

Unni Beate Grebstad

1. Innledning

1.1. Sosialhjelp og levekår

Det er viktig å undersøke hva som kjennetegner personer som mottar økonomisk sosialhjelp, og hvilke sosiale og økonomiske levekår som preger dem. Økonomisk sosialhjelp kan vi kalle det «siste sikkerhetsnettet» i velferdsstaten. Det å motta sosialhjelp er et uttrykk for at det er vanskelig å finne andre ordinære inntektskilder til selvforsørgelse, for eksempel arbeidsinntekt eller trygd. Sosialhjelpsutbetalingene skal sikre at grunnleggende behov kan dekkes når ingen andre muligheter til forsørgelse finnes. Sosialhjelpen er likevel tenkt å være en midlertidig ordning for inntektssikring, og utbetalingene er derfor utformet slik at de skal dekke nødvendige behov i en vanskelig livsfase. Det er derfor viktig å ha oversikt over om personer blir hengende fast i sosialhjelpsordningen over tid, eller om de kommer seg videre for eksempel i arbeid.

Ulike kjennetegn som alder, landbakgrunn, kjønn, inntekt, utdanning og familiesituasjon er viktige å studere nærmere, men i tillegg er blant annet betydningen av arbeidsmarkedet og hvilken tilknytning sosialhjelpsmottakerne har til dette, også av betydning.

Publikasjonen Sosial- og barnevernstjenesten (Otnes 1996) analyserte perioden 1980-1994. Den viste utviklingstrekk som økning i tallet på enslige og enslige forsørgere og at denne økningen har vært særlig sterk på 1980-tallet. Nye statlige anbefalinger om kommunal praksis på slutten av 1980-tallet skulle bidra til å begrense veksten i antall mottakere av

sosialhjelp. I årene etter 1989 var det økende arbeidsledighet, men antallet stønadsmottakere stagnerte. I hele perioden 1980-1994 var sosialhjelps nivået høyest blant ungdom i alderen 20-24 år. Det var særlig ungdom med lav utdanning og som ikke var i arbeid som mottok sosialhjelp. I 1994 mottok 15 prosent av alle utenlandske statsborgere sosialhjelp, mens andelen blant norske statsborgere var 3 prosent. Tallet på personer som mottok sosialhjelp fra det ene året til det andre, fortsatte å øke gjennom hele perioden 1987-1994. Økningen i årene etter 1989 kan forklares primært gjennom et økende antall som har gått igjen som sosialhjelpsmottakere fra det ene året til det neste.

Hvorfor perioden 2002-2010?

2002-2010 er tiden som har inneholdt de største organisatoriske endringer i nyere tid. I tillegg til opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet var også NAV-reformen av betydning for sosialhjelpsområdet.

Vi vil derfor undersøke utviklingstrekk som viser seg i perioden 2002-2010 spesielt. I tillegg vil vi presentere nye funn i studiet av sosialhjelpsmottakere. Det vil blant annet gjøres en analyse blant tre ulike grupper førstegangsmottakere, samt gjengangere på sosialhjelp. Dette munner ut i en ny definisjon av tunge mottakere av sosialhjelp.

Sosialhjelp er imidlertid mer enn bare stønaden/økonomisk sosialhjelp. Sosialhjelp er også opplysning, råd og veiledning, og kan være tett individuell oppfølging.

1.2. Begrepsavklaringer og metodiske utfordringer

Det finnes ulike innfallsvinkler til studiet av sosialhjelpsmottakere. Det kan sies at det finnes ingen «riktig» definisjon av langtidsmottakere av sosialhjelp. I media og samfunnet ellers omtales langtidsmottakere, men kanskje sjeldnere hvordan langtidssosialhjelpsmottakere er definert. Resultatet er at tallstørrelsen som refererer til antall langtidssosialhjelpsmottakere, vil variere avhengig av hvilken definisjon som brukes. Hvor lenge stønadstiden varer, for eksempel et visst antall måneder en person mottar sosialhjelp, er avgjørende for om vedkommende klassifiseres som langtidsmottaker. Ulike metodiske innfallsvinkler gir også forskjellig empiri.

Sosialhjelpsmottaker er per definisjon en person som mottar økonomisk sosialhjelp.

Alle referanser i kapittelet som er fra Internett står under «Nyttige Internett-adresser».

Nyere definisjoner og begreper som vi vil bruke i denne publikasjonen er Sosialhjelpsbefolkningen er personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp på et bestemt tidspunkt (det er ulike årganger som benyttes i kapitlene).

Kullalder er for eksempel en 18-åring definert som en person som fylte 18 år i løpet av det aktuelle kalenderår som analyseres.

