

Sosialhjelp og arbeid – best utsikter for unge

Over 40 prosent av 18-24-åringene som mottok sosialhjelp i 2008, hadde noe arbeid samme året. Blant 45-66-åringene var andelen under 20 prosent. Utsiktene til å få jobb for dem som slutter med sosialhjelp, er best for unge. Eldre går oftere over på trygd. Men det er de unge som er mest følsomme for konjunktorene. Da finanskrisen slo inn i 2009, gikk andelen i arbeid mest ned blant unge mottakere av sosialhjelp.

Arne Andersen

Ytelser fra folketrygden

Dagpenger ved arbeidsløshet gis for delvis å kompensere for inntektstap ved arbeidsløshet. Kravene for å få dagpenger er en viss minsteinntekt siste kalenderår eller siste tre kalenderår. Det kreves også at man er aktiv arbeidssøker. Ytelsen utgjør en fast andel av dagpengegrunnlaget. Det gis tillegg for forsørgede barn.

Attføringspenger gis til dem som på grunn av sykdom er i yrkesrettede tiltak for å oppøve arbeidsevnen eller få nødvendig og hensiktsmessig omskolering.

Rehabiliteringspenger gis til dem som har hatt sykepenger i minst 52 uker, og som fortsatt er under aktiv behandling for å bedre arbeidsevnen.

For å få attføringspenger og rehabiliteringspenger må arbeidsevnen være nedsatt minst 50 prosent.



Arne Støttrup Andersen
er sosiolog og tilknyttet
Statistisk sentralbyrå,
Seksjon for leveårsstatistikk.
(asa@ssb.no)

Sosialhjelp er en del av samfunnets sikkerhetsnett som skal sikre at de som ikke har andre muligheter, har midler til livsopphold. Vanligvis betyr det at mottakere av sosialhjelp ikke har arbeid samtidig med at de mottar sosialhjelp.

Mottakere av sosialhjelp har ofte et problematisk forhold til arbeidsmarkedet. Men for en del er sosialhjelp av kortere varighet en følge av at de har mer kortvarige problemer på arbeidsmarkedet, og som vi skal vise senere i artikkelen, vil noen av disse med tiden få et mer normalt forhold til arbeidsmarkedet.

Det er rådende politikk at ett av de viktigste tiltak for å få mottakerne ut av mottakerforholdet er å få dem i arbeid (NOU 1999:13), også kalt arbeidslinjen. For unge er det nedfelt direkte i lovverket. Ifølge lov om sosialtjenester fra 1993 kan kommunene kreve at unge sosialhjelpsmottakere skal utføre arbeidsoppgaver som motytelse for økonomisk hjelp. Ifølge NAV (NAV 2012) er det viktig å sørge for at så få unge med sosialhjelp som mulig blir avhengig av sosialhjelp over lange perioder. Vi skal vise at den såkalte arbeidslinjen har større sjanser for å lykkes for unge enn for eldre mottakere av sosialhjelp.

Mer fordelaktig utgangspunkt

I utgangspunktet har unge noen fordeler sammenlignet med eldre. Det forventes ikke at de har en lang CV, mange har vært på arbeidsmarkedet i forholdsvis kort tid, og manglende arbeidserfaring er derfor forventet. En person i femtiårene, derimot, som søker arbeid og kan vise til flere år ute av arbeidslivet, stiller svakt på arbeidsmarkedet. Dertil kommer at det er viktigere å få en ungdom som har mange år i arbeidsdyktig alder foran seg, ut i arbeid og ut av sosialhjelp, enn det er å få en eldre som nærmer seg pensjonsalder, i arbeid (NAV 2012).

Men sosialhjelpsmottakere har mange handikapp på arbeidsmarkedet. Mange har lav utdanning, og helseproblemer er utbredt (Hammer og Hyggen 2010). Langtidsmottakerne har på mange områder dårligere helse enn uførepensjonister (van der Wel mfl. 2006).

En annen grunn til at det er viktig å få flest mulig unge sosialhjelpsmottakere i arbeid, er at de er overrepresentert blant mottakerne av sosialhjelp. Blant mottakere i alderen 18-66 år utgjorde unge i alderen 18-29 år 37 prosent i 2009, mens det var 23 prosent i befolkningen ellers. Særlig unge under 25 år var overrepresentert, 23 prosent, og 14 prosent i befolkningen ellers. Det er derimot færre eldre blant sosialhjelpsmottakerne enn i befolkningen; 45-66-åringene som mottok sosialhjelp, utgjorde 26 prosent av mottakere i alderen 18-66 år, og 43 prosent i befolkningen ellers.

