62 år. Så øker beløpet merkbart igjen frem mot oppnådd alderstrygd, med 67 år som et overgangsår, for så å legge seg på et stabilt lavere nivå fra og med 68 år.

Når det gjelder endring over tid, viser tabell 3.4 at de beskrevne variasjonene etter alder er tydelige gjennom hele perioden vi ser på her. For de relativt få mottakerne under 18 år (rundt 100 per år) skifter tallene relativt mye fra år til år, noe som henger sammen med at dette er ekstraordinære tilfeller som utmåles annerledes enn hjelp til myndige personer. Av mottakerne under 18 år utgjør for øvrig aldersklassen 17 år om lag 2/3. Den naturlige forskjellen mellom 18- og 19-åringer er tydelig i hele perioden. For fallet i utbetalinger fra 67 til 68 år vil kullalder spille en rolle, siden retten til alderstrygd har blitt utløst underveis i kalenderåret. Mer interessant er økningen vi kan se i de siste årene før 67 år, og som er tydelig gjennom hele perioden. Én forklaring på at stønadsbehovet øker i denne perioden, kan være at tallet på mottakere er om lag dobbelt så høyt rundt 60 år som fem-seks år senere. Det er derfor en ikke helt sammenlignbar gruppe mottakere som er tilbake i sosialhjelpssystemet rett før pensjonsalder.

Tabell 3.4. **Utbetalt sosialhjelp per mottaker, etter alder. Enslig mottaker uten barn under 18 år. 2002-2010**

	Utvalgte alderstrinn oppgitt som prosent av landsnivået				
	2002	2007	2008	2009	2010
Alle aldre (årsbeløp kroner)	**32 435**	**36 273**	**37 286**	**36 849**	**35 293**
Under 18 år	77	50	47	49	87
18 år	54	50	49	54	54
19 år	77	74	73	80	76
20 år	85	77	80	80	85
37 år	127	127	129	124	123
61 år	83	96	93	95	108
64 år	89	113	113	108	106
65 år	109	113	119	120	115
66 år	101	97	115	125	122
67 år	82	87	82	90	92
68 år	93 (79)	33	53	44	48
80 år+	70	36	39	42	40

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Når det gjelder forskjeller mellom de enkelte år i undersøkelsesperioden, er det spesielt grunn til å peke på tallene for gruppene etter 67 år i utgangsåret 2002. Siden tallet for 68-årsgruppen var noe utypisk akkurat dette året (ved å ligge uvanlig høyt i forhold til aldersklassen før og etter), har vi i tillegg tilføyd tallet for 69-åringer i parentes. Likevel ser vi at fallet i utbetalt beløp er mye mindre etter 67 år i 2002. Underlagsmaterialet for tabellen viser at dette vedvarer i de fleste årsklassene frem til 79 år, og som tabellen viser også etter 80 år.

Det kan her være relevant å trekke inn hvor mange enslige eldre som faktisk mottok sosialhjelp fra 2002 til 2010. Tallet på 67-årige mottakere ligger etter 2007 på om lag 250, mens det er om lag 150 68-åringer og 250 i alderen 80 år og eldre. I 2002 var tallet på eldre mottakere tydelig høyere (henholdsvis 334, 259 og 260 i alderen 67, 68 og 69 år, og mer enn 600 som var 80 år og eldre). Dette antyder at fravær

av en tilstrekkelig alternativ inntekt i disse aldersklassene var mer følbart i 2002, og at både månedlig stønad og stønadstid derfor ble liggende mer på nivå med yngre aldersklasser. Innføringen av supplerende stønad og økninger i minstepensjonen er to mulige forklaringer på endringene etter 2002.

Forskjellene vi ser i tabell 3.4 i utbetalt beløp, kan skyldes enten at månedlig utbetalt beløp varierer, eller at antall måneder man mottar hjelp er ulikt (eller begge deler). Vi skal nå se hvor sterkt hver av disse faktorene slår ut i tallmaterialet.