Sosialhjelpsepisode er et sammenhengende mottak av sosialhjelp, med en start og stopp. En episode vil som minimum vare en hel kalendermåned, men kan vare mange måneder sammenhengende.

Tradisjonelle definisjoner i sosialhjelpsstatistikken

Ny sosialhjelpsmottaker

I sosialhjelpsstatistikken blir en ny sosialhjelpsmottaker i statistikkåret eller år (t) definert som person som ikke var registrert i statistikken året før (t-1). Blant dem vi kaller nye mottakere, kan det derfor være personer som har tatt imot sosialhjelp før statistikkåret, men da på et tidligere tidspunkt enn år (t-1).

Gjenganger/gammel mottaker

I sosialhjelpsstatistikken er en person som tar imot stønad både i år (t) og år (t-1), definert som gjenganger. Tallet på gjengangere finner vi frem til etter å ha koplet de to siste årgangene av sosialhjelpsmottakere med hverandre ved hjelp av fødselsnummeret.

Langtidsmottaker

I sosialhjelpsstatistikken er dette en person med 6 måneder eller mer stønadsmottak i et kalenderår. Det er ikke krav om at stønadsmottaket skal være sammenhengende.

Til ulike analyseformål har blant annet disse definisjonene vært benyttet: personer som har mottatt økonomisk stønad i seks måneder eller hele kalenderåret sammenhengende, eller en sammenhengende stønadperiode av minst seks måneders varighet i løpet av en syv års periode.

Stønadstilfeller er summen av mottakere rapportert fra alle kommuner. En person kan ha flere tilfeller og om vedkommende flytter, vil vi summarisk kunne få flere personer (observasjoner). Dette kaller vi stønadstilfeller og ikke stønadsmottakere. Vi kontrollerer ved hjelp av fødselsnummer slik at i den endelige reviderte KOSTRA-sosialhjelpsstatistikken er såkalte «dubletter» fjernet (der en person er registrert to eller flere ganger). Ved sammenlikning over lang tid (historisk utvikling) er det best å bruke stønadstilfelle siden det finnes opplysninger om alle år for stønadstilfeller.

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2003 og ssb.no.

Gjenganger er en person som har mer enn én sosialhjelpsepisode i en gitt tidsperiode (kapittel 4,5, og 8 har ulike tidsperioder)

Engangsmottaker er en person med kun en sosialhjelpsepisode.

Førstegangsmottaker (i observasjonsperioden 1992-2010):

- Gruppe 1: De som er under 18 år i 1991
- Gruppe 2: De som har kommet til Norge etter 1991
- Gruppe 3: De øvrige som har første tilgang på sosialhjelp etter 1994, og ikke er i gruppe 1 eller 2

Tung sosialhjelpsmottaker:

Dersom en av to faktorer slår til, regnes personen som en tung sosialhjelpsmottaker:

- 1 – når antall episoder er lik eller overstiger gjennomsnittet antall episoder (=6) for gjengangere
- 2 – når den totale varigheten av antall måneder på tidligere sosialhjelpsmottaker er lik eller overstiger gjennomsnittet (=22), dette mål vil også inkludere eventuelle engangsmottakere

Sosialhjelpsmottaker i leveårsundersøkelsen: Personer som bor i en husholdning der minst en person i husholdningen har mottatt minst en krone i sosialhjelp i løpet av det året intervjuet ble foretatt.

Sosialhjelpsmottaker i leveårsundersøkelsen EU-SILC: Personer som bor i en husholdning der minst en person i husholdningen har mottatt minst en krone i sosialhjelp i løpet av året forut for undersøkelsen.

Tidligere analyser har vist til at det i utvalg med sosialhjelpsmottakere, basert på

tverrsnitt, har vært en tendens til at langtidsmottakere blir overrepresentert (Espen Dahl og Thomas Lorentzen 2008). Det kan være ulike oppfatninger om hva som er et tverrsnitt, og vi vil i derfor redegjøre for hva slags begreper vi tar utgangspunkt i (se tekstboks).

Årgang: teller alle personer som er mottakere av sosialhjelp i løpet av et kalenderår

Tverrsnitt: teller antallet personer ved et tidspunkt i kalenderåret, for eksempel 15. desember for arbeidssøkere eller desember måned for sosialhjelpsmottakere i og med utbetalingen gjelder for hele måneden.

