

Flere utenfor arbeidslivet

Tross nedgang i antall mottakere av sykepenger og rehabiliteringspenger i 2004, er det stadig flere personer i yrkesaktiv alder som midlertidig eller varig er borte fra arbeidslivet grunnet helsesvikt. Økningen skyldes stadig flere personer innenfor uføreordningen, og flere på yrkesrettet attføring. En vekst i antall førtidspensjonerte fører også til færre yrkesaktive. 3 prosent av befolkningen mottar sosialhjelp. Ny stønadsordning for innvandrere og flyktninger ga en økning i antallet sosialhjelpsmottakere i 2003, men ingen økning i andelen av befolkningen som for en kortere eller lengre perioder forsørges av sosialhjelp.

I Norge er det først og fremst den statlige folketrygden som skal sikre folk mot inntektsbortfall. I tillegg skal den kommunale sosialhjelpen sikre de tilfellene som folketrygden ikke dekker. Folketrygden skal erstatte inntektsbortfall i forbindelse med arbeidsledighet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Den skal også kompensere for høye ekstraavgifter, særlig i forbindelse med sykdom. Sosialhjelpen kommer inn der hvor annen privat og offentlig forsørgelse ikke strekker til. Vilklårene for å motta stønad er at andre løsninger skal være prøvd først. Ordningen er basert på skjønn, og skal fange opp livssituasjoner som ikke blir ivaretatt innenfor folketrygden. Sosialhjelpen blir også tildelt som supplement til ytelser fra folketrygden.

I tillegg til folketrygden og sosialhjelpen har mange i Norge kollektive eller individuelle pensjonsordninger eller oppsparte midler som kan sikre dem mot inntektsbortfall. Andre offentlige inntektsoverføringssystemer er barnetrygd, kontantstøtte, utdanningsstøtte og bostøtte. Også skattesystemet og subsidierede offentlige tjenester bidrar til fordeling av inntekt og økonomiske levekår. Her skal vi i hovedsak konsentrere oss om folketrygden og deretter sosialhjelpen.

Mottakere av folketrygdpensjoner

Noen flere alderspensjonister etter flere år med nedgang

Ved utgangen av 2004 var det 626 000 alderspensjonister, en liten økning fra året før. Det har siden 1999 vært en nedgang i antall alderspensjonister, fordi de som trer inn i pensjonistenes rekke kommer fra de små fødselskullene fra 1930-årene. Etter å ha økt med knapt 2 prosent per år i 1980-årene, flatet antall alderspensjonister ut på 1990-tallet, og har til og med gått litt ned for så å øke igjen i 2004. Nesten seks av ti alderspensjonister er kvinner, og andelen har vært omtrent den samme siden 1980-tallet. Kvinneflertallet skyldes at kvinner har høyere levealder enn menn.

Uførepensjonister: Økning tross ulike forsøk på innskjerping

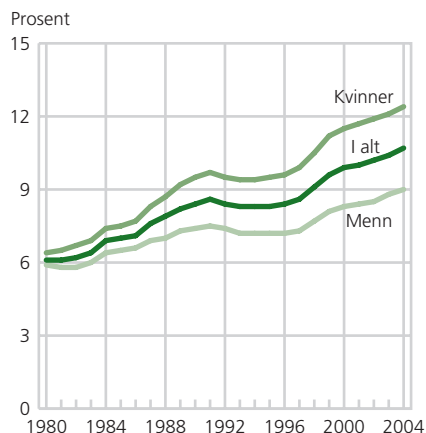
Stadig flere mennesker i yrkesaktiv alder lever av offentlige stønader, og prognoser viser at forholdet mellom yrkesaktive og stønadsmottakere vil bli enda skjevere i årene fremover dersom ikke tiltak iverksettes. Et tiltak for å snu denne utviklingen er innføringen av tidsbegrenset uførestønad fra

Sandra Lien og
Kirsti Gaasø

Sandra Lien er rådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for leveårsstatistikk (sandra.lien@ssb.no).

Kirsti Gaasø er rådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for leveårsstatistikk (kirsti.gaasø@ssb.no).

Figur 1. Andel uførepensjonister av befolkningen 16-66 år, etter kjønn. 1980-2004



Kilde: Rikstrygdeverket.

1. januar 2004. Dette innebærer at uføreordningen deles i to: en varig uførepensjon og en tidsbegrenset uførestønad. Målet med den nye ordningen er at oppfølging fra trygdeetaten skal hjelpe så mange som mulig tilbake til arbeid eller øke arbeidsinnsatsen i løpet av stønadsperioden. Stønaden kan innvilges for perioder fra ett til fire år, med mulighet for forlengelse.

Tross ulike tiltak for å redusere antall uførepensjonister øker uføreandelen av befolkningen (figur 1). Ved utgangen av 2004 mottok nesten 311 000 personer stønad innenfor uføreordningen. Om lag 129 000 menn og 173 000 kvinner mottok varig uførepensjon, i alt over 302 000. Det tilsvarer 9 prosent av mennene og 12,4 prosent av kvinnene i alderen 16 til 66 år. Tilsvarende tall for 1980 var 6,8 prosent for menn og 7,3 prosent for kvinner. Drøyt 8 500 personer mottok tidsbegrenset uførestønad ved utgangen av 2004, rundt 2 800 menn og 5 700 kvinner.

I perioden 1991-1993 sank antallet nye uførepensjonister relativt kraftig, og det samlede antall uførepensjonister sank med 6 000. Noe av grunnen skyldes at kriteriene for å innvilge søknad om uførepensjon ble skjerpet. I perioden fra 1993 til 2004 var det en økning i samlet antall uførepensjonister på 34 prosent, og 53 prosent blant nye uførepensjonister.¹ Foruten en nedgang i antall nye uførepensjonister i årene 2000-2002, har veksten vært kontinuerlig.