Tabell 3.5 viser de månedlige beløpene. Her ser vi en iøynefallende forskjell fra tabell 3.4 når det gjelder 18-åringene. Månedsbeløpet for denne aldersgruppen ligger bare marginalt lavere enn for 19-åringene, noe som er naturlig ut fra at det i hovedsak vil være forhold knyttet til «kullalder» og ikke til behov som skiller sosialhjelpen til disse to aldersklassene. Ser vi på gruppen omkring pensjonsalder, finner vi derimot mye av den samme tendens som i tabell 3.4. For alle år (unntatt 2002) ligger månedsbeløpet for 64-åringer over hva 61-åringer får, men forskjellene er relativt små. Det er også en tendens til at beløpet ligger enda noe høyere for 65- og 66-åringer, for så å falle klart til 67 år og enda mer markant til 68 år. Når det gjelder den relativt svake nedgang i utbetalt beløp over 68 år i 2002 som vi så i tabell 3.4, ser vi at deler av dette skyldtes at det månedlige beløp ble liggende relativt høyt. (Som i tabell 3.4 er her tallet for 69-åringer satt i parentes).

Tabell 3.6 viser antall måneder mottakerne fikk sosialhjelp. Når det gjelder de yngste mottakerne, ser vi i hele undersøkelsesperioden naturlig nok en markant kortere stønadstid blant 18- enn blant 19-åringer, og en jevnt økende stønadstid etter 19 år.

Tabell 3.5. **Utbetalt sosialhjelp per mottaker, etter alder. Enslig mottaker uten barn under 18 år. 2002-2010**

	Utvalgte alderstrinn oppgitt som prosent av landsnivået				
	2002	2007	2008	2009	2010
Statlige veiledende retningslinjer (til sammenligningsformål)	**4 000**	**4 600**	**4 720**	**5 105**	**5 197**
Alle aldre (landsnivået)	6 161	6 587	6 983	6 785	6 652
Under 18 år	92	87	78	88	101
18 år	83	81	81	84	83
19 år	85	85	85	87	85
20 år	91	87	88	88	89
37 år	113	111	113	112	110
61 år	89	98	95	96	99
64 år	89	104	101	98	103
65 år	102	108	106	105	100
66 år	99	92	102	105	105
67 år	86	94	91	90	91
68 år	90 (86)	59	83	57	72
80 år+	80	61	68	69	59

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.6. **Gjennomsnittlig antall måneder med sosialhjelp, etter alder. Enslig mottaker uten barn under 18 år. 2002-2010**

	Utvalgte alderstrinn oppgitt som prosent av landsnivået				
	2002	2007	2008	2009	2010
Alle aldre	**5,3**	**5,5**	**5,3**	**5,4**	**5,3**
Under 18 år	84	57	60	56	86
18 år	66	62	61	64	66
19 år	90	87	85	91	90
20 år	94	89	91	91	96
37 år	112	114	115	111	112
61 år	93	98	98	98	109
64 år	100	109	112	110	103
65 år	107	105	112	115	116
66 år	101	105	114	119	116
67 år	95	93	91	99	101
68 år	104 (92)	56	64	51	67
80 år+	88	58	57	61	68

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Betydningen av fødselstidspunkt for 18-åringenes stønadstid kan illustreres slik: Mens stønadstiden for 19-åringene var 4,8 måneder, var den for 18-åringene under ett 3,5 måneder. For 18-åringer født i januar (som altså hadde hatt sosialhjelpsrettigheter hele kalenderåret) var stønadstiden 4,5 måneder, altså bare litt lavere enn 19-åringenes. Ser vi på årsklassen med høyest utbetalt stønad (rundt 37 år), viser tabell 3.5 og 3.6 at høyt månedlig beløp og lang stønadstid slår omtrent like sterkt ut som forklaringsfaktor (begge tall ligger 11-13 prosent over landsnivået, som i tabellene er angitt ved verdien 100). Også når vi ser på årene før og etter pensjonsalder, finner vi at effekten av stønadstid og månedlig beløp er om lag lik. Vi ser at det hvert år er lengre stønadstid for 66- enn for 67-åringene. Vi ser også et svært markant ytterligere fall til 68 år. Som i de to andre tabellene er unntaket her 2002, der vi ikke finner noe tilsvarende fall i stønadstid ved 68-69 år, noe vi heller ikke gjør i gruppen 80 år og over.