Forløp: ingen tidsavgrensing, men følger individene gjennom årene de er registrert som sosialhjelpsmottaker

Dersom vi bruker tverrsnittet for januar 2002 får vi en mindre populasjon enn om vi teller absolutt alle personer som har mottatt sosialhjelp i løpet av et kalenderår (som i KOSTRA), for eksempel i 2002. Avhengig av datakilde og talletidspunkt/tidsperiode får vi ulike tallstørrelser. Jo lenger vi kan følge individene, jo mer kunnskap får vi om deres sosialhjelpsbruk. I løpet av et kalenderår har vi en «årsbeholdning» som kan vise volumet av mottakere. Om vi derimot går inn i sosialhjelpsbefolkningen på en bestemt dato, finner vi langt færre personer.

Vi har sett litt på tverrsnittet i sosialhjelpsbefolkningen i 2002 for å illustrere hvilken tallstørrelse vi får ved å telle antall sosialhjelpsmottakere på en bestemt dato. På denne måten får vi ikke et «kalenderårsbilde», men derimot et «øyeblikksbilde» av situasjonen på en gitt dato. Det er nemlig ikke slik at det til enhver tid er over 100 000 personer på sosialhjelp, men det er sluttsummen i løpet av et år som vi teller.

I januar 2002 var det 54 219 personer som mottok sosialhjelp. Nesten 16 000 personer var nye sosialhjelpsmottakere i januar 2002 ifølge FD-Trygd (se informasjon senere i kapittelet), det vil si at de ikke mottok sosialhjelp i desember 2001. Det utelukker altså ikke at de kan ha vært på sosialhjelp forut for desember 2001, men de har hatt minimum en måneds opphold eller ikke mottatt sosialhjelp tidligere i det hele tatt. I kapittel 8 ser vi nærmere på hvor ofte dette oppholdet forekommer, og definerer de personene som er inntatt sosialhjelpen mer enn en gang som gjengangere.

Innvandrere er personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge.

Norskfødte med innvandrerforeldre er født i Norge, men har to foreldre som er innvandrere.

Følgende inndelinger blir brukt for personer med annen innvandringsbakgrunn i kapittel 3:

- Utenlandsfødte med en norskfødt forelder
 - Norskfødte med en utenlandsfødt forelder
 - Norskfødte med innvandrerforeldre

Datakilder og populasjonsavgrensninger

Det er sosialhjelpsmottakere som er utgangspunktet for denne publikasjonen.

Statistisk sentralbyrås data om sosialhjelpsmottakere får man fra KOSTRA (kommune-stat-rapportering) som er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles for å gi

relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang, selv om de skal brukes til ulike formål. All rapportering fra kommunene til SSB skjer ved elektronisk datautveksling. SSB publiserer ureviderte tall for kommunene 15. mars, og opprettede tall 15. juni. I nøkkeltallene sammenstilles data som rapporteres direkte fra kommunene til SSB, og tall hentet fra nasjonale registre utenfor SSB.

Før publiseringen 15. juni har kommunene hatt anledning til å rette feil og mangler i sine data, og SSB har gjennomført kvalitetskontroller og revisjon av datamaterialet. De ureviderte nøkkeltallene per 15. mars kan være beheftet med feil. Det publiseres med andre ord tall for de ulike kommunale ordningene to ganger i året. I juni publiseres imidlertid tallene ferdig kontrollert fra SSBs side. Kommunene får i tillegg til KOSTRA-innrapporteringen også særreportering på ulike politiske satsninger som er tidsavgrenset. Fylkesmennene har en særskilt rolle knyttet til opplæring av kommunene i samband med KOSTRA-innrapporteringen (se vedlegg bakerst i kapittelet: skjema 11).

Sosialhjelpstallene publiseres på ssb.no.

Forløpsdatabasen Trygd (FD-Trygd)

FD-Trygd er en forløpsdatabase som inneholder utviklingen over trygdeforhold og andre typer statistiske data. FD-Trygd gir mulighet til å beregne varighet på sosialhjelpsmottaket og antall ganger en person mottar sosialhjelpen i denne perioden.

Dataene i FD-Trygd bygger på opplysninger i administrative registre og statistikkregistre som er dannet på grunnlag av registerdata. Basen inneholder opplysninger fra og med 1992. Sosialhjelpsdata fra FD-Trygd er basert på KOSTRA-sosialhjelpsinnrapporteringen.

Inntektsstatistikk for husholdninger

Denne omfatter alle personer som er bosatt i Norge ved utgangen av året, og som er bosatt i privathusholdning. Antallet sosialhjelpsmottakere det enkelte år avviker noe fra antallet som den offisielle sosialhjelpstatistikken viser (KOSTRA-sosialhjelp). Det skyldes først og fremst at bare personer som bodde i Norge ved utgangen av året, inngår i populasjonen, mens sosialhjelpstatistikken omfatter alle personer som i løpet av året mottok sosialhjelp.