57 prosent av uførepensjonistene var kvinner i 2004, og kvinneandelen har økt jevnt siden 1980. Dette har sammenheng både med den økte yrkesaktiviteten for kvinner, og med at kvinner gjennomgående uførepensjoneres tidligere i livsløpet enn menn og dermed forblir lenger i "systemet" før overgang til alderspensjon. Det var trolig lettere for kvinner som hadde vært yrkesaktive enn for dem som hadde vært hjemmeverende å få innvilget uførepensjon. Dessuten er mange yrkesaktive kvinner dobbeltarbeidende fordi de gjerne har hovedansvar for hjem og barn, noe som kan være svært belastende og dermed bidra til at kvinner blir uførepensjonister. Kvinneandelen blant mottakerne av den tidsbegrensede uførestønaden var i 2004 hele 67 prosent.

Færre yngre enker

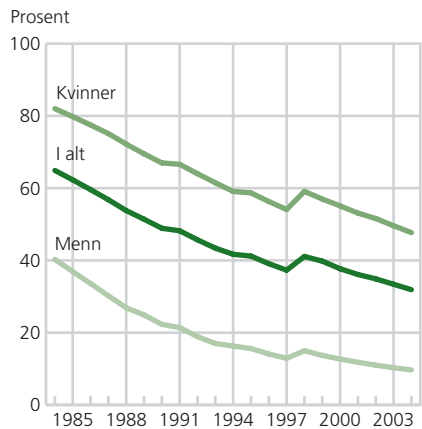
Det har vært en jevn nedgang i antall etterlatte ektefeller med pensjon fra folketrygden fra 1980 og til i dag. Dette skyldes at det er blitt færre enker under 67 år, noe som er en følge av den utjevningen i levealder mellom kvinner og menn som omtales i artikkelen om befolkning og helse. Andelen etterlattepensjonister blant alle enker og enkemenn i alderen 16-66 år har ligget rundt 55 prosent i alle årene siden 1980, men litt lavere de siste årene (omkring 51 prosent). Ved utgangen av 2004 var det 22 400 enker og 2 100 enkemenn som mottok pensjon som etterlatte ektefeller.

Færre minstepensjonister, men nesten alle er kvinner

Gjennomsnittlig alderspensjon omregnet til 2004-kroner økte fra 73 400 kroner i 1984 til 132 900 kroner i 2004, en økning på 81 prosent. Økningen skyldes at det ble færre minstepensjonister, og at tilleggspensjonistene fikk høyere tilleggspensjon i perioden. Mens 65 prosent av alderspensjonistene hadde minstepensjon i 1984, var dette redusert til 32 prosent i 2004 (figur 2).

I 1998 økte særtillegget med 12 000 kroner per år. Dette økte den gjennomsnittlige alderspensjonen med 9 prosent fra 1997 til 1998. Det medførte også at de som hadde lavere tilleggspensjon enn det nye særtillegget ble minstepensjonister etter endringen, og andelen minstepensjonister økte derfor fra 37 til

Figur 2. Andel minstepensjonister blant alderspensjonistene, etter kjønn. 1984-2004



Kilde: Rikstrygdeverket.

41 prosent fra 1997 til 1998, men er altså nå nede i 32 prosent. Kvinner er minstepensjonister i langt større grad enn menn. Da dagens pensjonister var i yrkesaktiv alder og la grunnlaget for sine pensjonsrettigheter, hadde fortsatt mange kvinner avbrudd i yrkeslivet, og mange arbeidet deltid. Mange kvinner har derfor ikke opparbeidet seg tilleggspensjon, og nesten 48 prosent av de kvinnelige alderspensjonistene er minstepensjonister, mot bare 10 prosent av de mannlige alderspensjonistene.

De fleste har inntekter i tillegg til pensjonen, men inntektene er lave

De fleste alderspensjonister har andre inntekter i tillegg til folketrygdens ytelser. Den gjennomsnittlige bruttoinntekten for alderspensjonister var i 2003 nær 193 000 kroner, mens gjennomsnittlig pensjon dette året var 127 000, begge tall i 2004-kroner. De fleste har imidlertid svært lave tilleggsinntekter. Det er spesielt blant minstepensjonister at mange har lave tilleggsinntekter, og særlig blant kvinnene. Blant alderspensjonistene hadde 46 prosent av kvinnene med minstepensjon mindre enn 10 000 kroner i tillegg til folketrygden i 2003, mens det samme gjaldt for 42 prosent av de mannlige minstepensjonistene. For alderspensjonister med tilleggspensjon var de tilsvarende tallene 15 prosent for kvinner og 19 prosent for menn.

Den viktigste kilden til tilleggsinntekt for alderspensjonistene var tjenestepensjoner, i 2003 som tidligere år. I gjennomsnitt fikk alderspensjonistene utbetalt 33 000 kroner i tjenestepensjon, eller vel en fjerdedel av det de fikk fra folketrygden. For uførepensjonister har tjenestepensjon mindre betydning. For dem er yrkesinntekt viktigste inntektskilde utenom folketrygden. En del uførepensjonister har redusert pensjon. Det forutsettes at de skal skjøte på uførepensjonen med inntekt fra eget arbeid. I 2003 mottok uførepensjonistene i gjennomsnitt 30 000 kroner i inntekt fra eget arbeid.

Svært varierende husholdningsinntekter blant minstepensjonistene

Den enkelte pensjonists økonomiske situasjon avhenger ikke bare av egne inntekter, men også av inntektene til andre husholdningsmedlemmer. Halvparten av de drøyt 262 000 minstepensjonistene i 2004 var enten enslige eller gift med en minstepensjonist, mens de øvrige enten var gift med en pensjonist som mottok tilleggspensjon eller med en person som fortsatt var yrkesaktiv. Enslige minstepensjonister og minstepensjonistektepar har lavere husholdningsinntekt enn minstepensjonister som er gift med pensjonister med tilleggsinntekt eller yrkesaktive.

Hvis vi tar hensyn til at to personer trenger høyere inntekt enn én, men ikke dobbelt så høy inntekt på grunn av at de kan dele på mange goder, for eksempel boligen (stordriftsfordeler), viser det seg at enslige minstepensjonister og minstepensjonistektepar har omtrent like høy inntekt per forbruksenhet i 2003 ved bruk av vår ekvivalensskala (kvadratrotskalaen). Inntektene var henholdsvis 125 000 og 133 000 kroner, men det er i dag svært få minstepensjonistektepar i Norge. Minstepensjonister som er gift med pensjonister med tilleggsinntekt eller yrkesaktive har vesentlig høyere inntekt per forbruksenhet (206 000 kroner). Les mer om ekvivalensskalaer i artikkelen om inntekt, lønn og forbruk.