Vi ser altså klare tendenser til at alder er en indikasjon på enkeltpersoners behov for økonomisk sosialhjelp, også når vi begrenser oss til en «ensartet» gruppe som enslige uten forsørgeransvar for små barn. Dette er ikke overraskende, ut fra hvordan økonomiske forpliktelser og ressurser endrer seg i ulike faser av enkeltmenneskers liv. Tallene dekker naturligvis over store individuelle forskjeller innad i hver årsklasse, men sannsynliggjør likevel at det finnes underliggende forskjeller i de økonomiske utfordringer man møter på ulike alderstrinn. At utbetalingsbehovet øker i aldersklassene umiddelbart før pensjonsalder, er for eksempel verdt å merke seg her. De aldersmessige forskjellene er interessante i lys av at staten opererer med en felles statlige veiledende sats for alle enslige. Dette medfører at variasjoner i behov som følger av livsfase/alder, må dekkes gjennom ytelser ut over satsen. Som tidligere beskrevet i kapittel 2 er det ikke meningen at alle utgifter skal kunne dekkes gjennom den anbefalte satsen i de statlige veiledende retningslinjene.

Når man diskuterer årsakene til at stønadstid og utbetalt beløp varierer med alder, er det ellers viktig å huske at det bare er en liten del av det samlede antall personer på hvert alderstrinn som kommer i berøring med sosialhjelpssystemet. Det dreier seg om rundt 100 personer per år i gruppen under 18 år, om lag 1 500 per år blant 18-åringene og om lag 3 500 blant 19-åringene. For de eldre er det om lag 500 mottakere per år i 61-årsgruppen, et tall som synker til rundt 400 i 64-årsgruppen, og som vi tidligere har sett, synker tallene ytterligere blant dem som er enda eldre. Likevel er det grunn til å se ulikhetene i sosialhjelpsforbruk som uttrykk for at økonomiske vanskeligheter opptrer med ulik styrke i ulike livsfaser. Risikoen for at de mest utsatte personene i en aldersklasse vil støte på slike vanskeligheter, vil variere, avhengig av hvilken livsfase alderskohorten samlet sett gjennomgår.

Men det er også grunn til å minne om at bak disse relativt lave mottakertallene i den enkelte aldersklasse vil det alltid stå en større gruppe personer som kan stå i fare for å havne i sosialhjelpssystemet, gitt at privatøkonomien forverres moderat. De faktiske sosialhjelpsmottakerne er «toppen av et isfjell», en indikasjon på utstøtingsmekanismer som virker med ulik styrke i ulike livsfaser. Derfor blir studiet av forskjeller i sosialhjelpsforbruk etter livsfase langt viktigere enn hva man umiddelbart får inntrykk av ut fra det beskjedne antall personer som er direkte involvert.

3.4. Sosialhjelp som viktigste inntekt: Endringer blant enslige mødre 2002-2010

En viktig målsetting i sosialpolitikken har vært å få ned tallet på personer som over lengre tid er avhengig av sosialhjelp som sin hovedinntektskilde (Samfunnsspeilet nr. 5-6 2010). Data er hentet fra KOSTRA-skjema 11 Registreringsskjema for sosialhjelp. Her registreres mottakerens viktigste kilde til livsopphold ved siste kontakt i rapporteringsåret.

Disse utgjorde i perioden 1998-2006 i overkant av 45 prosent av alle sosialhjelpsmottakere, og tallet lå noenlunde stabilt fra år til år. Etter 2006 har det lykkes å få andelen noe ned år for år, til 41 prosent i 2010. I absolutte tall er gruppen blitt redusert fra 57 200 personer i 2002 til 50 300 i 2009 og 48 800 i 2010. Nedgangen de siste to årene motsvares av en økning i sosialhjelpsmottakere med kvalifiseringsprogram (KVP) som viktigste inntekt. Det er nærliggende å se disse to tendensene i sammenheng, siden aktivisering av sosialhjelpsmottakere med størst vansker på arbeidsmarkedet var hovedmålsettingen med KVP.