Tre ganger større yrkesaktivitet blant unge enn blant eldre

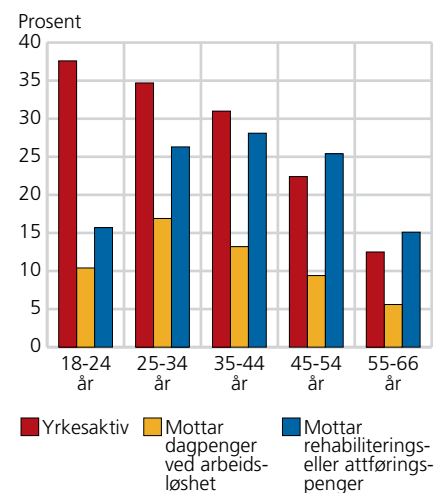
De fleste mottakere av sosialhjelp står svakt på arbeidsmarkedet. Det viser seg både ved at andelen som er yrkesaktive i løpet av året, er forholdsvis lav, og ved at mange mottar stønader som er et resultat av denne svake stillingen, for eksempel at de mottar dagpenger ved arbeidsløshet og/eller rehabiliterings- eller attføringspenger (se tekstboks).

Yrkesaktiv betyr her at personen er registrert i arbeidstakerregistret, uansett antallet timer han eller hun arbeidet i løpet av året. Figur 1 viser at det er flest yrkesaktive blant unge. For mottakere under 25 år var nærmere 40 prosent yrkesaktive i 2009, blant 55-66 åringene var det 13 prosent.

Arbidsmarkedsproblemer slik de kommer til uttrykk i dagpenger og rehabiliteringspenger, er vanligst i aldersgruppen 25-44 år. Mottak av dagpenger er vanligst blant 25-34-åringene, om lag 17 prosent har mottatt dagpenger i 2009, mens det bare var vel 5 prosent blant de eldre. Mottak av rehabiliterings- eller attføringspenger er vanligst i aldersgruppen 25-54 år, det gjelder vel 25 prosent, mens bare om lag 15 prosent av de eldste og yngste mottar disse stønadene.

Det betyr at svært mange av de yngre sosialhjelpsmottakere har en eller annen relasjon til arbeidsmarkedet. I noen aldersgrupper har mer enn 60 prosent enten vært yrkesaktive, mottatt dagpenger ved arbeidsløshet eller rehabiliterings- eller attføringspenger i løpet av året.

Figur 1. Andel mottakere av sosialhjelp som i 2009 var yrkesaktive, mottok dagpenger eller rehabiliterings- eller attføringspenger. Prosent



Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger og FD-trygd, Statistisk sentralbyrå.



Når det tilsynelatende er relativt få arbeidsmarkedsproblemer blant unge under 25 år, har det dels sammenheng med at mange unge ikke har opparbeidet rettigheter til dagpenger, dels at det stilles noe strengere krav til mottak av attføringspenger for personer under 26 år.

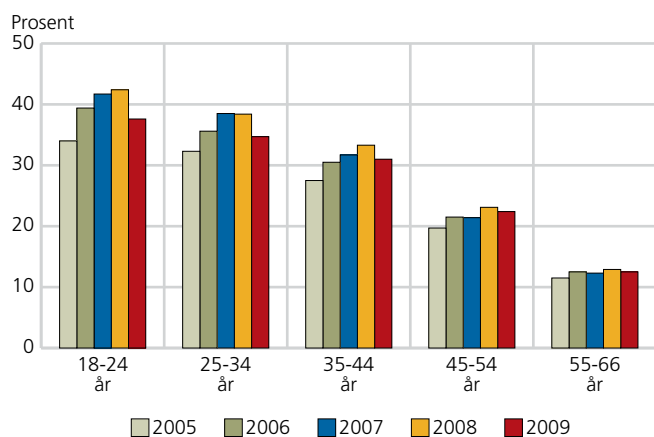
At andelen yrkesaktive er høyere blant unge enn blant eldre avspeiler i noen grad at de mottar sosialhjelp i kortere tid (unge mottar i gjennomsnitt sosialhjelp i 4,9 måneder sammenlignet med 5,6 måneder blant 45-66-åringene). Men selv blant dem som har mottatt sosialhjelp i 9 måneder eller mer, er det klare forskjeller i yrkesaktivitet etter alder. Blant disse mottakerne under 25 år var 19 prosent yrkesaktive i 2009, mens det gjaldt 10 prosent blant 45-54-åringene og 4 prosent blant 55-66-åringene.

