

Øyvind Sivertstøl

## 8. Førstegangsmottakere av sosialhjelp: Stønadstid, inngang og utgang av sosialhjelp i perioden 1992-2010

- En av fem i befolkningen 20-61 år har mottatt økonomisk sosialhjelp en eller annen gang i løpet av 19 år. De fleste førstegangsmottakere får sosialhjelp kort tid etter at de fyller 18 år eller ankommer Norge. De fleste avslutter første sosialhjelpsmottak raskt.
- Andelen med tilbakefall er størst blant innvandrerne, mens de eldre har flest engangsmottakere. Halvparten av dem med tilbakefall har vært innom sosialhjelpen bare fire adskilte ganger. Av dem med tilbakefall har halvparten mottatt sosialhjelp samlet i opptil 13 måneder.
- Hele to av tre har avsluttet siste sosialhjelpsmottak før 2009. Ganske mange har oppnådd en økt utdanning fra før første mottak til det utdanningsnivået de står registrert med i etterkant av siste avsluttet mottak.
- De som er ute av sosialhjelpen i minst to år (både 2009 og 2010), er i stor grad enten ansatt på arbeidsmarkedet eller uførepensjonert.
- Det å ha tidligere mange eller langvarige sosialhjelpsmottak bak seg er likevel ikke til hinder for langvarig ansettelse etter sosialhjelpsmottaket. Dette gjelder spesielt for innvandrere.

### Innledning

*Formålet* med dette kapittel er å studere stønadstiden til sosialhjelpsmottakerne, antall ganger de er innom sosialhjelpen, og varighet på mottaket, avslutning av og gjeninntreden til sosialhjelp. Til slutt analyseres overgangen til arbeidsmarkedet. *Datagrunnlaget* er FD-Trygd (Forløpsdatabasen-Trygd) og nasjonal utdanningsdatabase NUDB.

*Populasjonen* i dette kapittel er: Totalbefolkningen bosatt i alderen 20-61 år ved utgangen av 2010. Samtidig skal de

ha vært bosatt i de to siste år av perioden (minimum 24 måneder). Sosialhjelpsmottakere skal i tillegg ha fylt 18 år ved første sosialhjelpsmottak i observasjonsperioden 1992-2010, se tabell 8.1.

*Definisjon av sosialhjelpsmottaker:*  
En person som mottar økonomisk sosialhjelp i en eller flere måneder.

*Definisjon av sosialhjelpsepisode:*  
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.

*Definisjon av gjenganger:* Har mer enn én sosialhjelpsepisode.

*Engangsmottaker:* Kun én sosialhjelpsepisode.

*Definisjon av førstegangsmottaker:*

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 ikke har sosialhjelpsmottak i 1992-1994, og ikke er i gruppe 1 eller 2.

I tillegg har vi stilt opp som kriterium at sosialhjelpsmottakerne skal ha fylt minst 18 år ved førstegangsmottak, da vi kun er interessert i mottaket som voksen person eller potensiell arbeidstaker. Mottakere med start før de fyller 18 år er dermed ekskludert fra analysen.

*Suksess på sosialhjelpsordningen:* Avgang eller langvarig opphold fra sosialhjelp.

### **Om populasjonen – innvanderandel og utdanningsnivå**

Først et lite blikk på totalbefolkningen definert som beskrevet over, og antallet sosialhjelpsmottakere etter samme kriterier (se tabell 8.1).

Befolkningen på over 2,6 millioner fordeles seg med 11 prosent innvandrere og bare 0,5 prosent norskfødte med innvandrereforeldre. Sistnevnte gruppe har en like lav andel blant sosialhjelpsmottakerne, men andelen innvandrere blant sosialhjelpsmottakere er nesten dobbel, over 19 prosent. Den øvrige befolkning er tilsvarende lavere representert, fra 88 prosent i befolkningen totalt til 80 prosent blant sosialhjelpsmottakerne. Sosialhjelpspopulasjonen har et høyere innslag av innvandrere, men ikke når det gjelder norskfødte med innvandrereforeldre.

Litt under halvparten av befolkningen er kvinner, uavhengig av innvandringskategori. Samme fordeling gjelder for sosialhjelpsmottakerne generelt, men for innvandrerne er derimot kvinneandelen på bare to av fem. Det kan ha sammenheng

Tabell 8.1. **Bosatte mer enn 24 måneder 20-61år ved utgangen av 2010. Andel kvinner og andel med utdanning utover grunnskole. Antall og prosent, etter innvandringskategori**

Innvandringskategori	I befolkningen		Andel kvinner	Andel med utdanning utover grunnskole
	Antall	Andel		
	<i>Prosent</i>			
<b>I alt</b>	<b>2 655 484</b>	<b>100</b>	<b>49,1</b>	<b>74,4</b>
Innvandrere	306 426	11,5	48,8	39,2
Norskfødte med innvandrereforeldre	16 887	0,6	48,5	67,7
Øvrig befolkning	2 332 171	87,8	49,1	79,1
	Blant sosialhjelpsmottakerne		Andel kvinner	Andel med utdanning utover grunnskole
	Antall	Andel		
	<i>Prosent</i>			
<b>I alt</b>	<b>485 418</b>	<b>100</b>	<b>48,6</b>	<b>52,1</b>
Innvandrere	94 552	19,5	40,4	43,1
Norskfødte med innvandrereforeldre	2 825	0,6	45,0	41,3
Øvrig befolkning	388 041	79,9	50,6	54,4

Kilde: FD-Trygd og NUDB, Statistisk sentralbyrå.

med at menn oftere er eneforsørgere i innvandrerfamilier og dermed også oftere er registrert som mottakere av sosialhjelpen.