At det blir relativt færre med sosialhjelp som hovedinntekt fra 2007, gjenfinnes i alle hovedgrupper av sosialhjelpsmottakere, med ett unntak: enslige mødre med barn under 18 år, der tallene ligger stabilt på 30 prosent. Figur 3.7 viste at det var en nedgang fra 2009 til 2010 i antallet enslige med barn som mottok sosialhjelp, denne var på rundt 10 prosent. Når vi ser nærmere på dem som er registrert med sosialhjelp som hovedinntektskilde, som er en undergruppe som befinner seg innenfor denne statistiske gruppen, så finner vi derimot et annet mønster.

Også før 2007 skilte enslige mødre seg ut ved at de i perioden 1998-2006 ble stadig *mer* avhengig av sosialhjelp som hovedinntekt; andelen med sosialhjelp som hovedinntekt økte fra 22 til 30 prosent i denne perioden. Og mens det i årene etter 2006 var en fallende tendens i alle andre mottakergrupper, også blant par med og par uten barn, hadde avhengigheten blant de enslige mødrene derimot stabilisert seg, men altså ikke gått ned, den ligger fortsatt på 30 prosent.

Enslige mødres inntektsgrunnlag, og derved behovet for sosialhjelp, er sårbart for endringer i andre offentlige ytelser, især overgangsstønad. Det er ugifte, skilte og separerte forsørgere som kan motta overgangsstønad. Det ble gjort kraftige innstramminger i regelverket i 1998, med full effekt fra 1. januar 2001. Fra 2000 til 2001 sank tallet på mottakere fra 40 400 til 26 100. Det uttalte målet med endringen var å stimulere til hel eller delvis selvforsørgelse.

Konsekvenser av regelverksendringen

For kvinner som mistet overgangsstønad i 2001, økte sysselsettingen fra 2000 til 2001, både ved at flere kom i arbeid, og ved at flere ble fulltidsarbeidende (eller fikk bedre inntekt). Slik sett ble målsettingen med reformen oppnådd. Samtidig skjedde en merkbar økning i sosialhjelpsbruken (Rikstrygdeverket 2004). Mens 5 prosent av disse hadde mottatt sosialhjelp samtidig som de fortsatt fikk overgangsstønad, var denne andelen økt til 9 prosent ett år etter bortfall av stønaden. Ser man spesielt på enslige mødre med marginal tilknytning til arbeidslivet, økte sosialhjelpshyppigheten ved bortfall av overgangsstønad fra 15 til 27 prosent. Mange av disse vil da ha fått sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde. Ser man på utviklingen i sosialhjelpsforbruket deres i løpet av 2001, lå nivået høyest i månedene umiddelbart etter regelendringen, men avtok noe måned for måned utover året.

Dette er en effekt som også muligens kan ha strukket seg ut i 2002, altså inn i den perioden vi her skal undersøke. At nivået gikk noe ned, tyder på at også den gruppen som sto lengst fra arbeidslivet, etter hvert fant tilpasninger som i noen grad minsket ulempene ved regelendringene.

Effekten av selve regelendringen bør med andre ord i hovedsak være tatt ut før den perioden vi ser på (2002-2010). Andelen enslige mødre med sosialhjelp som hovedinntekt økte i de årene som var mest berørt av regelendringen (1998-2001) fra 22 til 24 prosent. Likevel er det grunn til å ha i bakhodet at det i og med regelendringen var duket for en økt avhengighet av sosialhjelp, spesielt blant enslige mødre med svak arbeidstilknytning. Antall personer som nyter godt av overgangsstønad, har for øvrig vist en fallende tendens også etter 2001, slik at antall mottakere i 2010 var nede på 22 300.

Hva kjennetegner mottakerne?

For bedre å forstå tendensen til økt inntektsavhengighet av sosialhjelp etter 2001, skal vi nå se på om viktige kjennetegn ved mottakerne har endret seg i perioden. Det dreier seg da om mødrenes alder, antall barn og landbakgrunn. Kan endringer her forklare hvorfor akkurat enslige mødre for eksempel ikke har klart å nyttiggjøre seg det gunstige arbeidsmarkedet vi hadde største delen av undersøkelsesperioden? Som kontrollgruppe vil vi bruke de enslige mødrene som *ikke* hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde, det vil si som i tillegg til sosialhjelp hadde andre inntekter som var beløpsmessig større. Kan tallene for kontrollgruppen bidra til å forstå den negative utviklingen blant mødre med sosialhjelp som hovedinntekt? Tallene bygger i sin helhet på opplysninger fra KOSTRA-skjema 11, Registreringsskjema for sosialhjelp.