Fortsatt vekst i antall AFP-pensjonister

Etter at ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) ble innført i 1989, har antallet som benytter seg av ordningen økt voldsomt. Ordningen ble gradvis utbygget til å omfatte yngre aldersgrupper (nå aldersgruppene fra 62 til 66 år),



og antallet virksomheter som dekkes av ordningen har også økt. Fra 1995 til 2004 økte antallet AFP-pensjonister fra 9 300 til 35 600, nesten en firedobling på ni år. Dette tilsvarer 18 prosent av befolkningen mellom 62 og 66 år. Det er imidlertid ikke alle som har denne muligheten til å trekke seg ut av arbeidslivet før den alminnelige pensjonsalderen. Omkring 80 prosent av arbeidstakerne som nærmer seg 62 år, dekkes av ordningen med frivillig førtidspensjon (Midsundstad 2004).

Mindre vanlig med pensjon blant førstegenerasjonsinnvandrere

Førstegenerasjonsinnvandrere mottar sjeldnere pensjon fra folketrygden enn befolkningen generelt (Dahl 2004). Forskjellen er størst for alderspensjon, hvor knapt 6 prosent av førstegenerasjonsinnvandrerne mottok pensjon ved utgangen av 2000. Landsgjennomsnittet på samme tidspunkt var 13,5 prosent. Andelen personer som mottok uførepensjon og pensjon til gjenlevende ektefelle var også lavere enn for befolkningen generelt. Spesielt gjelder dette for uførepensjonen. Blant alle førstegenerasjonsinnvandrere i alderen 18-67 år mottok 6 prosent uførepensjon ved utgangen av 2000, mens tilsvarende andel for alle personer i samme aldersintervall var på nesten 10 prosent.

Dahl (2004) finner at de lave pensjonsandelene blant førstegenerasjonsinnvandrere i hovedsak kan forklares ved at aldersfordelingen for denne gruppen avviker en del fra aldersfordelingen for hele befolkningen. Alderspensjon ytes bare til personer på 67 år eller over, og det er relativt få førstegenerasjonsinnvandrere i denne aldersgruppen. For uførepensjon og pensjon til gjenlevende ektefelle er pensjonstilbøyeligheten størst i de eldre aldersgruppene. De lave pensjonsandelene blant førstegenerasjonsinnvandrerne for disse pensjonstypene kan forklares med at det er forholdsvis færre unge eldre blant førstegenerasjonsinnvandrere enn totalt i befolkningen.

Minstepensjon er mer vanlig blant førstegenerasjonsinnvandrere med uførepensjon enn blant andre uførepensjonister. Andelen minstepensjonister ved utgangen av 2000 var på 32 prosent, mens tilsvarende andel for alle bosatte uførepensjonister var på 22 prosent. I begge tilfeller er andelen med minstepensjon vesentlig høyere blant kvinner enn blant menn. Siden en del innvandrere har bodd relativt kort tid i Norge, har ikke disse hatt mulighet til å opp tjene særlig stor tilleggs pensjon. Det synes derfor rimelig at andelen minstepensjonister er høyere blant førstegenerasjonsinnvandrere med uførepensjon enn uførepensjonister generelt. Forskjellen i andelen minstepensjonister blant menn og kvinner avslører kjønnsforskjeller med hensyn til deltakelse i yrkesaktivt arbeid.

Blant førstegenerasjonsinnvandrere mottar mennene noe oftere uførepensjon (Dahl 2004). Ved utgangen av 2000 mottok 6,2 prosent av mennene uførepensjon, mens andelen var 5,8 prosent for kvinnene. I hele befolkningen var uføreandelen betydelig større blant kvinner enn menn. I aldersgruppen 40-59 år var imidlertid uføreandelen blant førstegenerasjonsinnvandrere like høy eller høyere blant kvinner enn blant menn, og fortsetter dette mønsteret for de som kommer inn i denne aldersgruppen, kan det tyde på at kvinnene etter hvert vil ta igjen mennene med hensyn til bruk av uførepensjon.

Mange har tidsbegrensede ytelser fra folketrygden

De tidsbegrensede ytelsene fra folketrygden har som formål å gi økonomisk trygghet ved bortfall av inntekt. Det gjelder når man blir syk eller arbeidsledig, i forbindelse med fødsel, og når man som enslig mor eller far er alene

om omsorgen for små barn. Til sammen er det et betydelig antall personer som til enhver tid har en tidsbegrenset ytelse fra folketrygden. Ved utgangen av 2004 var det nesten 380 000 mottakere av minst én av følgende ytelser: sykepenger, fødselspenger, rehabiliterings- og attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad, overgangsstønad eller dagpenger som helt arbeidsledige. Den tidsbegrensede uførestønaden er tidligere omtalt.

Stadig flere mottar dagpenger, men mange faller utenfor dagpengeordningen

I 2004 var det 63 prosent av de helt arbeidsledige som mottok dagpenger. Dette er lavt sammenlignet med slutten av 1980-tallet, da den tilsvarende andelen var over 75 prosent. Men andelen med dagpenger har økt noe siden 1998, da den var nede i 53 prosent. Det er særlig ungdom som ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger under ledighet, så det er nær sammenheng mellom utviklingen i arbeidsledighet blant ungdom og andelen av de arbeidsledige som mottar dagpenger. Antall helt ledige som mottok dagpenger ved utgangen av året var høyest i 1993, over 83 000, og sank til 29 600 ved utgangen av 1998. Ved utgangen av 2004 var det 57 900 helt ledige som mottok dagpenger.