Det grove målet på yrkesaktivitet gir imidlertid ikke et helt riktig bilde av forholdet mellom generasjonene. Unge yrkesaktive sosialhjelpsmottakere under 25 år arbeider færre timer enn de yrkesaktive 55-66-åringene, henholdsvis om lag 700 og 950 timer i året. Unge mottakere av sosialhjelp arbeider imidlertid mer enn dobbelt så mange timer i året som de eldre når vi regner gjennomsnittlig antall arbeidstimer for alle, både de yrkesaktive og de ikke-yrkesaktive, siden andelen yrkesaktive er betydelig høyere blant unge.

Unge mottakere er mest konjunkturutsatt

Unge er i en etableringsfase på arbeidsmarkedet. For mange, særlig dem som ikke er så attraktive for arbeidsgivere, vil det ofte ta noe tid å skaffe seg fulltidsarbeid. I denne fasen kan derfor sosialhjelp være nødvendig. Vi vil derfor også vente at arbeidsmarkedskonjunkturerne er viktige. Dersom arbeidsmarkedet er godt, vil det være lettere både for ungdom generelt og for unge mottakere av sosialhjelp å få arbeid. Kan vi forvente det samme for eldre mottakere av sosialhjelp?

Figur 2. Andel yrkesaktive blant mottakere av sosialhjelp. 18-66 år. 2005-2009. Prosent



Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger og FD-trygd, Statistisk sentralbyrå.

Perioden 2005-2009 dekker både en sterk oppgang og noe svekkede konjunkturer på arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten i denne perioden var størst i 2005. En kraftig konjunkturoppgang fram til 2007-2008 ble i slutten av 2008 avløst av en svekkelse av arbeidsmarkedet på grunn av finanskrisen. Likevel var arbeidsledigheten i 2009 lavere enn i 2005 (AKU).

Unge sosialhjelpsmottakere hadde størst fordel av konjunkturoppgangen. Andelen yrkesaktive under 25 år økte med nesten 10 prosentpoeng, fra 34 prosent i 2005 til 43 prosent i 2008. Blant 45-54-åringene var økningen beskjedne 3 prosentpoeng, mens det blant mottakere i alderen 55-66 år omtrent ikke var noen endring.

Unge ble samtidig hardest rammet av konjunkturedgangen etter høsten 2008. Andelen yrkesaktive blant unge under 25 år falt med nesten 5 prosentpoeng, mens det var liten endring blant dem over 44 år. Fallet i yrkesaktivitet

blant unge mottakere virker større enn en skulle ventet ut fra endringen i andelen arbeidsledige i befolkningen generelt. I befolkningen økte andelen ledige fra 2,6 til 3,2 prosent og blant alle unge 15-24 år fra 7,5 til 9,1 prosent. Det avspeiler muligens en økt usikkerhet med hensyn til framtiden i 2009, en

usikkerhet som gjorde at arbeidsgivere var mer tilbakeholdne med å ansette nye arbeidstakere.

Tidligere arbeid særlig viktig for arbeid blant unge

De eldre er for lengst etablert på arbeidsmarkedet. For dem vil vi derfor vente større stabilitet i tilknytningen eller mangelen på yrkestilknytning. Ser vi perioden 2005-2009 under ett, skulle vi derfor vente at unge i høyere grad enn eldre går inn og ut av arbeidsmarkedet. For eldre vil vi vente større stabilitet, og tatt i betraktning den lave andelen yrkesaktive i enkeltår, vil vi vente at en forholdsvis stor andel forblir ikke-yrkesaktive.