Undersøkelsesperioden er 2002-2010. Vi har valgt å holde årene 2003-2006 utenfor, da introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger har en viss innvirkning på tallene. Perioden spenner over år med litt ulike konjunkturer og muligheter for sysselsetting av utsatte grupper. I 2002 var arbeidsledigheten på 3,9 prosent, og sosialhjelpsmottaket var relativt høyt. I 2007 var ledigheten på 2,5 prosent og i 2010 3,6 prosent (se fig. 3.1). I 2007 og 2008 var konjunkturene på arbeidsmarkedet gode, og tallet på sosialhjelpsmottakere lavt, mens 2009 og 2010 var år med økende sosialhjelpsmottak. På den annen side slår kvalifiseringsstønad inn i tallene for 2009 og især for 2010, da kvalifiseringsprogrammet nådde opp i nesten 14 000 deltakere; personer som da fikk KVP (og ikke for eksempel sosialhjelp) som sin viktigste inntektskilde.

Vi vil først se om enslige mødre samlet sett er blitt hyppigere representert i sosialhjelpsbefolkningen i den perioden vi ser på. For dersom deres andel av totalen var *synkende*, kunne dette i seg selv bidra til å forklare den økte avhengigheten av sosialhjelp hos den restgruppe som ble tilbake i sosialhjelpssystemet. Dette fordi de sosialhjelpsmottakerne som står lengst fra arbeidsmarkedet, da over tid vil utgjøre en forholdsvis større del av alle enslige mødre med sosialhjelp.

Tallet på enslige mødre som mottok sosialhjelp – som hovedinntekt eller som biinntekt – var 17 833 i 2002, eller 14 prosent av samtlige mottakere. I forhold til situasjonen før regelendringene for overgangsstønad var dette en liten nedgang; de tilsvarende tallene for 2000 var 18 644 mottakere og 15 prosent. Nivået gikk videre ned til 15 473 i 2007 (eller 14 prosent av alle mottakere) og til 13 999 i 2010 (12 prosent). De absolutte tallene er redusert i perioden, og gruppens andel av

hele sosialhjelpsbefolkningen er også gått noe tilbake.

Ser vi så på hvordan vår gruppe, altså enslige mødre med sosialhjelp som hovedinntekt, har utviklet seg, har de i absolutte tall holdt seg praktisk talt uendret gjennom perioden (litt i overkant av 4 000 personer hvert år). Siden vi så at tallet på personer med sosialhjelp som hovedinntekt samlet sett har gått ned med over 8 000, betyr det at de enslige mødrene utgjør en større andel enn før. Denne andelen var nesten 8 prosent i 2002 og drøye 9 prosent i 2007. I 2010 var andelen 8 prosent, men legger vi til de drøyt 500 enslige mødre som nå hadde kvalifiseringsstønad som viktigste inntektskilde (og som ellers i stor grad ville hatt sosialhjelp som hovedinntekt), ville tallet blitt nesten 10 prosent. Vi må derfor kunne fastholde at enslige mødre riktignok er blitt mindre avhengig av mer sporadisk sosialhjelp i perioden, men mer avhengig av sosialhjelp som hovedinntekt. Vi står altså fortsatt igjen med en gruppe mottakere som viser en særskilt «negativ» utviklingstendens i forhold til målsettinger om økt selvforsørgelse.

Vi skal nå se på om alderssammensetningen til mødre med sosialhjelp som hovedinntekt har endret seg etter 2001. Som man ser av tabell 3.7, er det en svak tendens til stigende alder på mottakerne år for år. Det er nesten 3 prosentpoeng færre mottakere i gruppene under 30 år i 2010 enn åtte år tidligere, mens det er tilsvarende flere i gruppen 40-44 år.