Utdanningsnivået er her målt som den sist fullførte høyeste utdanning i observasjonsperioden. I befolkningen har bare så vidt over to av fem innvandrere registrert en utdanning utover grunnskole, mot den øvrige befolkningens andel på nærmere fire av fem. Det er nødvendig å tolke andelen utdanning utover grunnskole blant innvandrere med stor forsiktighet, fordi mange innvandrere kan stå med en manglende registrert utdanning i Norge. Ikke all utdanning fra utlandet godkjennes eller registreres i det norske utdanningssystemet. Mangelfull registrering er samtidig en reell utfordring for nyankomne innvandrere, å mangle aksept for formell kompetanse kan bety marginalisering på det norske arbeidsmarkedet. Dette forhold gjennomgås grundigere senere i kapitlet. Norskfødte med innvandrerforeldre plasserer seg midt mellom de to andre innvandringskategoriene, med en andel på 68 prosent.

Andelen sosialhjelpsmottakere innenfor de enkelte befolkningsgrupper er ofte det

mest relevante eller viktigste sammenligningsgrunnlag på tvers av ulike grupper. Andelen i befolkningen totalt er over 18 prosent, og det må sies å være ganske høyt. Nærmere en av fem i denne befolkningspopulasjon har en eller annen gang mottatt økonomisk sosialhjelp i perioden 1992-2010, se tabell 8.2. Innvandrerbefolkningen har en enda høyere andel, på hele 31 prosent, nær en av tre. Norskfødte med innvandrerforeldre har en lik andel som den øvrige befolkning, på bare 17 prosent.

Andelen sosialhjelpsmottakere for kvinner generelt er som for befolkningen, 18 prosent. Andelen for innvandrerkvinner stiger derimot til en av fire, det er likevel ikke like høyt som for innvandrerbefolkningen generelt.

Blant dem med utdanning utover grunnskole har bare 13 prosent mottatt økonomisk sosialhjelp. Her skiller innvandrere tydeligst lag med de andre, med en andel på hele 34 prosent. Det er over tre ganger så mye som de to andre gruppene, 10 og 11 prosent. Innvandrere med utdanning utover grunnskole får oftere enn andre sosialhjelp. Dette kan ha sammenheng med

Tabell 8.2. **Andel med sosialhjelpsmottak i befolkningen, for kvinner og for de med utdanning utover grunnskole. Antall og prosent**

Innvandringskategori	Befolkningen	Kvinner	Med utdanning utover grunnskole
<i>Antall</i>			
<b>I alt</b>	<b>2 655 484</b>	<b>1 303 282</b>	<b>1 976 902</b>
Innvandrere	306 426	149 669	120 022
Norskfødte med innvandrerforeldre	16 887	8 187	11 438
Øvrig befolkning	2 332 171	1 145 426	1 845 442
<i>Prosent</i>			
<b>I alt</b>	<b>18,3</b>	<b>18,1</b>	<b>12,8</b>
Innvandrere	30,9	25,5	34,0
Norskfødte med innvandrerforeldre	16,7	15,5	10,2
Øvrig befolkning	16,6	17,2	11,4

Kilde: FD-Trygd og NUDB, Statistisk sentralbyrå.

innvandreres problemer med å få innpass på det norske arbeidsmarkedet, til tross for en viss kompetanse.

For å studere stønadstiden må det identifiseres når i livsløpet sosialhjelpsmottakere faktisk mottar stønaden første gang.

### **Hvordan finner vi førstegangsmottakerne?**

To ulike metodiske valg kan gi to ulike grupper der vi kan identifisere det absolutte førstegangsmottak. Den første gruppe er de som var så unge ved inngangen til observasjonsperioden at de ikke kan ha mottatt sosialhjelp forut. Det vil si de som var under 18 år i året 1991, heretter benevnt de unge. Den andre gruppe er de innvandrere som har kommet til Norge etter 1991, heretter omtalt som innvandre-re eller de som vandret inn i perioden. De kan heller ikke ha mottatt sosialhjelp forut vår observasjonsperiode.

I tillegg vil vi ta med dem som ikke har mottatt sosialhjelp i perioden 1992-1994, til sammenligning, kalt de øvrige førstegangsmottakere. Første mulige tilgangsdato på sosialhjelp er da i 1995. Denne gruppe har dermed vært ute av sosialhjelp i minimum tre år, en oppholdsperiode vi vil regne som lang nok til å beskrives som en ny livssituasjon. Da det likevel er teoretisk mulig at de kan ha mottatt sosialhjelp forut for 1992, kan de ikke benevnes absolutt førstegangsmottakere, men

regnes altså som en egen gruppe av nye mottakere til sammenligning med de to første gruppene. De resterende mottakere vil ekskluderes fra resten av dette kapittel, det vil si de som har hatt et mottak i perioden 1992-1994. De har implisitt en stor sannsynlighet for å ha mottatt sosialhjelp før 1992.

Som vist i tabell 8.1 er norskfødte med innvandrerforeldre relativt få og er ikke overrepresentert i sosialhjelpspopulasjonen. De vil derfor ikke påvirke den kategorisering av førstegangsmottak vi her vil velge. Stønadstiden, avslutning og gjenn-tredren til sosialhjelp er hovedformålet i dette kapittel. Kategorisering av nye stønadsmottakere ved hjelp av alder og innvandringstidspunkt er derfor et viktig verktøy for å analysere dette formål, ikke målet i seg selv.

Analysepopulasjonen av sosialhjelpsmottakere er dermed redusert til 318 900 personer (se tabell 8.3).

Halvparten er blant de unge i 1991, og en av fem har kommet til Norge etter 1991. Hele en av tre havner i sammenligningsgruppen de øvrige. Innvandrere vil også forekomme blant de unge (gruppe 1) eller blant de øvrige med oppstart etter 1994 (gruppe 3), men der er de så få at de ikke vil påvirke analyseresultatet.