Figur 3 viser at dette er tilfellet. Hele 70 prosent av mottakere i alderen 55-66 år i 2009 hadde ikke vært yrkesaktive noen av årene 2005-2009. Til sammenligning gjaldt det 25 prosent blant unge 22-24 år. Denne sammenligningen blir enda mer slående når vi tar hensyn til at en del av de unge antagelig ikke har vært på arbeidsmarkedet i hele perioden. De yngste blant 22-24-åringene var i 2005 bare 18 år. Det er mindre enn en av seks blant de eldste som har vært yrkesaktive i flertallet av årene i perioden 2005-2009, mens det gjelder mer enn fire av ti blant de yngste.

Selv blant unge under 25 år er det om lag en av fire som ikke har vært yrkesaktiv noen av årene 2005-2009. For noen av disse kan grunnen være at de i noen av årene ikke har vært på arbeidsmarkedet for eksempel fordi de har holdt på med utdanning, men det er likevel en betydelig andel. Unge som ikke har vært yrkesaktive noen av årene, mottar også i gjennomsnitt sosialhjelp i lengre tid, 5,5 måneder, mens det var 3,8 måneder blant unge som har vært yrkesaktive i 3-5 år i perioden. Det er antagelig en gruppe som står særlig svakt på arbeidsmarkedet, og som det vil kreve en betydelig innsats å få i arbeid. Det er altså klart at antall år uten yrkesaktivitet er viktig for mottak av sosialhjelp, særlig blant eldre.

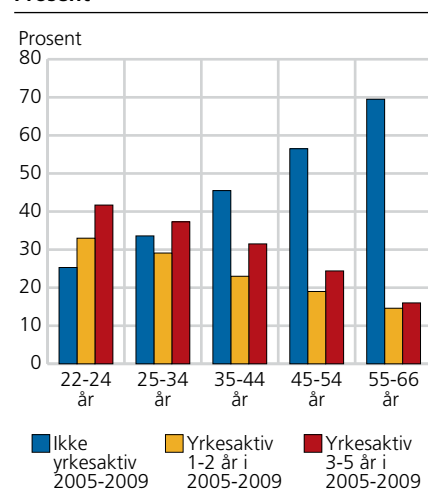
Antallet yrkesaktive år er også viktig for sjansen for senere yrkesaktivitet. Andelen som er yrkesaktive i 2009, varierer sterkt med omfanget av yrkesaktivitet de foregående fire årene, slik figur 4 viser. Blant unge under 25 år er 17 prosent yrkesaktive i 2009 i gruppen som ikke har vært yrkesaktive i noen av årene 2005-2008. Til sammenligning er 63 prosent yrkesaktive blant dem som har hatt arbeid i 3-4 av årene i denne perioden.

Blant de eldste er betydningen av tidligere yrkesaktivitet enda mer dramatisk. Her varierer andelen yrkesaktive i 2009 fra 2 prosent blant dem som ikke har hatt arbeid noen av årene 2005-2008, til 56 prosent blant dem som hadde arbeid 3-4 av årene i perioden. Samtidig viser figuren at for dem som ikke har hatt arbeid noen av årene 2005-2008, er sjansene for senere yrkesaktivitet klart større blant unge enn blant eldre. Men selv blant de unge som ikke har hatt arbeid i de foregående fire årene, synes sannsynligheten for yrkesaktivitet i 2009 forholdsvis beskjeden. Samtidig er den samfunnsøkonomiske betydningen av å få disse unge i ordinært arbeid langt større enn for de eldre.

Fra sosialhjelp til yrkesaktivitet – vanligst blant unge

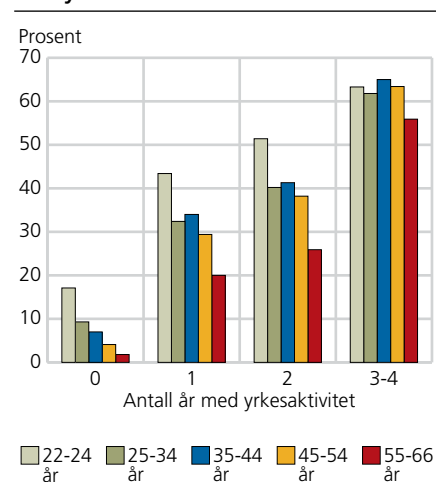
Tidligere studier har vist at tilknytning til arbeidsmarkedet spiller en betydelig rolle for veier ut av langtidsmottak av sosialhjelp (Lien 2006). Målet er at mottakere av sosialhjelp så hurtig som mulig skal ut av sosialhjelp, og flest mulig over i arbeid. Vi skal undersøke hvor mange som er ute av sosialhjelp etter to år. Vi tar for oss to perioder, 2005-2007 og 2007-2009. Den første