Vekst av mottakere med sykepenger og rehabiliteringspenger snudd til nedgang

Antall personer på rehabiliterings- og attføringspenger har variert gjennom 1990-tallet. Antallet økte fra 1990 til 1993, gikk ned fra 1993 til 1995, og økte igjen fra 1995 til 2003. Økningen har vært særlig sterk de siste årene, men i 2004 ser antallet ut til å stabilisere seg gjennom en liten nedgang. Ved utgangen av 2004 var det i underkant av 118 000 personer som mottok rehabiliterings- eller attføringspenger. Det er den yrkesrettede attføringen som har økt mest. Også den medisinske rehabiliteringen har økt de senere årene, men i 2004 har det vært en relativt stor nedgang. En tilsvarende tendens gjør seg gjeldende for sykepengemottakerne. Sykefraværet, og dermed antall personer med sykepenger, har etter en økning de siste årene gått kraftig ned i 2004.

Sterk nedgang i antall eneforsørgere med overgangsstønad

Reglene for overgangsstønad ble lagt helt om fra og med 1998, men regelendringene fikk først full effekt fra 1. januar 2001. Det var derfor en kraftig nedgang i antall eneforsørgere med overgangsstønad fra 2000 til 2001; fra 40 400 til 26 100, en nedgang på 35 prosent. Sammenlignet med "toppåret" 1995 var nedgangen på 44 prosent. Den viktigste endringen er en begrensning av hvor lenge en eneforsørger kan motta overgangsstønad. Hovedregelen nå er inntil tre år, men med visse muligheter til forlengelse med opptil to år. Fra 1. juli 1999 ble det også bestemt at en enslig forsørger som har levd i et stabilt samboerforhold i tolv av de siste 18 måneder ikke lenger kan motta overgangsstønad. Det uttalte formålet med regelendringene var å stimulere eneforsørgerne til å bli helt eller delvis selvforsørget. Samtidig med nedkortingene av stønadstiden ble stønadsbeløpet økt. Det er for tidlig å si hvilken virkning omleggingen har hatt på enslige forsørgeres grad av selvforsørging og yrkes- og utdanningsaktivitet. Andelen av mottakerne av overgangsstønad som får redusert stønad på grunn av forventet arbeidsinntekt gikk markert ned fra 2000 til 2001, for deretter å øke jevnt mot nivået rundt årtusenskiftet (se indikator 7.10).

Stadig flere yrkesaktive kvinner og menn mottar fødselspenger

I 2004 mottok 78 prosent av de fødende kvinnene fødselspenger. Vilkkåret for å få fødselspenger er at den fødende kvinnen har vært yrkesaktiv. Mens denne andelen var ganske stabil på 1990-tallet på 72-73 prosent, har den altså økt jevnt fra 1997. Dette har trolig sammenheng med at yrkesaktiviteten blant kvinner med små barn har økt. Det skjer imidlertid en nedgang på 2 prosent fra 2002 til 2003.

Fra 1993 ble fire av de 42 ukene med fødselspenger forbeholdt faren. Antall fedre som mottok fødselspenger har økt fra knapt 1 000 i 1992 til litt over 35 600 i 2004. Femtedelen av de fødende kvinnene som ikke mottok fødselspenger i 2004, mottok i stedet en engangsstønad ved fødsel på 33 600 kroner.

2003 et spesielt år for sosialhjelpsstatistikken

I 2003 kom en ny lov, lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Loven trådte i kraft som frivillig ordning for kommunene fra 1. september 2003, og ble obligatorisk fra 1. september 2004. I 2003 ble rapporteringsskjemaet for sosialhjelpsmottakere utvidet til også å inkludere mottakere av introduksjonsstønad. Introduksjonsloven trådte i kraft midt i rapporteringsåret, dette sammen med manglende oppdatering av interne fagsystemer i kommunene har gjort det umulig å skille mottakerne av de to ordningene. Dette innebærer at data fra 2003-rapporteringen i liten grad kan sammenlignes direkte med tidligere årsganger av sosialhjelpsstatistikken.

Antallet øker, andelen er stabil

Sosialhjelp kan i noen grad benyttes som målestokk på en gruppes mulighet og evne til selvforsørgelse og selvhjulpenhet. Fra 2000 til 2002 lå det årlige tallet på personer som hadde vært i kontakt med sosialkontoret på mellom 127 000 og 129 000. Dette tilsvarte knapt 3 prosent av befolkningen. I 2003 var knapt 135 400 personer i kontakt med sosialkontoret. Den markerte økningen fra 2002 til 2003 skyldes i hovedsak innføringen av introduksjonsstønaden, og et felles rapporteringsskjema for de to ordningene. Til tross for en økning i antall mottakere på nesten 5 prosent i 2003, lå andelen av befolkningen som var mottakere stabilt på 3 prosent.

Forskjellen på sosialhjelp og introduksjonsstønad

Sosialhjelp kommer inn der annen privat og offentlig forsørgelse ikke strekker til. Sosialhjelpen er ment å være en subsidiær ytelse av kort varighet, og et viktig vilkår er at alle andre muligheter er forsøkt før utbetalingen finner sted. Sosialtjenesteloven har et todelt formål; inntektssikring og rehabilitering. Sosialhjelpen skal være en økonomisk sikring for den enkelte og dens hushold, samt gjøre den enkelte i stand til å klare seg selv. Sosialhjelpsutbetalingen er basert på en skjønnsmessig vurdering. Den ses i forhold til både søkerens egen inntekt og familiens totale inntekt, samt hvem søkeren skal forsørge og hvilke utgifter utbetalingen skal dekke. Sosialhjelpen utbetales normalt i form av kontantstønad (bidrag), men kan i særlige tilfeller gis i form av lån eller rekvisisjoner.

Introduksjonsstønaden er derimot en individuell stønad som utbetales til nyankomne utlendinger som har flyktningbakgrunn, er mellom 18 og 55 år og har behov for grunnleggende kvalifisering. Introduksjonsprogrammet skal som hovedregel vare i inntil to år og innholdet skal være individuelt tilrettelagt. Det skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Introduksjonsstønaden er den stønaden deltakerne i introduksjonsordningen mottar fra kommunen til dekning av livsopphold i programperioden. Stønaden er på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G, G=60 699,- per 1. mai 2005). Deltakere under 25 år mottar 2/3 av stønaden. Stønaden er skattepliktig og dersom deltakerne har fravær fra opplæringen og tiltak uten gyldig grunn får vedkommende trekk i stønaden, time for time. Stønaden er lik for alle og ikke behovsprøvd. Dette innebærer at den ikke avkortes mot barnetrygd, kontantstøtte med mer. Ytelse fra folketrygden som sykepenger og dagpenger blir likevel avkortet.