Tabell 8.3. **Gruppering av førstegangsmottak og populasjonsbegrensning**

Gruppering av mottakerne	Antall	Andel
<b>Førstegangsmottak, i alt</b>	<b>318 943</b>	<b>100,0</b>
Gruppering		
1: Alder under 18 år i 1991	160 980	50,5
2: Innvandret etter 1991	63 265	19,8
3: Øvrige med tilgang etter 1994	94 698	29,7
Ekskludert		
Restgruppe	166 475	

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Definering og gruppering av nye sosialhjelpsmottakere 1992-2010:

Gruppe 1: De som var under 18 år i 1991

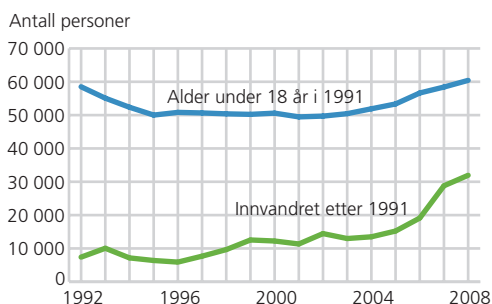
Gruppe 2: De som har kommet til Norge etter 1991

Gruppe 3: De øvrige som ikke har sosialhjelpsmottak i 1992-1994, og ikke er i gruppe 1 eller 2

Omtrent 166 500 personer ekskluderes fordi de har hatt et sosialhjelpsmottak i perioden 1992-1994. De har uansett en stor risiko for også å ha mottatt sosialhjelp i forkant av vår observasjonsperiode, 1992-2010.

Det er kun de to første gruppene som kommer fra en kjent risikogruppe for førstegangsmottak i observasjonsperioden. Når de fyller 18 år eller ankommer Norge, er de for første gang utsatt for å havne i kategorien sosialhjelpsmottakere. Figur 8.1 viser utviklingen over tid for nettopp disse to risikogrupper i hele befolkningen.

Figur 8.1. **Befolkningsgrupper, etter når de første gang kunne mottatt økonomisk sosialhjelp etter 1991**



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Nær 60 000 av de unge (alder under 18 år i 1991) i befolkningen kunne ha mottatt økonomisk sosialhjelp allerede i 1992. Deretter synker antallet til 50 000 i 1995 og stabiliseres helt frem til og med 2003, før det stiger jevnt og trutt til over 60 000 igjen i 2008.

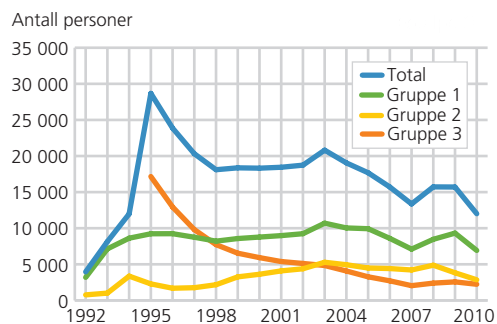
I og med at befolkningspopulasjonen vår er definert til å omfatte 20-61 år i 2010 og bosatt hele 2009-2010, har vi ikke med noen som kan starte for første gang i de to siste år.

Hvis vi ser på dem som har innvandret til Norge etter 1991, gir kurven et bilde av innvandringen i perioden vi studerer. Et første toppunkt finner vi i 1993, antagelig på grunn av krigen i det tidligere Jugoslavia. Deretter går innvandringen ned til og med 1996, før en stigning til 1999 og en utflating til et nytt toppunkt i 2002 med om lag 14 000 nyankomne personer. Kurven stiger deretter kraftig til over 30 000 i 2008, som for en stor del skyldes EØS-utvidelsen i 2004.

### 8.1. Opstart og varighet på første episode

Folkemengden og grupperingen i figur 8.1 er potensielt førstegangsmottakere av økonomisk sosialhjelp i vår observasjonsperiode, de står i risiko for å havne ut med økonomisk sosialhjelp for første gang i livsløpet. Vi skal kartlegge når denne hendelse faktisk forekommer.

Figur 8.2. **Startår for første sosialhjelpsepisode, etter gruppe. Antall personer**



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Færrest av de unge (gruppe 1) starter naturlig nok allerede i 1992, men kurven er bratt stigende frem til 1995 og flater deretter ut før en stigning til et nytt toppunkt i 2003, se figur 8.2. Den tydelige nedgangen deretter til et bunnpunkt i 2007 kan henge sammen med svingninger på arbeidsmarkedet. Arbeidsledighet produserer flere sosialhjelpsmottakere, spesielt blant de unge som ikke har opparbeidet andre

rettigheter som for eksempel dagpenger. Ny oppgang i 2008 og 2009 kan skyldes finanskrisen.

Innvandrerne (gruppe 2) har en noenlunde stabil inngang over tid, men et mer markant foreløpig toppunkt i 1994 kan komme som følge av innvandring i forbindelse med krigen i det tidligere Jugoslavia, som vi så av figur 8.2. Utflating av kurven etter det neste foreløpige toppunktet i 2003 kan henge sammen med innføring av introduksjonsstøtten i 2003 (se kapittel 1). Det stabile tilsiget for øvrig skyldes innvandringstidspunktet som naturlig nok fordeles jevnt utover perioden. Innvandrere er som andre også påvirket av finanskrisen i 2008, men økningen av nye innvandrere skaper likevel ikke tilsvarende økning i nye sosialhjelpsmottakere blant innvandrere som vi ser av å sammenligne figur 8.2 med figur 8.1.

De øvrige med første oppstart av sosialhjelpsmottaket etter 1994 (gruppe 3) er minst 18 år eldre enn de unge i observasjonsperioden. Derfor starter langt flere første gang i perioden allerede i perioden 1995-1997. Først i 1998 har de det samme lave innslag av nye mottakere som de unge, for deretter å fortsette å synke til det samme lavere nivå som for innvandrergruppen.