Figur 3. **Personer 22-66 år som mottok sosialhjelp i 2009, og bodde i Norge alle årene 2005-2009, etter antallet år med yrkesaktivitet i perioden 2005-2009. Prosent**



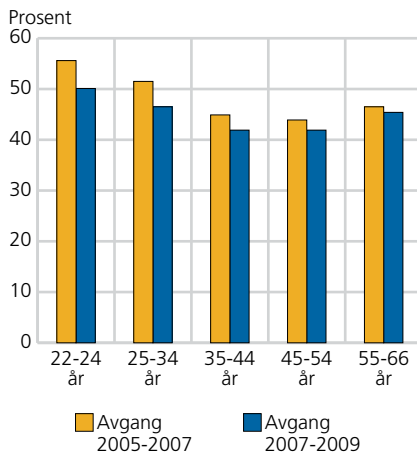
Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger og FD-trygd, Statistisk sentralbyrå.

Figur 4. **Andel yrkesaktive i 2009 blant personer 22-66 år som bodde i Norge alle årene 2005-2008. Etter alder og antall år med yrkesaktivitet i 2005-2008. Prosent**



Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger og FD-trygd, Statistisk sentralbyrå

Figur 5. Andel som gikk ut av sosialhjelp 2005-2007 og 2007-2009. Personer 22-66 år i 2007/2009 som mottok sosialhjelp i 2005/2007 og bodde i Norge i 2007/2009, etter alder i 2007/2009. Prosent



Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger og FD-trygd, Statistisk sentralbyrå.

perioden er preget av konjunkturoppgang, mens det motsatte er tilfellet i den andre perioden.

Andelen som går ut av sosialhjelp, er høyere blant unge enn blant eldre, slik figur 5 viser. Men forskjellene er ikke store. Figuren viser hvor stor andel av dem som mottok sosialhjelp i 2005 som ikke var mottakere i 2007 (her kalt avgang fra sosialhjelp), og tilsvarende for perioden 2007-2009. I perioden 2007-2009 gikk halvparten av sosialhjelpsmottakerne i alderen 22-24 år ut av sosialhjelp, mens det gjaldt 42 prosent av 45-54-åringene. Vi ser også at avgangen blant de eldste var noe større enn blant de nest eldste. Det siste synes å ha sammenheng med at en relativt stor del av de eldste mottakerne av sosialhjelp går over på uførepensjon (Grebstad 2012).

Figuren viser igjen at konjunktorene har større betydning for unge enn for eldre. Blant 22-24-åringene var avgangen 6 prosentpoeng større i perioden 2005-2007 enn i perioden 2007-2009. Blant 45-54-åringene var forskjellen bare 2 prosentpoeng, og blant de eldste bare 1 prosentpoeng.

Avgang fra sosialhjelp kan skje på flere måter. Ifølge prinsippet om arbeidslinjen (NOU 1999:13) skal mottakere av sosialhjelp etter hvert gå over i arbeid. Selv om det er relativt liten forskjell mellom aldersgruppene i andelen som går ut av sosialhjelp, er overgangen til yrkesaktivitet langt større blant unge enn blant eldre (se figur 6). Blant 22-24-åringene som mottok sosialhjelp i 2007, men var ute av sosialhjelp i 2009, var det 62 prosent som var yrkesaktive i 2009. Tilsvarende gjaldt 20 prosent blant 55-66-åringene.



Vi ser igjen at effekten av konjunktorene er særlig stor blant unge. I tillegg til at avgangen var større blant unge under oppgangskonjunktoren 2005-2007 enn under nedgangskonjunktoren 2007-2009, var overgangen til yrkesaktivitet større i perioden 2005-2007. Blant unge som gikk ut av sosialhjelp i perioden 2005-2007, var nesten 70 prosent i arbeid i 2007, mens vel 60 prosent var i arbeid i 2009 blant dem som gikk ut av sosialhjelp i perioden 2007-2009.