Tabell 3.7. **Enslige mødre med barn under 18 år og sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold, etter mottakernes alder. 2002-2010. Prosent**

	2002	2007	2008	2009	2010
18-30 år	33,5	27,3	28,4	30,5	30,7
30-39 år	38,0	39,0	38,4	36,5	37,8
40 år+	28,4	33,8	33,3	32,9	31,5

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Det kan være grunn til å anta at jo eldre de enslige mødrene er, jo vanskeligere vil de generelt ha for å nyttiggjøre seg alternative muligheter for sysselsetting og inntekt, og derved større vansker med å komme ut av sosialhjelpsavhengighet. Slik sett kunne forskyvningene i alder tyde på at vi står overfor en noe «tyngre» gruppe mottakere i 2010 enn i 2002. Dette kunne i sin tur tale for at det er noe vanskeligere enn før å få disse personene over på et annet inntektsgrunnlag enn sosialhjelp.

Ser vi på tallene for kontrollgruppen, altså enslige mødre som mottar sosialhjelp, men som har annen hovedinntekt, ser vi at de gjennomgående er noe eldre, og at denne forskjellen forsterkes utover i perioden vi ser på (se tabell 3.8). Dermed svekkes høy alder som selvstendig forklaringsfaktor for hvorfor andel mødre med sosialhjelp som hovedinntekt ikke går ned. Det er ikke slik at disse mødrene skiller seg fra kontrollgruppen ved å ha høyere alder, snarere tvert imot. Det må altså eventuelt være i kombinasjon med andre kjennetegn at stigende alder kan ha hatt en effekt for vår gruppe med henhold til evnen til selvforsørging.

Går vi så over til å se på antall barn som de enslige mødrene forsørger, får vi følgende bilde:

På samme måte som vi i tabell 3.7 så en tendens til økning i mors alder, ser vi i tabell 3.9 at mottakerne forsørger noe flere barn enn før. Vi finner i 2010 flere mødre

Tabell 3.8. **Enslige mødre med barn under 18 år som mottar sosialhjelp, men ikke som viktigste kilde til livsopphold (kontrollgruppen), etter mottakernes alder. 2002-2010. Prosent**

	2002	2007	2008	2009	2010
18-30 år	26,6	22,7	22	22,9	24,9
30-39 år	44,1	41,0	40,4	38,5	38,2
40 år +	29,1	36,3	37,7	38,6	36,9

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

med to og flere barn enn åtte år før, og færre med ett. Dette kunne – i likhet med endringene i alder – tale for at vi i 2010 har mottakere som det er noe vanskeligere å skaffe et annet inntektsgrunnlag enn i 2002.

Ser vi på kontrollgruppen, altså mødre med annen hovedinntekt enn sosialhjelp, finner vi her til og med 2009, interessant nok, gjennomgående høyere barnetall (se tabell 3.10). Det er færre ettbarns- og flere tobarnsforsørgere her enn blant dem med sosialhjelp som hovedinntekt. I 2010 er denne tendensen mindre klar. For mødre med tre eller flere barn er det samlet sett ingen klar forskjell mellom gruppene. Vi så i tabell 3.7 og 3.8 at kontrollgruppen også hadde gjennomgående høyere alder. Isolert sett kunne man derfor også forvente høyere barnetall, ved at de noe eldre mødrene i kontrollgruppen i større grad hadde oppnådd sitt endelige antall barn.

Sammenfatningsvis må vi si at heller ikke ved å trekke inn tallet på barn finner vi noe særmerke ved mødrene som har sosialhjelp som hovedinntekt. Gruppen med annen hovedinntekt har i begge tilfeller kjennetegn som isolert sett burde tilsi større vansker når det gjelder selvforsørging, og endringene i undersøkelsesperioden er gjennomgående minst like «negative» for denne mødregruppen. Det må eventuelt være i kombinasjon med andre kjennetegn at alder og antall barn slår ut for de mødrene som er mest avhengige av sosialhjelp.

Det er, derimot, når vi ser på landbakgrunn, at et særskilt endringstrekk i vår gruppe blir synlig (se tabell 3.11).