Den kontinuerlige nedgangen gjennom alle år for de øvrige tyder på at sosialhjelpsmottakere generelt er veldig unge når de for aller første gang trer inn i støtten. Sosialhjelp er først og fremst et anliggende for de unge. De eldre er kanskje ikke så påvirket av ytre forhold som svingninger på arbeidsmarkedet og vil dessuten ha flere alternative kilder til livsopphold sammenlignet med de yngre eller nyankomne innvandrere. Det er derfor rimelig å anta at mange fra de øvrige ikke er reelle førstegangsmottakere.

Spesielt tidlig på 1990-tallet har de startet på et sosialhjelpsmottak som antagelig er del av en tidligere akkumulert opphopning av sosialhjelp, men altså minimum tre års opphold som uttrykk for en midlertidig endring i livssituasjonen over tid. Vi skal senere i kapittelet se at sammenligningsgruppen likevel er viktig.

Nedgangen i antall nye mottakere i 2010, spesielt for førstegangsmottakerne (gruppe 1 og 2), kan henge sammen med innføring av kvalifiseringsprogrammet i 2007 (se kapittel 1). Det vil imidlertid kreve flere år frem i tid med observasjoner for å studere effekten av denne ordning.

Nedgangen på nye førstegangsmottakere i 2010 skyldes for øvrig vår populasjonsbegrensning (20-61 år i 2010 og bosatt to siste år) som gjør at færre starter for første gang det året.

### **Alder ved førstegangsmottak**

Alder ved inngangen til første sosialhjelpsepisode varierer tydelig mellom gruppene. Halvparten av de unge er bare fylt 20 år ved første møte med sosialhjelpen, se median i tabell 8.4. De nyankomne innvandrere er ti år eldre, mens de øvrige er naturlig nok vesentlig eldre, 36 år.

Aldersfordelingen blant menn og kvinner er omtrent som for totalen, men det er verdt å merke at andelen kvinner i innvandrergruppen er bare to av fem, mot omtrent lik fordeling av kvinner i de andre gruppene. Den lave kvinneandelen kan ha sammenheng med et mer tradisjonelt forsørgeransvar og dermed mannen som eneste mottaker av sosialhjelpen blant innvandrerne.

De tre gruppene er i ulike livsfaser målt som alder ved første oppstart av sosialhjelpen i observasjonsperioden, enten som ung voksen (gruppe 1), eller i en alder der

Tabell 8.4. Alder ved første sosialhjelpsepisode, i år

	Antall	Gjennomsnitt	Median
<b>I alt</b>	<b>318 943</b>	<b>27</b>	<b>24</b>
Gruppe 1:	160 980	21	20
Gruppe 2:	63 265	30	29
Gruppe 3:	94 698	37	36
<b>Andel menn</b>			
<b>I alt</b>	<b>51,0</b>	<b>27</b>	<b>24</b>
Gruppe 1:	50,1	21	20
Gruppe 2:	57,1	30	29
Gruppe 3:	48,5	37	37
<b>Andel kvinner</b>			
<b>I alt</b>	<b>49,0</b>	<b>27</b>	<b>23</b>
Gruppe 1:	49,9	21	20
Gruppe 2:	42,9	30	29
Gruppe 3:	51,5	36	36

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

man normalt har gjennomført utdanning, er i første jobbkarriere og har en familie-etableringsfase (gruppe 2) eller er vesentlig eldre (gruppe 3).

Ut fra alder alene kunne det forventes at nyankomne innvandrere ville ligne vel så mye på de øvrige (gruppe 3) som de unge.

### Når starter det første mottaket?

Et mer relevant mål på alder er tiden fra de potensielt kunne mottatt sosialhjelpen som voksen, og frem til første faktiske sosialhjelpsepisode trer i kraft. Det vil si at tiden måles fra enten når de fyller 18 år for de norskfødte, eller fra innvandrings-tidspunktet for de voksne innvandrere, og frem til måneden for første utbetalte sosialhjelpsbeløp.

De absolutte førstegangsmottakerne ligner mer på hverandre (gruppe 1 og 2), i form av kortere tid fra de kunne motta til de faktisk mottar sosialhjelp for første gang, se tabell 8.5. Gjennomsnittlig antall år på bare 3,1 og 2,4 tyder på at et etablerings-

Tabell 8.5. Antall år fra fylte 18 år eller innvandringstidspunkt til første sosialhjelpsepisode

	Gjennomsnitt	Median
<b>I alt</b>	<b>7,5</b>	<b>3,0</b>
Gruppe 1:	3,1	2,0
Gruppe 2:	2,4	1,0
Gruppe 3:	18,3	18,0
<b>Menn</b>		
<b>I alt</b>	<b>7,3</b>	<b>3,0</b>
Gruppe 1:	3,2	2,0
Gruppe 2:	2,0	1,0
Gruppe 3:	18,6	18,0
<b>Kvinner</b>		
<b>I alt</b>	<b>7,6</b>	<b>4,0</b>
Gruppe 1:	2,9	2,0
Gruppe 2:	3,0	2,0
Gruppe 3:	18,0	17,0

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

behov som voksen eller nylig nyankommet til Norge nødvendigvis må løses gjennom et tidlig og nødvendig mottak av sosialhjelp. Halvparten av førstegangsmottakerne (gruppe 1 og 2) har startet sosialhjelpen allerede etter to og ett år, se median i tabell 8.5. Halvparten av innvandrerne har kommet inn i ordningen allerede det første året som bosatt, samtidig som de er kronologisk eldre enn de unge. Innvandrere uten jobb ved innflytting vil antagelig beskrive denne situasjon best.