Utmåling av økonomisk sosialhjelp skjer ut fra mottakerens egen inntekt og husholdningens samlede inntekter og utgifter. Tas barn og ektefeller med i beregningen, øker andelen av befolkningen som i kortere eller lengre periode berøres av den økonomiske bistanden til i underkant av 5 prosent. Heller ikke her er det noen vesentlig forskjell på 2003 og tidligere år.

Den største gruppen av sosialhjelpsmottakere finner vi i aldersgruppen 30-39 år, vel 27 prosent av mottakerne befinner seg i denne aldersgruppen. Ses aldersfordelingen blant mottakerne opp mot de samme aldersgruppene i befolkningen viser det seg at det er i aldersgruppen 20-24 år de fleste sosialhjelpsmottakerne befinner seg. I perioden fra 2000 til 2003 hadde rundt 8 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen mottatt sosialhjelp i en kortere eller lengre periode i hvert av årene. Tendensen gjelder for både menn og kvinner. Det er også i denne aldersgruppen i befolkningen vi finner den største økningen i 2003. Den nest største gruppen av mottakere finner vi i den neste aldersgruppen 25-29 år. Vel 6 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen hadde vært i kontakt med sosialkontoret i løpet av 2003. Økningen i disse gruppene er det grunn til å anta ligger i innføringen av introduksjonsstønad. Unge innvandrere som tidligere ble forsørget av foreldre, deltar nå i introduksjonsordningen og blir derfor registrert som selvstendige mottakere.

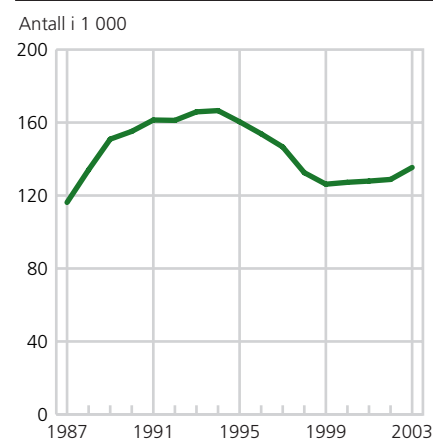
Totalt ble det i 2003 utbetalt litt over 5 milliarder kroner til økonomisk sosialhjelp. Dette var en økning på knappe 6 prosent fra 2002. Økningen i stønadsutbetalingen skyldes i hovedsak, som for antallet mottakere, innføringen av introduksjonsstønad. Introduksjonsstønaden utbetales som en individuell skattepliktig ytelse, og ligger derfor noe høyere enn sosialhjelpen som ikke er skattepliktig. Hver mottaker fikk i gjennomsnitt utbetalt 7 130 kroner per måned i 2003, mens tilsvarende beløp for 2002 var 7 151 kroner (begge beløpene i 2003-kroner). Den gjennomsnittlige månedsutbetalingen berøres altså i liten grad av økningen i den totale stønadsutbetalingen. Heller ikke den gjennomsnittlige utbetalingen for hele året påvirkes i særlig grad av introduksjonsstønaden. I 2002 fikk hver mottaker i gjennomsnitt utbetalt 36 700 kroner, mens beløpet var 37 000 kroner i 2003. Den svake effekten på de gjennomsnittlige utbetalingene skyldes nok i hovedsak at starttidspunktet for introduksjonsstønaden ble satt sent på året.

De fleste får stønad i en kort periode

De siste årene har om lag 23 prosent av sosialhjelpsmottakerne kun mottatt økonomisk stønad i én av årets tolv måneder. Inkluderes mottakere med stønad i to og tre måneder, øker andelen til vel 46 prosent. En stor del av mottakerne oppfyller altså lovens intensjon om at sosialhjelpen kun skal være en tilleggsytelse av kort varighet. Den gjennomsnittlige stønadslengden har ligget stabilt på rundt fem måneder i perioden fra 2000 til 2003. Selv om en stor andel av mottakerne kun får stønad i en kortere periode, er det fremdeles en relativt stor andel som har behov for bistand en større del av året. I perioden fra 2000 til 2003 var det rundt 10 prosent som fikk stønad gjennom hele året. Blant de menn og kvinner som mottok stønad i ti måneder eller mer i 2003, oppga hele 74 prosent av mennene og 67 prosent av kvinnene sosialhjelp eller introduksjonsstønad som den viktigste inntektskilden ved siste kontakt med sosialkontoret. Blant dem som mottok stønad i under tre måneder var andelen henholdsvis 37 prosent for mennene og 24 prosent for kvinnene.

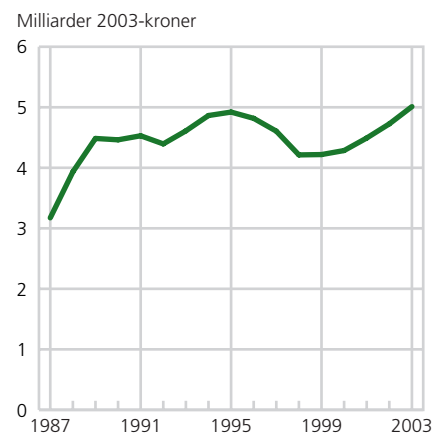
Det kan være flere grunner til at personer mottar stønad i en lengre periode i løpet av ett år, og uforutsette hendelser kan påvirke personenes behov for

Figur 3. Antall sosialhjelpsmottakere. 1987-2003



Kilde: Sosialhjelpsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 4. Brutto utbetalt økonomisk sosialhjelp. 1987-2003. Milliarder 2003-kroner



Kilde: Sosialhjelpsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.



sosialhjelp når bare ett år legges til grunn. For å få et bedre bilde av andelen mottakere som har et vedvarende problem med egenforsørgelsen, bør mottakerne følges over flere år. Dette vil, i større grad enn for ett enkelt år, gjøre det mulig å kontrollere for om mottaket av den økonomiske stønaden er resultat av en spesiell hendelse. Ses det på hvor mange av mottakerne med stønad i hele 2003 som også mottok stønad i hele 2002 og 2001, finner vi at 2,5 prosent av mottakerne i 2003 også hadde mottatt stønad i de to foregående årene. Bare en svært liten del av mottakerne har altså et langvarig problem med egenforsørgelsen. Ser vi på gruppen av mottakere med stønad i seks måneder eller mer i 2003, viser det seg at vel 17,5 prosent også hadde mottatt stønad i seks måneder eller mer i 2002 og 2001.