Personer som dør eller utvandrer i løpet av året, vil derfor ikke inngå i den populasjonen vi tar utgangspunkt i, i denne publikasjonen. Dertil kommer at vår populasjon bare omfatter personer bosatt i privathusholdninger. Noen få personer bosatt i felleleshusholdninger mottar sosialhjelp og inngår ikke i populasjonen i dette kapitlet. Avviket i antallet mottakere av sosialhjelp er imidlertid beskjeden, av størrelsesorden 2 prosent, eller om lag 2 000 personer de fleste av årene.

Levekårsundersøkelsene

I denne rapporten er det brukt data fra to ulike levekårsundersøkelser, den nasjonale levekårsundersøkelsen og levekårsundersøkelsen EU-SILC.

De nasjonale levekårsundersøkelsene er fra 1996 gjennomført årlig med varierende tema. Temaene gjentas med en syklus på tre år. Arbeidsmiljø og barnetilsyn var tema i 1996, 2000, 2003, 2006 og 2009. Boforhold, organisasjonsdeltakelse, fritid og utsatthet og uro for lovbrudd var tema i 1997, 2001, 2004 og 2007. Helse, omsorg

og sosial kontakt var tema i 1998, 2002, 2005 og 2008. I kapittel 7 brukes i hovedsak levekårsundersøkelsene fra 2008 og 2007. Levekårsundersøkelsen er en spørreundersøkelse med et relativt lite utvalg. Når man går inn og ser på mindre grupper i materialet, slik som sosialhjelpsmottakere, er analysene basert på et lite utvalg observasjoner. Dette medfører usikkerhet i analysene av dataene.

Tema 2008: Helse

Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse om helse (helseundersøkelsen) er en stabil og regelmessig kilde til data om ulike forhold knyttet til befolkningens helse. Den gjennomføres hvert tredje år. Dataene er representative for befolkningen bosatt i privathusholdninger. Hver undersøkelse gir et bilde av folkehelsen på et gitt tidspunkt. Sammenstilt viser dataene utviklingen i Helse-Norge over tid. Undersøkelsen omfatter data om hvordan befolkningen selv vurderer egen helse, om sykdom, funksjonsevne, levevaner og bruk av helsetjenester. Svarprosenten i 2008 var på 66,8. Opplysningene som samles inn, er basert på personlige intervjuer med 6 500 personer. Av disse var 190 sosialhjelpsmottakere, 110 kvinner og 80 menn.

Tema 2007: Boforhold, organisasjonsdeltakelse, fritid samt utsatthet og uro for lovbrudd

Undersøkelsen omfatter data om boligstandard, nærmiljø og eierforhold til boligen. Den omfatter også data om vold og kriminalitet, organisasjonsmedlemskap og andre fritidsaktiviteter. I kapittel 7 er det kun tall for organisasjonsmedlemskap som er hentet herfra. Svarprosenten i undersøkelsen i 2007 var på 66,4. Opplysningene som samles inn, er basert på intervju med 3 200 personer. Antall sosialhjelpsmottakere var 103 personer, 49 kvinner og 54 menn.

Om lag 30 prosent av sosialhjelpsmottakerne i levekårsundersøkelsen er født utenfor Norge, både i 2007 og 2008.

Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC) er en årlig europeisk utvalgsundersøkelse om inntekt og levekår. Undersøkelsen er forordnet av EU og samordnet av EUs statistikkorgan Eurostat. Undersøkelsen gir opplysninger om husholdning, økonomi, boforhold og boligøkonomi samt opplysninger om arbeidssituasjon og arbeid siste kalenderår. Til undersøkelsen knyttes også en rekke opplysninger fra registre, blant annet om inntekt og utdanning. For nærmere beskrivelse av undersøkelsen, se Eurostat (2010) eller Eurostat (2008).

Søkelyset i kapittel 6 er *tvverrsnittsdataba* i enkeltårene 2003-2009. Levekårsundersøkelsen EU-SILC er også en *panelundersøkelse*. Det vil si at de samme personene er med i undersøkelsen i flere år. Dette gir oss mulighet til å følge dem som mottar sosialhjelp over flere år. I kapittel 6 tas det utgangspunkt i de personene som bor i husholdninger som mottok sosialhjelp i 2007, for å se på utviklingen i levekårene deres frem til 2009. Slik kan vi både følge utviklingen i økonomiske levekår for dem som mottar sosialhjelp begge år, og for dem som kun mottar sosialhjelp i 2007 og ikke i 2009. Av de 98 sosialhjelpsmottakerne som ble intervjuet både i 2007 og i 2009, var 40 personer sosialhjelpsmottakere begge år og 58 personer sosialhjelpsmottakere kun i 2007. I utvalget som helhet deltok 3 511 personer begge årene.

Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) samler all SSBs individbaserte utdanningsstatistikk, fra avsluttet grunnskole til doktorgradstudier, i én database. Hovedformålet med basen er å få et statistikk-system som i mye større grad enn tidligere gir muligheter til å sammenstille tall fra

ulike årganger. Dette åpner for å gjennomføre bredere og større analyser av all den informasjon utdanningsfilene inneholder, spesielt gjennomstrømningsanalyser.

NUDB omfatter utdanningsstatistikk på individnivå tilbake til 1970.

De ulike kapitlene baserer seg på følgende datakilder:

Kap. 2 og 3: Sosialhjelp, introduksjonsstønad og kvalifiseringsstønad i KOSTRA, samt FD-Trygd.

Kap. 4 og 5: Inntektsstatistikk for husholdninger med tilkoping av enkelte opplysninger i FD-Trygd

Kap. 6: Levekårsundersøkelsen EU-SILC

Kap. 7: Levekårsundersøkelsene

Kap. 8: NUDB og FD-Trygd

1.3. Nye kommunale og statlige ordninger som avlaster sosialhjelp

Både før og etter NAV-reformen – Arbeids- og velferdsetaten (NAV) ble etablert 1. juli 2006 – har nye kommunale programmer med formålet å få flere sosialhjelpsmottakere i arbeid og færre langtidsmottakere av sosialhjelp blitt innført. Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og kvalifiseringsprogrammet er de to viktigste ordningene som har påvirket sosialhjelpsstatistikken og ikke minst mottakerne av økonomisk stønad. En av de grunnleggende ideene bak innføringen av introduksjonsstønaden var å skape et alternativ til sosialhjelp. Introduksjonsprogrammet ble fulgt av en lov som medførte statlige føringer på hvordan kommunene skulle drive sosialfaglig arbeid gjennom formelle krav til innholdet i integreringsarbeidet (Djuve 2011).

Introduksjonsordningen

Introduksjonsordningen som ble innført i 2003, tilbyr deltakerne – mot forpliktende deltakelse i introduksjonsprogrammet – «lønn» i form av introduksjonsstønad.

Innvandrere som nylig var kommet til Norge, var målgruppen for introduksjonsstønaden som fulgte ordningen.

Introduksjonsstønad er en individuell stønad som blir gitt til nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering. Programmet skal som hovedregel vare i inntil to år, og innholdet skal være individuelt tilrettelagt og inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Introduksjonsstønad er den ytelsen deltakeren i introduksjonsprogrammet får fra kommunen, til dekking av livsopphold i programperioden. Stønaden er på årsbasis lik to ganger grunnbeløpet i folketrygden (2 G). Deltakere under 25 år får 2/3 stønad. Stønaden er skattepliktig, og dersom deltakeren har fravær fra opplæring og tiltak, uten gyldig grunn, blir vedkommende trukket i stønaden time for time. Stønaden er lik for alle og ikke behovsprøvd. Dette vil si at den ikke blir avkortet mot barnetrygd, kontantstøtte og så videre. Ytelser fra folketrygden som sykepenger og dagpenger blir likevel avkortet.

Introduksjonsordningen

Med lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) ble introduksjonsprogram og -stønad til nyankomne innvandrere innført som obligatorisk ordning for kommunene fra og med 1. september 2004. Før ordningen ble gjort obligatorisk hadde et økende antall kommuner ulike former for prøveordninger.

I 2003 ble introduksjonsstønaden registrert sammen med sosialhjelpen. Kvaliteten er dårlig på deler av statistikk materialet som handler om i hvilken grad mottakeren har fått sosialhjelp eller introduksjonsstønaden, eller om personer har fått begge stønader. Økningen i antall sosialhjelpsmottakere er i hovedsak på grunn av inkluderingen av introduksjonsstønaden i 2004.

Blant de nær 4 000 som mottok introduksjonsstønad alle tolv måneder i 2010, var det vel 650 personer, eller vel 16 prosent, som mottok økonomisk sosialhjelp i minst seks måneder samme år (langtidsmottakere). Blant gifte menn med barn var denne andelen 33 prosent i 2010. Dette kan blant annet sees i sammenheng med at personer i fødselspermisjon ikke mottar introduksjonsstønad eller foreldrepenger i permisjonstiden, og det er heller ikke barnetillegg knyttet til introduksjonsstønaden. Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2011.