Halvparten blant de øvrige (gruppe 3) har tilbakelagt hele 18 år før det første registrerte møte med sosialhjelpen i vår observasjonsperiode, og er følgelig i stor grad inne i en annen livsfase enn førstegangsmottakerne. Vesentlige deler av utdanning, jobbkarriere og familieetablering vil være på plass før første registrerte sosialhjelpsmottak for denne gruppen. Dette kan nok tyde på at mange ikke er reelle førstegangsmottakere. Om vi hadde hatt sosialhjelpsdata mange nok år tilbake

i tid, ville nok flere ligne på de unge, med en vesentlig lavere alder.

### Hvor langvarig er første episode med økonomisk sosialhjelp?

Den tradisjonelle oppfatning av en langtidsmottaker har vært mottak i seks måneder eller mer i løpet av kalenderåret, uavhengig av antall episoder. Fokuset har vært på en bestemt definisjon, om halve tiden eller mer av inntektsåret går med til sosialhjelp.

Vi undersøker varighet på første episode i løpet av hele observasjonsperioden på 19 år. Målingen foregår i denne analysen uavhengig av kalenderåret, men noen episoder kan løpe også etter 2010.

For halvparten av mottakerne er første sosialhjelpsepisode på bare en til to måneder, se median i tabell 8.6. Disse personer må altså legge på minst to episoder til av samme varighet for å nå definisjonsgrensen på seks måneder. Personer med

Tabell 8.6. Varighet på første sosialhjelpsepisode i måneder

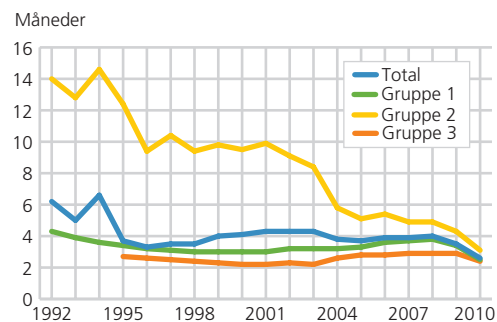
	Gjennomsnitt	Median
<b>I alt</b>	<b>3,9</b>	<b>2</b>
Gruppe 1:	3,3	2
Gruppe 2:	7,8	4
Gruppe 3:	2,5	1
<b>Menn</b>		
<b>I alt</b>	<b>4,3</b>	<b>2</b>
Gruppe 1:	3,3	2
Gruppe 2:	8,6	4
Gruppe 3:	2,6	1
<b>Kvinner</b>		
<b>I alt</b>	<b>3,6</b>	<b>2</b>
Gruppe 1:	3,3	2
Gruppe 2:	6,6	3
Gruppe 3:	2,5	1

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

langvarige episoder trekker opp snittet til fire måneder, fortsatt lavere enn de tradisjonelle definisjoner av langtidsmottakere. Også for innvandrerne ligger halvparten på fire måneder, noen langvarige mottak trekker opp gjennomsnittet for første sosialhjelpsepisode opp til i overkant av åtte måneder. De øvrige har laveste gjennomsnitt for første sosialhjelpsepisode på to og en halv måned.

Både for de unge og de øvrige (gruppe 1 og gruppe 3) er gjennomsnittlig varighet ganske stabil i observasjonsperioden, se figur 8.3. Nedgangen i gjennomsnittlig varighet de to til tre siste år er nok ikke helt reell, da noen episoder kan løpe ut over observasjonsperioden.

Figur 8.3. Første sosialhjelpsepisode. Gjennomsnittlig varighet i måneder, etter år for første episode



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Dette mønsteret gjentar seg ikke for de nyankomne innvandrere. Gjennomsnittet på hele 12 til 15 måneder de fire første årene har nok sammenheng med en noe høyere innvandring tidlig på 1990-tallet, se figur 8.1. Deretter er gjennomsnittlig varighet i overkant av åtte måneder helt frem til 2003. Innføring av introduksjonsstønad har nok påvirket stønadstiden, og vi ser en tydelig reduksjon av gjennomsnittlig varighet til under seks måneder i 2004. Den fortsatte nedgangen deretter ligner mer på de to andre gruppene, og det nær sagt



identisk lave nivået for alle grupper (under tre måneder) i 2010 indikerer at gruppene beveger seg mot hverandre. Innføring av kvalifiseringsstønad i 2007 (se kapittel 1) kan ha redusert stønadstiden for alle grupper de tre siste år, men vil også henge sammen med kortere gjenværende observasjonstid.

## 8.2. Avslutning av første episode og første tilbakefall

Vi kjenner ikke den totale varigheten på alle episoder i observasjonsperioden, fordi noen vil strekke seg ut over observasjonsperioden. Derfor vil vi fokusere på de sosialhjelpsepisoder som er avsluttet før desember 2010.

Hele 99 prosent har avsluttet første episode i løpet av observasjonsperioden 1992-2010, og det uavhengig av gruppe (se tabell 8.7). De få ikke-avsluttede episoder ville altså ikke påvirke måling av varigheten (se figur 8.3).

Derimot har så mange som syv av ti opplevd tilbakefall til sosialhjelpen. Høyest andel finner vi hos innvandrerne, hele åtte av ti, og lavest blant de øvrige, med et tilbakefall eller gjeninntreden på seks av ti.

Vi undersøker her hvor lenge personene er ute av sosialhjelpen før det første tilbakefall til sosialhjelp inntreffer. Dette oppholdet mellom første og neste sosialhjelpsepisode

Tabell 8.8. **Varighet på første opphold før tilbakefall. Måneder**

	I alt	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
<b>Total</b>	<b>220 973</b>	<b>112 100</b>	<b>50 083</b>	<b>58 790</b>
Gjennomsnitt	11,1	10,9	6,6	15,4
Median	3	3	2	4

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

betrakter vi som en midlertidig suksess eller midlertidig avslutning av sosialhjelpen.