Den samlede effekten av at avgangen fra sosialhjelp er litt større blant unge, og at andelen yrkesaktive er klart større blant unge enn blant eldre som går ut av sosialhjelp, fører til store aldersforskjeller i overgang til yrkesaktivitet. I aldersgruppen 22-24 år går 31 prosent av sosialhjelpsmottakerne i 2007 til yrkesaktivitet uten sosialhjelp i 2009, i aldersgruppen 45-54 år gjaldt det 16 prosent og 9 prosent i aldersgruppen 55-66 år.

Tredoblet yrkesinntekt for yngre som gikk ut av sosialhjelp

Yrkesaktivitet er et svært grovt mål. I prinsippet holder det at det blir registrert noen få timers arbeid i løpet av året for at man skal bli regnet som yrkesaktiv. Spørsmålet er derfor om de som går ut av sosialhjelp, går til en arbeidssituasjon som det er mulig å leve av.

Ser vi på mottakere av sosialhjelp i 2007 som var ute av sosialhjelp i 2009, og som var yrkesaktive i 2009, er det forholdsvis små forskjeller mellom aldersgruppene i antallet arbeidstimer i 2009. Færrest timer arbeider yrkesaktive unge under 25 år, vel 1 200 timer. Flest timer arbeider yrkesaktive 35-44-åringene, om lag 1 400 timer.

Ser vi på gjennomsnittet for *alle* mottakere av sosialhjelp i 2007 som ikke var mottakere i 2009 (avganger), finner vi imidlertid at de unge arbeider flest timer. De under 35 år arbeidet i gjennomsnitt om lag 750 timer, mens 45-54-åringene arbeidet vel 500 timer og de eldste 250 timer i gjennomsnitt i 2009.

Er det mulig å leve av arbeid etter sosialhjelp?

Vi ser på endringen i yrkesinntekt fra 2005 til 2008 for mottakere av sosialhjelp i 2005 som ikke er mottakere i 2008. Figur 7 viser at yrkesinntekten fortsatt er forholdsvis lav. For personer under 45 år er den mellom 175 000 og 190 000 kroner i 2008, for de eldste bare om lag 65 000 kroner. Alle aldersgrupper har hatt en kraftig økning i yrkesinntekten. De under 35 år har fått yrkesinntekten tre- til firedoblet, for dem i alderen 35-54 år ble yrkesinntekten fordoblet, og for de eldste var økningen om lag 70 prosent.

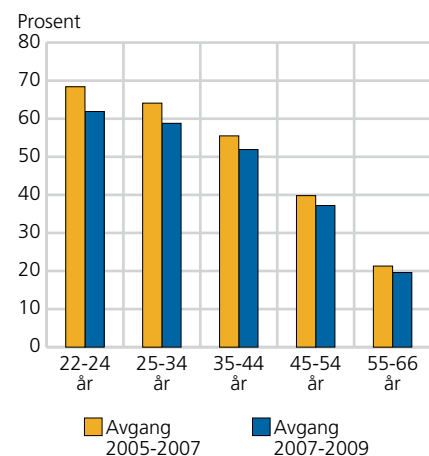
Forskjellene mellom aldersgruppene blir enda mer markert dersom vi sammenligner med yrkesinntektene for personer som ikke mottok sosialhjelp, verken i 2005 eller 2008. For de yngste utgjør yrkesinntekten for dem som gikk ut av sosialhjelp i perioden 2005-2008 (avgangene), mer enn 90 prosent av yrkesinntekten til «normalbefolkningen» i samme alder. For 25-34-åringene er den 60 prosent av «normalen», mens yrkesinntekten til de eldste avgangene bare utgjør 25 prosent av yrkesinntekten for «normalbefolkningen» i samme alder. Det tyder på at de yngre som har sluttet med sosialhjelp, altså avgangene, er kommet et godt stykke på vei mot en normalisering, mens dette ikke er tilfellet for de eldre, de er fortsatt marginale på arbeidsmarkedet.

Ulik nedgang i overføringer

Når en person går ut av sosialhjelp, vil en vente at overføringene (se tekstboks) går ned. For personer 25-44 år som gikk ut av sosialhjelp i perioden 2005-2008, går overføringene ned med omtrent samme beløp som de mottok i sosialhjelp i 2005. Reduksjonen er noe mindre enn sosialhjelpen i 2005 for 45-54-åringene, og særlig for de yngste, mens for de eldste blir bortfallet av sosialhjelp mer enn kompensert av økning i andre overføringer, slik at de samlede overføringene øker litt.