Om statistikkfaglige konsekvenser av innføringen av introduksjonsordningen

Konsekvenser for sosialhjelpsstatistikken er at 2003- og 2004-årgangene ikke er direkte sammenlignbare med hverandre eller andre årganger siden innrapporteringen av introduksjonsstønaden startet midt i statistikkåret.

Året 2004 var preget av sammenblanding av sosialhjelp og introduksjonsstønad. Det var utviklet et eget skjema for innrapportering av mottakere av introduksjonsstønad, men siden ordningen med introduksjonsstønad var frivillig frem til 1. september 2004, da den ble obligatorisk, var mange registrert som mottakere av sosialhjelp i starten av 2004 og som mottakere av

1 G er 79 216 kroner per 1. mai 2011.

introduksjonsstønad ved slutten av 2004. Denne sammenblandingen av de ulike mottakergruppene har gjort det vanskelig å skille beløpene fra de to stønadene.

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsordningen startet opp i 2007 i kommuner som hadde etablert NAV-kontor.

Formålet med *kvalifiseringsprogram* og tilhørende kvalifiseringsstønad er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Dette handler i stor grad om personer som uten et slikt program ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.

Kvalifiseringsprogrammet er et fulltidsprogram. Programmet skal være individuelt

tilpasset og arbeidsrettet, slik at det kan være med på å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid. Aktiviteter som kan inngå i programmet, vil være et bredt sett av statlige arbeidsmarkedstiltak samt kommunale arbeidstrenings- og sysselsettingstiltak og ulike former for motivasjons- og mestringstrening. Det kan i tillegg settes av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet. De som fyller inngangskriteriene, har rett til kvalifiseringsprogrammet, forutsatt at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program. Programmet skal gjelde for en periode på inntil ett år med mulighet for ett års forlengelse. Det kan etter særskilt vurdering forlenges med ytterligere et halvt år slik at maksimal lengde er 2,5 år.

Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet har rett til kvalifiseringsstønad, gitt som en individuell standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstønaden, det vil si to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Personer under 25 år får 2/3 av dette. I tillegg gis det barnetillegg. Stønaden skal skattlegges som arbeidsinntekt. Deltakerne på kvalifiseringsprogrammet inngår i personkretsen

Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Hjemmel: Fastsatt av Arbeidsdepartementet 21. desember 2011 med hjemmel i lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 30, § 32, § 35 og § 36.

Kapittel 1. Kvalifiseringsprogram

§ 1. Kvalifiseringsprogrammets innhold

Arbeidsrettede tiltak skal inngå i programmet fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig, og skal alltid inngå når deltakeren er halvveis i programmet.

Arbeidssøking skal inngå fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig, og skal alltid inngå i den avsluttende delen av programmet. I program som forlenges, vil arbeidssøking kunne legges til den avsluttende delen av andre vedtaksperiode.

Programmet skal være på full tid. Det innebærer at deltakeren må sette av 37 ½ time per uke til programmet. Innenfor denne tidsrammen skal det utformes et individuelt program.

Kvalifiseringsprogrammets innhold skal evalueres i løpet av programperioden. Det skal fremgå av programmet på hvilket tidspunkt det skal foretas evalueringer. Evalueringene inngår i den kontinuerlige oppfølgingen av deltakeren. Tiltakene i programmet og deltakerens progresjon skal vurderes og ved behov følges opp med endringer i programmets innhold.

Kilde: lovdata.no

som kan få statlig bostøtte. Kvalifiseringsstønad innebærer forutsigbarhet, og gir stønadsmottakeren mulighet for å planlegge sin økonomi over tid.

Forvaltningen av kvalifiseringsprogrammet er i likhet med forvaltningen av økonomisk sosialhjelp lagt til de lokale NAV-kontorene. Kvalifiseringsprogrammet ble frem til 1. januar 2010 faset inn i takt med etableringen av NAV-kontorer i kommunene. Fra 1. januar 2010 skal ifølge lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen alle kommuner tilby kvalifiseringsprogram for utsatte grupper uavhengig av etableringstidspunktet for NAV-kontoret. I 2010 var arbeidstrening og praksisplass de vanligste aktivitetene i kvalifiseringsprogrammet. Boveiledning, sosial trening og bistand fra miljøarbeidere var noe vanligere blant deltakere under 25 år, mens språkopplæring hyppigere ble gitt til deltakere over 25 år i 2010.