Vi ser av tabell 3.11 en tydelig dreining i landbakgrunn for vår gruppe over tid. I 2002 var nær to av tre mottakere født i Norge av to norskfødte foreldre, i 2007 var denne andelen 54 prosent og i 2011 48 prosent. Tilsvarende utgjorde gruppen innvandrere 29 prosent av mottakerne i 2002, 37 prosent i 2006 og 47 prosent i 2010. Det kan være nærliggende å se dette som en årsak til vanskene med å få ned inntektsavhengigheten av sosialhjelp blant enslige mødre. Personer som har oppnådd selvforsørgelse og har forlatt sosialhjelpssystemet, er over tid blitt erstattet av grupper med større vansker med å nyttiggjøre seg alternative inntektsmuligheter.

Riktignok har det også i sosialhjelpsbefolkningen under ett vært en viss dreining av mottakernes landbakgrunn. Mens gruppen innvandrere utgjorde 23 prosent av samtlige mottakere i 2002, var denne andelen mer enn 30 prosent i 2010 (se figur 3.8). Men dette har, som vi har sett, ikke vært til hinder for at avhengigheten av sosialhjelp til livsopphold er gått ned i alle undergrupper unntatt enslige mødre.

Tabell 3.9. **Enslige mødre med barn under 18 år og sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold, etter antallet barn som forsørges. 2002-2010. Prosent**

Antall barn under 18 år	2002	2007	2008	2009	2010
1	56,9	55,8	56	53,8	54,6
2	26,3	28,1	27,1	28,2	27,6
3	9,6	10,5	11,3	12	11,6
4 og flere	3,9	5,7	5,6	5,9	5,9
Uoppgitt	0,5	0,0	0,0	0,0	0,2

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.10. **Enslige kvinner med barn under 18 år som mottar sosialhjelp, men ikke som viktigste kilde til livsopphold (kontrollgruppen), etter antall barn som forsørges. 2002-2010. Prosent**

Antall barn under 18 år	2002	2007	2008	2009	2010
1	52,5	52,4	51,1	50,5	55,3
2	31,4	30,8	31,3	31,6	29,4
3	10,7	11,7	12,3	12,5	10,7
4 og flere	3,8	5,1	5,3	5,4	4,5
Uoppgitt	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Antagelig er det derfor kombinasjonen av landbakgrunn, eneforsørgeransvar, flere barn og høyere alder som er blitt en spesielt virksom barriere mot alternative inntektsmuligheter for undergruppen enslige mødre. Samtidig som altså reglene for overgangsstønad ikke er like sjenerøse som før.

Sammenligner vi med landbakgrunnen i kontrollgruppen (tabell 3.12), ser vi en klar forskjell mellom de to gruppene enslige mødre. I 2002 utgjorde innvandrere 29 prosent av mødrene med sosialhjelp som hovedinntekt, mot 13 prosent i kontrollgruppen. I 2010 var de tilsvarende tallene 47 prosent og 28 prosent. I motsetning til hva vi fant da vi så på alder og antall barn, har vi her en klar overvekt i vår gruppe av et kjennetegn som kan tenkes å utgjøre et hinder for selvforsørging.

Vi har sett at enslige mødre i sosialhjelpssystemet har blitt noe eldre i løpet av den undersøkte perioden, og at de også forsørger noe flere barn. Dette gjelder både for dem som har sosialhjelp som hovedinntekt, og for dem med annen hovedinntekt (kontrollgruppen). Både alder og antall barn ligger noe høyere blant mødre med annen hovedinntekt, og forskjellen mellom de to gruppene er også blitt noe større i perioden vi ser på, 2002-2010. I seg selv skulle dette tilsi at kontrollgruppen snarere var den som hadde størst problemer med alternativ forsørging. Men overvekten av personer med innvandrerbakgrunn i vår gruppe fremstår som en langt viktigere forskjell. Det virker derfor å være dreiningen her som – kombinert med en viss økning i mors alder og antall barn – forklarer at inntektsavhengigheten av sosialhjelp ikke har gått tilbake blant enslige mødre, slik den har i andre grupper.