Hvert år kommer en rekke nye personer i kontakt med sosialkontoret. De siste årene har andelen av nye mottakere ligget på rundt 35 prosent. Det har vært en liten økning i 2003, men økningen kan i hovedsak knyttes til innføringen av introduksjonsstønad.

Menn og enslige overrepresentert

I alle år har menn utgjort den største delen av sosialhjelpsmottakerne, rundt 55 prosent. Til tross for at menn utgjør en større del av mottakerne er andelen av befolkningen relativ lik. Vel 3,3 prosent av den mannlige befolkningen og 2,6 prosent av den kvinnelige befolkningen var i kontakt med sosialkontoret i løpet av 2003. Forskjellen mellom menn og kvinner har vært stabil siden midten av 1990-tallet.

Hovedtyngden av både de mannlige og de kvinnelige mottakerne fikk stønad i mindre enn tre måneder i 2003, henholdsvis 34 og 40 prosent. En langt større andel av de mannlige enn de kvinnelige mottakerne fikk derimot stønad i ti måneder eller mer, 24 mot 18 prosent. Hele 62 prosent av sosialhjelpsmottakerne med stønad i ti måneder eller mer er menn.

Rundt halvparten av alle som fikk støtte fra sosialkontoret i årene fra 2000 til 2003 oppga å være enslig. Blant de enslige som har oppgitt å ha forsørgeransvar for barn under 18 år, er kvinner langt hyppigere representert enn menn. Nesten 90 prosent av de enslige med forsørgeransvar var i 2003 kvinner. Knappe 12 prosent av mottakerne i 2003 oppga at de var gifte/samboere, som samtidig hadde forsørgeransvar for barn under 18 år.

Vel halvparten av de enslige mennene oppgir sosialhjelp som viktigste inntektskilde ved siste kontakt med sosialkontoret, mot 40 prosent av de enslige kvinnene. Også blant de enslige med forsørgeransvar er det noen flere menn enn kvinner som oppgir sosialhjelp som viktigste inntektskilde ved siste kontakt. Svært få av sosialhjelpsmottakerne oppgir arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde. Andelen har de siste årene ligget på rundt 12 prosent.

Mange i husholdningen utenfor arbeidslivet²

Som nevnt, vil personer som mottar sosialhjelp også være med på å forsørge andre personer enn seg selv – personer som tilhører samme husholdning som den registrerte sosialhjelpsmottakeren. På samme måte vil sosialhjelpsmottakere som bor sammen med andre, ha nytte av de inntektene som andre medlemmer i husholdningen bidrar med.

Sammenlignet med befolkningen generelt har sosialhjelpsmottakerne en svært svak tilknytning til arbeidslivet. Mens det i befolkningen sett under ett er en

forholdsvis liten andel som bor i husholdninger uten noen yrkestilknytning, er andelen langt høyere i husholdninger hvor hovedinntektstakeren er sosialhjelpsmottaker. Rundt 70 prosent bor i husholdninger hvor hovedinntektstakeren er sosialhjelpsmottaker og hvor ingen av husholdningsmedlemmene er yrkestilknyttet. Denne andelen har vært økende de siste årene.

Som sagt, har husholdninger hvor hovedinntektstakerne har sosialhjelp ofte svak tilknytning til arbeidslivet, og bare et fåtall har yrkesinntekt som høyeste inntektskilde. Dette er faktorer som påvirker husholdningenes økonomi. Ses det på andelen sosialhjelpsmottakere som befinner seg under lavinntektsgrensen, etter EUs definisjon av relativ lav inntekt, bekreftes bildet. Hele 44 prosent av sosialhjelpshusholdningene finner vi under denne EU-grensen. Studeres lavinntektsgruppen nærmere viser det seg at 86 prosent bor i husholdninger uten noen yrkestilknyttede personer. Også for de sosialhjelpsmottakerne som ikke befinner seg i lavinntektsgruppen er det svak yrkestilknytning; 58 prosent av disse bor i husholdninger uten noen yrkestilknyttede. Dette er en langt høyere andel enn for den delen av befolkningen som ikke har lav inntekt.

En forholdsvis stor andel sosialhjelpsmottakere, både med og uten lavinntekt, mottar bostøtte i tillegg til sosialhjelp. I 2001 var det en større andel blant personene i husholdninger uten lavinntekt som mottok bostøtte i tillegg til sosialhjelp. 42 prosent av sosialhjelpsmottakerne over lavinntektsgrensen mottok da bostøtte, mens den samme andelen i lavinntektsgruppen var 34 prosent. Skillet har jevnet seg ut i 2002, fordelingen er nå henholdsvis 37 mot 35 prosent.

Sosialhjelpsmottakere ser ikke ut til å ha større sykdomsutgifter enn andre. Sammenlignes sosialhjelpsmottakere over og under lavinntektsgrensen, har mottakere under lavinntektsgrensen i mindre grad mottatt grunnstønad fra folketrygden. Sammenlignet med lavinntektsgruppen for hele befolkningen, er det ikke noen vesentlig forskjell. Sosialhjelpsmottakere som befinner seg over lavinntektsgrensen mottar derimot grunnstønad i noen større grad enn ikke-lavinntektsgruppen i hele befolkningen.