Når det gjelder forholdet til andre offentlige ytelser i løpet av programperioden, hadde 16 prosent mottatt sosialhjelp til livsopphold, mens 28 prosent hadde fått sosialhjelp som engangsstønad. 40 prosent mottok Husbankens bostøtte, og 6 prosent kommunal bostøtte. Andelen deltakere som mottok sosialhjelp til livsopphold, var høyest i Rogaland og lavest i Oslo. Kun 6 prosent av dem som deltok i programmet i 2010, hadde avbrutt deltakelsen ved å utebli fra programmet ved årsskiftet. Andelen avbrutte program varierer fra 2 prosent i Hedmark til 10 prosent i Aust-Agder. Av deltakerne som fullførte programmet, eller avsluttet etter avtale, gikk 21 prosent til ordinært arbeid, ned fra 26 prosent i 2009. Antall personer som fullførte programmet, var riktignok langt flere i 2010 enn året før. I Nord-Trøndelag gikk flest av deltakerne til ordinært arbeid. På landsbasis gikk 10 prosent av deltakerne til arbeidsmarkedstiltak og 7 prosent til utdanning,

mens for 20 prosent var situasjonen uavklart. En av fem som fullførte eller avsluttet programmet etter avtale, var blitt uavhengige av offentlige stønader gjennom programmet, andelen er 40 prosent høyere enn i 2009. Flest deltakere var blitt uavhengige av offentlig stønad i de minste kommunene. Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2011.

Det ser ut som at ikke alle deltakere på introduksjons- og kvalifiseringsordningen er i stand til å klare seg helt uten sosialhjelp. Sosialhjelp er dermed fortsatt en viktig inntektskilde for flere av dem som deltar på kommunale program, som introduksjons- og kvalifiseringsordningen.

Supplerende stønad

Supplerende stønad er ment å erstatte behovet for varig sosialstønad til livsopphold for eldre personer med fast bopel i Norge ifølge rundskriv fra NAV. Dette er primært innvandrere med kort botid i Norge. Det skjedde en nedgang i bruken av sosialhjelp blant personer i målgruppen som var 67 år eller eldre, etter at supplerende stønad ble innført. Dette ser vi nærmere på i kapittel 3.

Referanser

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

Espen Dahl og Thomas Lorentzen (2008): «Sosialhjelpsdynamikk i Norge» i *Fattigdommens dynamikk* «Fattigdommens dynamikk», red. Ivan Harsløf og Sissel Seim. Oslo: Universitetsforlaget.

Anne Britt Djuve (2011): *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Doktoravhandling. Fafo-rapport 2011:19.

Eurostat (2008): *Description of SILC user database variables: cross sectional and longitudinal. Version 2006.1 from 01-02-08.* European Commission, Eurostat, Directorate F, Unit F-3.

<http://www.ssb.no/mikrodata/datasamling/nudb>

<http://www.ssb.no/emner/00/02/levstat/>

<http://www.lovdatab.no>

Eurostat (2010): *Intermediate Quality Report EU-SILC 200.* Norway. Eurostat.

<http://www.ssb.no/soshjelpek/arkiv>

Statistisk sentralbyrå (2003): Sosialhjelp, barnevern og familievern 2001, NOS D 250.

<http://www.nav.no>

<http://www.ssb.no/a/innrapportering/kostra/innrapp/>

Nyttige internettadresser:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/quality/national_quality_reports

Statistisk sentralbyrå, 2011, <http://www.ssb.no/emner/03/04/kvalstonad>

Statistisk sentralbyrå, 2011, <http://www.ssb.no/emner/04/02/50/introinnv>

<http://www.ssb.no/emner/03/04/>

<http://www.ssb.no/emner/05/01/10/innekt/>

<http://www.ssb.no/emner/03/fd-trygd/>

Lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg.

Ot.prp. nr.14 (2004-2005), Innst.O.nr.56 (2004-2005) og Besl.O.nr.49 (2004-2005). Odels- og lagtingsvedtak hhv. 15. mars og 12. april 2005. Fremmet av Arbeids- og sosialdepartementet.

Kapittel 1. Formål - definisjonar

§ 1. Formålet med lova

Formålet med lova er å garantere ei minste samla inntekt for personar med liten eller ingen pensjon frå folketrygda på grunn av kort butid i Noreg.

§ 2. Definisjonar

Med grunnbeløpet meiner ein i lova her grunnbeløpet etter folketrygdlova § 1-4.

Med ektemake meiner ein i lova her personar som er gifte etter ekteskapslova og som bur saman i eitt hushald, personar som bur saman som ektefolk utan å vere gifte med kvarandre, og registrerte partnarar som bur saman i eitt hushald.

Kapittel 2. Personkrins - opphald i utlandet

§ 3. Kven som kan få stønad

Supplerande stønad vert gitt til personar som har fylt 67 år og som er busette i Noreg. Ein person vert rekna som busett dersom han eller ho er registrert i folkeregisteret og har opphaldsløyve som gir grunnlag for busetjing i riket.