Halvparten trer inn igjen etter bare tre måneder, se median i tabell 8.8. Samtidig ser vi at gjennomsnittet av varigheten på første opphold nesten er på ett helt år (elleve måneder). Det betyr at det er stor variasjon blant sosialhjelpsmottakerne, og at noen har lange opphold mellom mottak av sosialhjelp. Blant innvandrerne er det kortest opphold mellom første og andre mottak av sosialhjelp, mens de øvrige opplever det lengste oppholdet. Forskjellen mellom medianen på fire måneder og gjennomsnittet på 15 måneder for gruppe 3 indikerer at noen få strekker oppholdet over vesentlig lengre tid. Oppholdet for innvandrerne (gruppe 2) er kortere enn det vi finner blant de unge (gruppe 1). I den forstand kan innvandrergruppen se ut til å være gruppen med flest tunge tilbakefall.

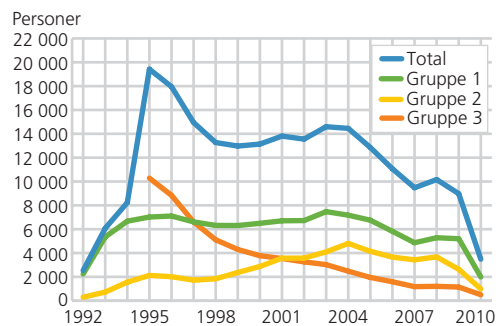
Avslutningsåret for første episode for dem med tilbakefall viser samme tendens som

Tabell 8.7. **Avslutning av første sosialhjelpsepisode, engangsmottak og tilbakefall**

Status på første episode	I alt	Andel	Gruppe 1	Andel	Gruppe 2	Andel	Gruppe 3	Andel
<b>Total</b>	318 943	100	160 980	100	63 265	100	94 698	100
Avsluttet	315 166	98,8	159 057	98,8	61 954	97,9	94 155	99,4
Av dette								
Engangsmottak	94 193	29,5	46 957	29,2	11 871	18,8	35 365	37,3
Tilbakefall	220 973	69,3	112 100	69,6	50 083	79,2	58 790	62,1
Ikke avsluttet	3 777	1,2	1 923	1,2	1 311	2,1	543	0,6

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Figur 8.4. Avslutningsåret for første episode for dem med tilbakefall



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

når de startet episoden. Dette ser vi ved å sammenligne figur 8.4 med figur 8.2. Vi ser at det ikke er noen spesiell forskyvning i tid på tvers av gruppene som følge av avslutningen av første episode for dem med et tilbakefall.

Tilbakefall eller gjeninntreden er vår definisjon av gjengangere, og tilbakefall over en så lang periode som 19 år kan forekomme mange ganger. Det er derfor vel så viktig å se på totale antall tilbakefall og den totale varighet på både sosialhjelpsmottak og oppholdet mellom sosialhjelpsmottak.

### 8.3. Gjengangere

De som har mer enn en episode av sosialhjelpsmottak i perioden, er i dette kapittelet definert som en gjenganger.

Halvparten av gjengangerne har hatt tilbakefall fire ganger i løpet av 19 år, se tabell 8.9. Gjennomsnittet på seks tilbakefall indikerer at de aller fleste gjengangerne har relativt få tilbakefall.

Kurvene for antall tilbakefall faller også ganske drastisk fra mange med bare ett tilbakefall til dem med seks eller flere tilbakefall, se figur 8.5. Brattest kurve for de øvrige indikerer færre tilbakefall for disse enn for innvandrerne, som har den flateste

### Gruppering av førstegangsmottakere

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 ikke har sosialhjelpsmottak i 1992-1994, og ikke er i gruppe 1 eller 2.

Tabell 8.9. Gjengangere, antall episoder

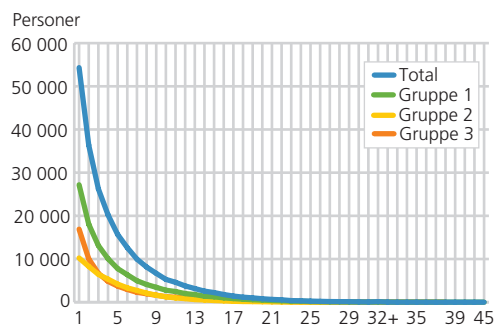
	I alt	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
<b>Total</b>	<b>220 973</b>	<b>112 100</b>	<b>50 083</b>	<b>58 790</b>
Gjennomsnitt	5,9	6,0	5,7	5,6
Median	4,0	4,0	5,0	4,0

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

kurven. Fra tre tilbakefall og oppover er imidlertid de to gruppene identiske.

Det er ofte uttrykt bekymring for volumet av sosialhjelp. Man er redd for at langvarig sosialhjelp fører til avhengighet, og at langvarige perioder uten sosialhjelp forekommer for sjelden. Slike tilfeller av at man kommer for raskt tilbake i mottak av sosialhjelp, betyr at sosialhjelpen ikke fungerer som en midlertidig ordning, men bærer preg av i større grad å være en permanent kilde til livsopphold. I hvilken

Figur 8.5. Gjengangere. Antall tilbakefall per person



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 8.10. Gjengangere, total antall måneder med sosialhjelp og opphold imellom

	Sosialhjelp			
	I alt	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Gjennomsnitt	22,5	21,9	30,3	17,1
Median	13,0	12,0	21,0	9,0
	Opphold			
	I alt	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Gjennomsnitt	39,6	41,5	27,9	46,3
Median	25	28	18	32

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

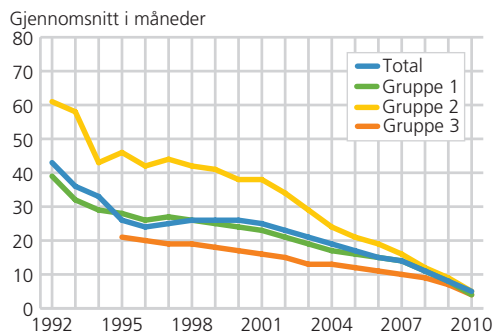
grad stemmer dette bildet, og er det hold i en slik bekymring?