Innvandrere – mest hjelp til å etablere seg³

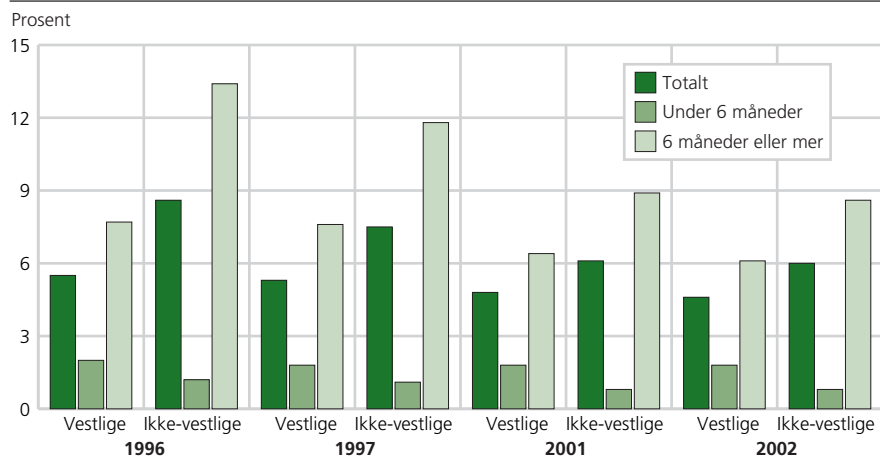
Knapt 30 100 av sosialhjelpsmottakerne i 2002 hadde innvandringsbakgrunn; vel to av ti sosialhjelpsmottakere. Disse utgjør vel 9 prosent av den totale innvandrerbefolkningen. Inkluderes barn og ektefeller stiger andelen til litt over 20 prosent. Det er dermed en markert høyere andel blant innvandrerne som mottar sosialhjelp enn i befolkningen som helhet. Alderssammensetningen og høyere fruktbarhet i innvandrerbefolkningen er noe av forklaringen på at sosialhjelpsmottakere med innvandringsbakgrunn forsørger en større andel av barna og ektefellene som berøres.

Sosialhjelpsmottakere med innvandringsbakgrunn har ikke utgjort noen stor del av det totale antallet mottakere siden 1996, men det har likevel vært en økning i andelen sosialhjelpsmottakere med innvandringsbakgrunn. Andelen av innvandrerbefolkningen som mottar sosialhjelp har derimot gått ned i perioden. I samme periode har innvandrerbefolkningens andel av den totale befolkningen økt fra vel 5 til vel 7 prosent.

I 2002 var nesten 92 prosent av alle sosialhjelpsmottakere med innvandringsbakgrunn fra ikke-vestlige land⁴. Den største enkeltgruppen blant de ikke-vestlige mottakerne var personer fra Asia, inkludert Tyrkia. Å se disse

Innvandrerbefolkningen består av to innvandringskategorier; førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn - personer født i utlandet av utenlandsfødte foreldre som selv er innvandrere. Den andre kategorien er personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre som selv er innvandrere. I definisjonen av innvandrerbefolkningen inngår ikke kategoriene utenlandsadoptert, utenlandsfødte med en norskfødt forelder, norskfødte med en utenlandsfødt forelder og de født i utlandet av norskfødte foreldre.

Figur 5. Andel førstegenerasjonsmottakere, etter stønadslengde og region. 1996, 1997, 2001 og 2002



Kilde: Sosialhjelpsstatistikk 2002, Statistisk sentralbyrå.

mottakergruppene i forhold til befolkningen fra de samme regionene, gir et mer nyansert bilde, og den høyeste andelen av sosialhjelpsmottakere viser seg nå å være blant innvandrerbefolkningen fra Afrika, med Øst-Europa og Asia inkludert Tyrkia et lite stykke bak. Dette bildet har vært relativt stabilt for de fleste regionene de siste årene.

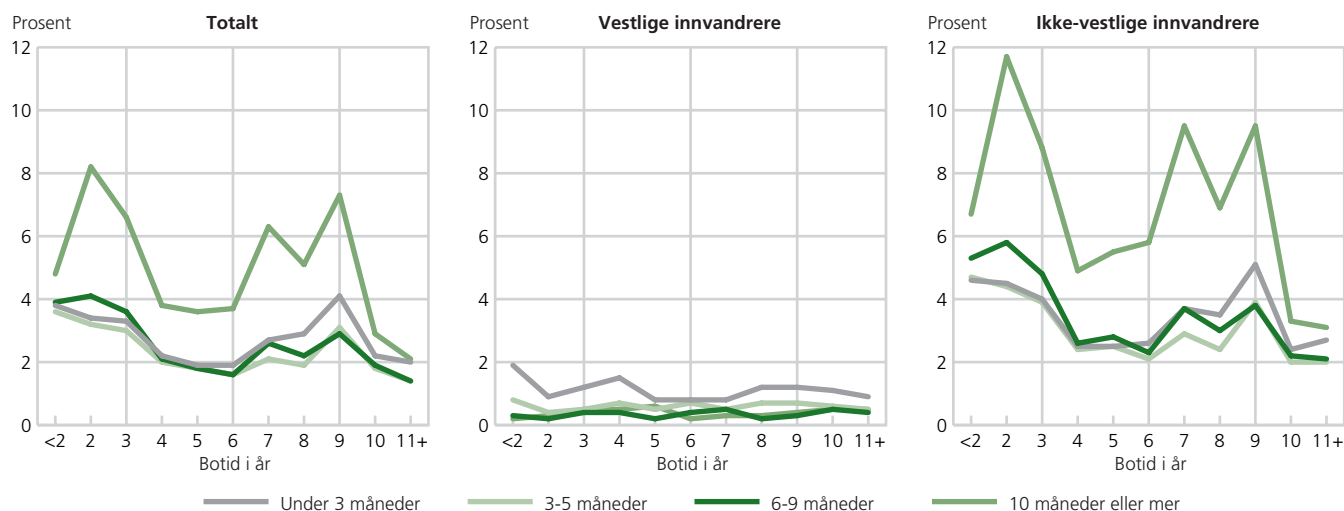
Figur 5 viser at en større andel av den ikke-vestlige enn den vestlige førstegenerasjonsbefolkningen har mottatt økonomisk stønad i seks måneder eller mer per år siden 1996. Figuren viser videre en nedgang i andelen som har mottatt stønad i seks måneder eller mer for begge gruppene, men nedgangen har vært størst i den ikke-vestlige førstegenerasjonsbefolkningen. Innad i de to gruppene har derimot fordelingen mellom seks måneder eller mer og stønad under seks måneder vært relativt stabil. Selv om de ikke-vestlige førstegenerasjonsmottakerne dominerer blant dem med stønad i seks måneder eller mer, utgjør gruppen bare en liten del av førstegenerasjonsbefolkningen.

gangen har vært størst i den ikke-vestlige førstegenerasjonsbefolkningen. Innad i de to gruppene har derimot fordelingen mellom seks måneder eller mer og stønad under seks måneder vært relativt stabil. Selv om de ikke-vestlige førstegenerasjonsmottakerne dominerer blant dem med stønad i seks måneder eller mer, utgjør gruppen bare en liten del av førstegenerasjonsbefolkningen.