Familiemedlemer i oppstigande linje som har fått opphaldsløyve av di dei er forsørgde av personar som oppheld seg her, kan berre få supplerande stønad for tidsrom etter at dei har fått løyve til fast busetjing i Noreg.

Kilde: lovdatab.no

Vedlegg: Skjema 11, innrapporterings skjema for sosialhjelp til KOSTRA**Skjema nr 11 Registreringsskjema for sosialhjelp - 2010****Funksjon 281**

Opplysningene hentes inn av Statistisk sentralbyrå på vegne av Arbeidsdepartementet med hjemmel i lov av 13. desember 1991, nr 81 om sosiale tjenester mv § 2-5., og lov av 18. desember 2009, nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 8. Statistisk sentralbyrå vil med hjemmel i lov av 16. juni 1989, nr 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå § 2-2 benytte oppgavene til utarbeidelse av offisiell statistikk.

1. Opplysninger om kommunen

Kommunennummer: 1.1. Kommunenaavn: 1.2.

Bydelsnummer.: 1.3. Bydelsnavn: 1.4.

Ansvarlig for innholdet i skjemaet: 1.5.

E-postadresse til skjemaansvarlig: 1.6. Telefon nr.: 1.7.

2. Opplysninger om mottaker av sosialhjelp

Reg nr/journalnr: 2.1. Fødselsnummer (11 siffer): 2.2.

Hva er mottakerens kjønn? 2.3.

- Mann Kvinne

Hva er mottakerens sivilstand/sivilstatus ved siste kontakt? 2.4.

- Ugift Samboer Enke/enkemann
 Gift Skilt/separert

Har mottakeren barn under 18 år, som mottakeren (evt. ektefelle/samboer) har forsørgerplikt for og som bor i husholdningen ved siste kontakt? 2.5.

- Ja Hvis ja, hvor mange? 2.6.
 Nei

Hva er mottakerens viktigste kilde til livsopphold ved siste kontakt? 2.7.

- Arbeidsinntekt Stipend /lån Ektefelle/samboers inntekt
 Kursstønad/lønn i arbeidsmarkedstiltak Sosialhjelp Kvalifiseringsstønad
 Trygd/pensjon Introduksjonsstøtte Annen inntekt

Har mottakeren noen trygd/pensjon ved siste kontakt? Dersom ja, hvilken trygd/pensjon utgjør størst økonomisk verdi? 2.8.

- Sykepenger Etterlattepensjon
 Dagpenger Alderspensjon
 Yrkesmessig attføring Medisinsk rehabilitering
 Uføreytelser Supplerende stønad (kort botid)
 Overgangsstønad Annen trygd
 Arbeidsavklaringspenger (utsatt til 01.03.2010)

- Hva er mottakerens viktigste arbeidssituasjon/livssituasjon ved siste kontakt? 2.9.
- | | | |
|---|---|---|
| <input type="radio"/> Arbeid, heltid | <input type="radio"/> På arbeidsmarkedstiltak (statlig) | <input type="radio"/> Kurs gjennom Introduksjonsordningen |
| <input type="radio"/> Arbeid, deltid | <input type="radio"/> Kommunal tiltaksplass | <input type="radio"/> Kvalifiseringsordningen |
| <input type="radio"/> Under utdanning | <input type="radio"/> Registrert arbeidssøker | <input type="radio"/> Kvalifiseringsordningen |
| <input type="radio"/> Ikke arbeidssøker | <input type="radio"/> Arbeidsløs, ikke registrert | |

3. Stønadperioder og stønadssum for sosialhjelp

- Hvilke måneder i løpet av rapporteringsåret har mottakeren fått økonomisk stønad? 3.1.
- | | | | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Jan. | <input type="checkbox"/> Mars | <input type="checkbox"/> Mai | <input type="checkbox"/> Juli | <input type="checkbox"/> Sept. | <input type="checkbox"/> Nov. |
| <input type="checkbox"/> Feb. | <input type="checkbox"/> April | <input type="checkbox"/> Juni | <input type="checkbox"/> Aug. | <input type="checkbox"/> Okt. | <input type="checkbox"/> Des. |

Samlet stønadssum i løpet av rapporteringsåret:

Bidrag: _____ 3.2. _____ Lån: ____ 3.3. _____

- Er det gitt gjeldsrådgivning i forbindelse med utbetaling? 3.4.
- Ja Nei

4. Individuell plan

Har mottakeren fått utarbeidet individuell plan? 4.1.

- Ja Nei

Har mottakeren fått oppnevnt koordinator (for den individuelle planen)? 4.2.

- Ja Nei