Tabell 8.10 viser at halvparten av gjengangerne har et totalmottak av sosialhjelp på 13 måneder eller kortere, med andre ord omtrent et år eller kortere. Et gjennomsnittlig totalmottak av sosialhjelp på nærmere to år tyder nok en gang på at noen få trekker opp den gjennomsnittlige varigheten. Dette må imidlertid likevel betraktes som kortvarig mottak av sosialhjelp når man studerer en periode på hele 19 år. Igjen ser vi at innvandrerne er den gruppen som har høyest totalmottak av sosialhjelp i perioden, og de øvrige har det laveste.

Oppholdet samlet mellom de ulike episodene er nesten det doble av varigheten på sosialhjelpen, 25 måneder hvis vi bruker median som mål, og 40 måneder hvis vi bruker gjennomsnitt. Det vil si at gjengangerne er lengre uten mottak av sosialhjelp enn de er inne som mottakere. De øvrige er rundt tre ganger så lenge utenfor sosialhjelp som de er innenfor, hvilket jo peker på i hvilken grad sosialhjelpen faktisk fungerer midlertidig.

Dette stemmer derimot ikke for de nyankomne innvandrerne. For denne gruppen er tiden uten sosialhjelp, altså oppholdet

Figur 8.6. Gjengangere. Total varighet på sosialhjelpsmottaket. 1992-2010

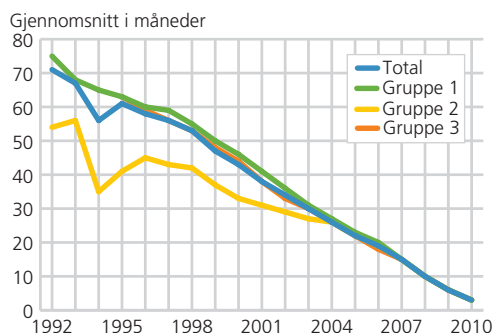


Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

fra sosialhjelp, faktisk kortere enn tiden med mottak av sosialhjelp. Høyere grad av sosialhjelpsavhengighet må tilskrives denne gruppens særegne problemer med etablering i det norske samfunn.

Lengre varighet enn opphold på sosialhjelp for nyankomne innvandrere tilskrives først og fremst den tidlige utviklingen frem til 1999, som man kan studere ved å sammenligne figur 8.6 og 8.7. Innvandreres totale bruk av sosialhjelp synker raskere enn, og er på høyde med, samlet opphold fra og med 2003 (omtrent 30 måneder).

Figur 8.7. Gjengangere. Total varighet på oppholdet mellom alle sosialhjelpsepisoder. 1992-2010



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Det er viktig å merke seg at avstanden til de to andre gruppene forsvinner over tid. I 2007 er varighet av sosialhjelpsmottak på samme nivå for alle grupper. Opphold fra sosialhjelp er på samme nivå som de andre gruppene allerede i 2004 og kan sannsynligvis langt på vei tilskrives introduksjonsstønadens ordning i større grad enn at den gjenværende observasjonstid frem til 2010 blir for kort til å måle forskjeller mellom gruppene.

#### 8.4. Veien ut av sosialhjelpen i minst to år: 2009 og 2010

Hvor mange vil avslutte sosialhjelpsmottaket over lengre tid? Sosialhjelpsmottaket defineres her som avsluttet i observasjonsperioden, dersom den sist registrerte episode er avsluttet før 2009. Det gir minimum to hele år som suksessperiode. Engangsmottakerne inkluderes på nytt i populasjonen i den videre analysen. Sosialhjelpsmottakerne er som tidligere nevnt bosatt i hele denne måleperioden. Eventuell utvandring vil dermed ikke påvirke det som måles i denne delen.

To av tre sosialhjelpsmottakere har klart å avslutte siste eller eneste (engangsmottakere) mottak av sosialhjelp før 2009, som vi ser av tabell 8.11. Ikke uventet er det flest som har greid dette blant de øvrige, hele åtte av ti, og færrest for innvandrerne, nær halvparten. Flere samtidige og tunge

Tabell 8.11. Avsluttet siste mottak før 2009 inklusiv engangsmottakere

	I alt	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
<b>Total</b>	<b>318 943</b>	<b>160 980</b>	<b>63 265</b>	<b>94 698</b>
Avsluttet	213 116	103 801	34 718	74 597
Andeler	66,8	64,5	54,9	78,8
Av dette				
Engangsmottakere	37,0	36,5	24,9	43,4
Kvinner	50,7	52,2	41,2	52,9

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

utfordringer for nyankomne innvandrere slår ut i sjeldnere avslutning. Det gjelder språklige utfordringer, etableringsproblemer (jobb, bolig, sosial etablering i nærmiljø) og gjerne behov for å gjennomføre en norsk utdanning rettet mot det norske arbeidsliv.

Som vi ser av tabell 8.12, har halvparten bare brukt to år på tiden fra første og til det absolutt siste mottak, uavhengig av antall episoder. Noen få langvarige mottak drar derimot opp gjennomsnittet til tre og et halvt år. Innvandrerne skiller seg ut med noe lengre varighet fra første til siste mottak av sosialhjelp, men det må likevel sies å være relativt kort tid tatt i betraktning den totale varigheten av sosialhjelpsmottak og kortere opphold i perioden for denne gruppen.

Fordelt etter siste avslutningsår viser det seg på nytt at lengre varighet mellom første og siste år for innvandrerne gjelder utviklingen på 1990-tallet, se figur 8.8. De unge ligger også noe høyere enn de øvrige i samme periode før de alle møtes i et felles skjæringspunkt på over tre år i 2002. Innvandrerne ligger ganske flatt på litt over tre år i hele perioden 1997-2003 før de fortsetter å øke antall år igjen, men likevel ikke i like stor grad som de to andre gruppene. De øvrige har brukt nærmere syv år på å avslutte sosialhjelpen i 2008.