Mindre hjelp med lengre botid

Selv om det kan se ut som om flere enn tidligere klarer å forsørge seg selv, har mye vist at førstegenerasjonsinnvandrerne har et mer langvarig forhold til sosialkontorene enn andre. Mange av førstegenerasjonsmottakerne er i en etableringsfase, og det er grunn til å forvente at økende botid vil bidra til å redusere behovet for sosialhjelp.

Figur 6. Førstegenerasjonsinnvandrere med sosialhjelp, etter landbakgrunn og botid. 2002



Kilde: Sosialhjelpsstatistikk 2002, Statistisk sentralbyrå.

Nesten 11 prosent av førstegenerasjonsbefolkningen mottok sosialhjelp i en kortere eller lengre periode av 2002. En større andel ikke-vestlige enn vestlige innvandrere mottok stønad i 2002, underkant av 15 prosent. Trekket botid inn, viser figur 6 hvordan behovet for sosialhjelp endrer seg etter hvert som førstegenerasjonsbefolkningen etablerer seg. I hovedsak viser figuren at andelen av førstegenerasjonsbefolkningen som mottar sosialhjelp synker med økende botid. Dette gjelder særlig de første seks årene.

Figur 6 viser at det i hovedsak er personer fra de ikke-vestlige landene som bidrar til å skape økningen i andelen som mottar sosialhjelp etter syv år. Mens den viser at botiden har relativ liten betydning for de vestlige førstegenerasjonsinnvandrernes bruk av sosialhjelp, andelen her er stabil og liten.

De første årene etter ankomst er det en relativt stor andel av de ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrerne som mottar sosialhjelp, og en stor del får stønad i ti måneder eller mer. Etter to år synker både andelen som mottar stønad, og andelen som har stønad i ti måneder eller mer. Etter en syvårsperiode viser figur 6 en økning i andelen ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere som mottar stønad, særlig blant dem med stønad i ti måneder eller mer. Endringen etter syv år kan trolig henge sammen med at andelen flyktninger i kullene som kom for syv år siden var større enn de tidligere årene⁵. Innvandrere fra ulike land og situasjoner har store ulikheter i forutsetningene for integrasjon og tilpasning til blant annet arbeidslivet i Norge. Hovedkonklusjonen når det gjelder botidens betydning for førstegenerasjonsmottakernes kontakt med sosialhjelpssystemet er likevel at kontakthyppigheten synker med økende botid. Dette kan være en indikasjon på at en økende andel blir mer selvforsørget etter som tiden går, men at mange likevel har behov for supplerende sosialhjelp.

Innvandrerne utgjør ikke noen stor andel av det totale antallet sosialhjelpsmottakere, men andelen av gruppen som mottar sosialhjelp de første årene etter ankomst har vist seg å være relativt stor. Denne første perioden etter ankomst er preget av at innvandrerne skal integreres i det norske samfunnet samtidig som de skal etablere seg på bolig- og arbeidsmarkedet. En konsekvens av disse noe spesielle behovene er at innvandrere med kort botid i gjennomsnitt får mer utbetalt enn andre grupper av sosialhjelpsmottakere. Mange i denne gruppen forsørger også ektefeller og barn, noe som forventes å påvirke størrelsen på stønadsbeløpet. Beløpet utbetales etter en totalvurdering av både søkeren og de søkeren skal forsørge. Den gjennomsnittlige stønadsutbetalingen i 2002 var på 35 800 kroner for alle mottakere sett under ett. Når mottakere med innvandringsbakgrunn og førstegenerasjonsinnvandrere skilles ut som egne grupper, blir den gjennomsnittlige utbetalingen henholdsvis 60 500 og 61 100 kroner (2002-kroner).

¹ Inkludert tidsbegrenset uførestønad i 2004.

² Det neste avsnittet bygger på kapittel 7 i Rapport 2004/28 "Økonomi og levekår for ulike grupper, 2004", skrevet av Frøydis Strøm, Jon Epland og Arne Andersen.

³ De to neste avsnittene bygger på artikkelen "Mest hjelp til å etablere seg" i Samfunnsspeilet 1/2005, av Kirsti Gaasø.

⁴ Vestlige land, Norden, Vest-Europa (unntatt Tyrkia), Nord-Amerika og Oseania. Ikke-vestlige land, Øst-Europa, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia.

⁵ For mer om sammensetningen i ulike årskull se Østby (2004) og Tanja Seland Forgaard og Minja Tea Dzamarija (2004).

Referanser

Dahl, Grete (2004): Trygd blant innvandrere 1992-2000. Notat 2004/62, Statistisk sentralbyrå.

Forgaard, Tanja Seland og Minja Tea Dzamarija (2004): "Innvandrerbefolkningen" i Tronstad, Kristian Rose (Red): *Innvandring og innvandrere 2004*, Statistisk sentralbyrå.

Gaasø, Kirsti (2005): Mest hjelp til å etablere seg, *Samfunnsspeilet* 1, 2005, Statistisk sentralbyrå.

Midtsundstad, Tove (2004): Hvor mange har rett til AFP? Notat 23.01.2004, Fafo.

Strøm, Frøydis, Jon Epland og Arne Andersen (2004): "Sosiale indikatorer for sosialhjelpsmottakere" i *Økonomi og levekår for ulike grupper*, Rapport 2004/28. Statistisk sentralbyrå

Østby, Lars (2004): Innvandrere i Norge - Hvem er de og hvordan går det med dem, Del I Demografi og Del II Levekår. Statistisk sentralbyrå.