En annen forskjell mellom aldersgruppene er at summen av yrkesinntekten og overføringene for personer under 35 år, og særlig for de yngste, øker sterkt, en økning som skyldes økte yrkesinntekter. For de eldre over 44 år, og særlig for de eldste, øker summen av yrkesinntekt og overføringer forholdsvis lite. Selv om yrkesinntekten øker en del, betyr det relativt sett langt mindre enn for de yngre, fordi overføringene utgjør en så stor andel av inntekten.

Figur 6. Andel yrkesaktive 22-66 år blant dem som gikk ut av sosialhjelp 2005-2007/2007-2009, etter alder i 2007/2009. Prosent

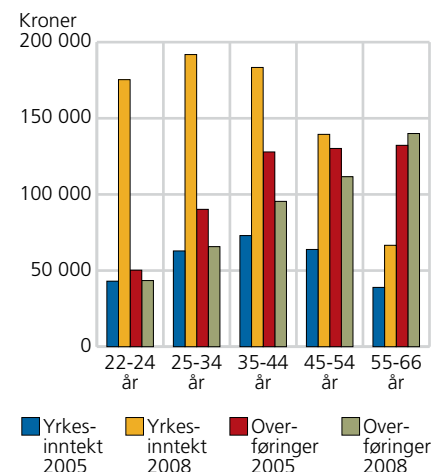


Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger og FD-trygd, Statistisk sentralbyrå.

Overføringer

De viktigste skattepliktige overføringene er de ulike pensjonene fra folketrygden, tjenestepensjon og arbeidsledighetstrygd. De viktigste skattefrie overføringene er barnetrygd, bostøtte, stipend, sosialhjelp, grunn- og hjelpestønad, kontantstøtte og engangsstønad ved fødsel.

Figur 7. Yrkesinntekt og overføringer til personer som har sluttet å motta sosialhjelp i perioden 2005-2008. Personer 22-66 år som bodde i Norge. 2005 og 2008. Kroner



Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger og FD-trygd, Statistisk sentralbyrå.

Referanser

Arbeidskraftundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Grebstad, Unni B., red. (2012): *Sosialhjelp og levekår i Norge*, side 101, Statistiske analyser 130, Statistisk sentralbyrå.

Hammer, Torild og Christer Hyggen (2010): «Lost in transition? Substance abuse and the risk of labour market exclusion from youth to adulthood», *Norwegian journal of epidemiology*, 20.

Lien, Sandra, Øivind Sivertstøl (2006): Veier ut av langtidsmottak av sosialhjelp, Notater, Statistisk sentralbyrå.

NAV 2012: (www.nav.no/Sosiale+tjenester/Sosialhjelp+hindrer+ikke+jobb.319382.vms)

NOU (1999:13): *Kvinnens helse i Norge*.

van der Wel, Kjetil, Espen Dahl, Borghild Løyland, Ivar Lødemel, Sille O. Naper, Marit Slagsvold (2006): *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*, Rapport 2006/29, Høgskolen i Oslo.

For de eldste øker summen av yrkesinntekt og overføringer bare med 20 prosent, selv om yrkesinntekten økte med 70 prosent. Men for de yngste var summen av yrkesinntekt og overføringer nesten 2,5 ganger større i 2008 enn i 2005.

Overføringer fortsatt viktig for eldre som går ut av sosialhjelp

Overføringene blant de eldre er allerede i 2005 så store at de dominerer i den personlige økonomien, og overføringene øker for eldre som går ut av sosialhjelp. Det er derfor mye som tyder på at det ikke bare er økt yrkesinntjening som bringer dem ut av sosialhjelp, men at en viktig grunn er økte overføringer som (delvis) kompenserer for sosialhjelpen de tidligere fikk. Det er helt klart tilfellet for de eldste (55-66 år), men også for 45-54-åringene finner vi at økte overføringer langt på vei kompenserer for at de ikke lenger mottar sosialhjelp. Vi har tidligere vist (Grebstad 2012) at overgang til uførepensjon er en viktig grunn til avgang fra sosialhjelp blant de litt eldre.