I tillegg kommer endringene i reglene for overgangsstønad, som kan ha etablert en gruppe med mer permanent avhengighet av sosialhjelp på terskelen til den perioden vi undersøker. Endringene i landbakgrunn som vi ser i perioden, innebærer at det har foregått en tydelig utskiftning i sosialhjelpsbefolkningen av enslige mødre, med en dreining mot personer det er relativt vanskelig å finne alternativ hovedinntekt for. Uten denne dreiningen virker det rimelig å anta at inntektsavhengigheten av sosialhjelp blant enslige mødre ville vært på linje med andre mottakergrupper, altså vist en nedadgående tendens.

Oppsummering

Antallet sosialhjelpsmottakere har hatt en gradvis utflatning i hele perioden 2002-2008. Fra 2008 til 2010 har vi hatt

Tabell 3.11. **Enslige mødre med barn under 18 år og sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold, etter landbakgrunn. 2002-2010. Prosent**

	2002	2007	2008	2009	2010
Total	**4 004**	**4 058**	**4 243**	**4 398**	**4 089**
Født i Norge med to norskfødte foreldre	65,1	54,2	55,1	53,2	47,6
Innvandrere	29,3	40,4	37,9	40,5	46,6
Annen innvandrings-bakgrunn	5,6	5,4	6,0	6,4	5,7

Kilde: Sosialhjelpsstatistikk og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.12. **Enslige mødre med barn under 18 år som mottar sosialhjelp, men ikke som viktigste kilde til livsopphold (kontrollgruppen), etter landbakgrunn. 2002-2010. Prosent**

	2002	2007	2008	2009	2010
Total	**13 035**	**9 751**	**10 271**	**10 381**	**9 875**
Født i Norge med to norskfødte foreldre	81,7	72,3	71,7	70,5	66,1
Innvandrere	12,9	22,7	22,9	24	28,2
Annen innvandrings-bakgrunn	5,4	6,0	5,1	5,4	5,8

Kilde: Sosialhjelpsstatistikk og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

en økning i antall sosialhjelpsmottakere. I 2002 var det 128 814 mottakere, og i 2010 var antallet på sosialhjelp 119 444. Sosialhjelpsutbetalingene var på 4,6 mrd kroner i 2002, og i 2010 var utbetalingene på 4,58 milliarder kroner. Stønadstiden har vært relativt stabil i hele perioden med i overkant av fem måneder for hele landet. Viktige hovedtrekk er at enslige mottakere i aldersgruppen 20-24 år har økt spesielt fra 2008 til 2010. Andelen innvandrere som mottar sosialhjelp, har økt fra 2002 til 2010 med 7,5 prosentpoeng, og andelen kvinner på sosialhjelp i innvandrerbefolkningen har økt. Andelen eldre innvandrere har derimot hatt en nedgang fra 2006 ved innføring av supplerende stønad.

Det er ikke like mange sosialhjelpsmottakere i alle landets fylker. Finnmark har i hele perioden hatt flest sosialhjelpsmottakere per 1 000 innbyggere. Hvilken alder sosialhjelpsmottakerne er i, vil utløse forskjellige økonomiske behov. Denne problemstillingen undersøkes nærmere for gruppen enslige sosialhjelpsmottakere uten barn. Vi finner at det er ulikheter i utbetalt sosialhjelp for de ulike aldersgruppene. Stønadsbehov ser ut til å variere med alder. Utviklingen i sosialhjelpsmottak blant enslige forsørgere undersøkes spesielt siden dette er en gruppe som ser ut til å ha blitt mer avhengig av økonomisk stønad. Vi finner at det i større grad er enslige mødre med innvandrerbakgrunn som er blitt mer avhengige av sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Referanser

Otnes, Berit (1996): *Sosial- og barnevernstjenesten. Organisering, omfang og utvikling 1980-1994*, Statistiske analyser 11/1996, Statistisk sentralbyrå.

Overgangsstønad – hva skjedde med dem som mistet retten til overgangsstønad pga endringer i regelverket 1. januar 1998? Rikstrygdeverket rapport 02/2004.

Trygd og sosialhjelp: Sosialhjelp – sikkerhetsnett for hvem, *Samfunnsspeilet* 5-6, 2010, Statistisk sentralbyrå.

Nyttige internettadresser

http://www.ssb.no/innvandring/

http://www.ssb.no/innvgrunn/tab-2011-08-25-01.html

http://www.ssb.no/befolkning