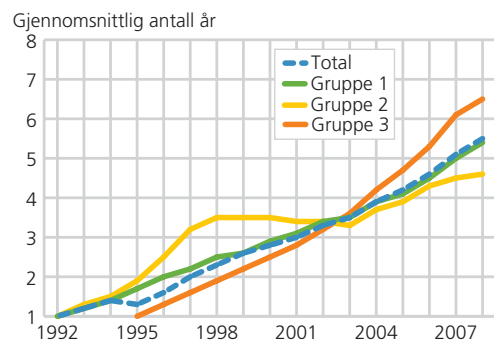
Utflating av varigheten mellom første og siste mottak for innvandrere mellom 1997

Tabell 8.12. Avsluttet siste mottak før 2009. Antall år mellom første og siste mottak inklusiv engangsmottakere

	I alt	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
	<i>Antall år</i>			
Gjennomsnitt	3,4	3,5	3,8	3,1
Median	2	2	3	2

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Figur 8.8. Antall år mellom første og siste år med sosialhjelp



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

og 2003 starter tre år etter den foreløpige toppen av nye mottakere i 1994, se figur 8.2. Tilveksten av nye mottakere sank som kjent deretter og stabiliserte seg lavt før en ny stigning fra 1998. Til tross for gjengangernes høye mottak av sosialhjelp og lave opphold imellom episodene er likevel antall år før avslutning stabil, og bare så vidt over tre år i denne periode. Det forteller noe om sosialhjelpens løsning av en midlertidig og akutt økonomisk krise for dem som trenger et minimum antall etableringsår før de er selvhjulpne eller eventuelt går over på andre stønadsordninger.

Fra og med årgang 2003 har de øvrige flere år mellom første og siste episode enn de to andre, spesielt innvandrerne. Det kan bero på høyere alder eller antall risikoår for sosialhjelpsmottak blant de øvrige, som stiger etter hvert, mens det ikke gjør det på samme måte for nyankomne innvandrere. Antallet nykommere blant de øvrige synker jo drastisk utover i perioden, men det gjør likevel ikke antallet unge på samme måte, se figur 8.2.

Det kan tyde på at det foregår et vesentlig skifte over tid, spesielt til fordel for innvandrerne, men også for de unge, med tanke på å avslutte sosialhjelpen.

### Påvirker utdanningsnivået sosialhjelpsmottaket?

Vi vil se på en annen mulighet, om det kan ha skjedd en formell kompetanseheving fra før første sosialhjelpsmottak til i etterkant av siste avslutning. Sosialhjelpsmottakere med høyere utdanning vil stille sterkere på arbeidsmarkedet og vil antagelig ha større sannsynlighet for å komme i jobb enn dem med lavere utdanning.

Over halvparten hadde registrert høyeste utdanningsnivå lik grunnskole i forkant av første sosialhjelpsmottak, se tabell 8.13. Utdanningsnivået er altså generelt sett ganske lavt i forkant av første sosialhjelpsmottak. Hele to av tre blant de unge befant seg naturlig nok på grunnskolenivå i forkant, men bare to av fem blant de øvrige (gruppe 3). Nettopp på grunn av den store forskjellen mellom de to ulike gruppene er det så vesentlig å kartlegge hvor mange av dem med laveste utdanningsnivå som faktisk har fullført en videre utdanning på høyere nivå etter hvert.

Blant de unge har nær 30 prosent gjennomført en videregående utdanning ved utgangen av perioden, og 10 prosent en høyere utdanning, jamfør linjene under «Herav, økt utdanning» i tabell 8.13. De tilsvarende tallene for de øvrige (gruppe 3) er 13 og 4 prosent. De unge er altså i størst grad interessert i å øke sitt utdanningsnivå.

Blant 29 prosent innvandrere med grunnskole i forkant har 20 og 9 prosent oppnådd enten videregående eller høyere utdanning i etterkant. Det er vanskeligere å tolke andelen blant innvandrerne, fordi så mange som 45 prosent manglet en registrert utdanning i forkant (uoppgitt). Dette skyldes i stor grad at utdanning fra hjemlandet ikke registreres eller godkjennes i Norge. Samtidig er denne mangelfulle registrering uttrykk for en reell utfordring

Tabell 8.13. **Avsluttet siste mottak før 2009 inklusiv engangsmottakere. Utdanningsnivå før første mottak og utdanningsnivå i etterkant (2010)**

Utdanningsnivå	I alt	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
<b>Total</b>	<b>201 602</b>	<b>103 168</b>	<b>28 672</b>	<b>73 404</b>
Andel	100	100	100	100
<b>Før første mottak</b>				
Grunnskole	108 011	69 272	8 296	30 443
Andel av total	53,6	67,1	28,9	41,5
Av dette økt utdanning				
Videregående	23,6	28,8	20,0	12,6
Høyere utdanning	8,0	9,8	8,6	3,8
<b>Før første mottak</b>				
Videregående	65 837	29 318	4 329	32 190
Andel av total	32,7	28,4	15,1	43,9
Av dette økt utdanning				
Høyere utdanning	18,5	26,4	9,4	12,5
<b>Før første mottak</b>				
Høyere utdanning	13 483	3 642	2 942	10 541
Andel av total	6,7	3,5	10,3	14,4
<b>Før første mottak</b>				
Uoppgitt	14 271	936	13 105	230
Andel av total	7,1	0,9	45,7	0,3
Av dette registrert en utdanning i etterkant				
Grunnskole	43,6	50,4	43,2	38,3
Videregående	29,9	31,2	29,8	35,2
Høyere utdanning	26,5	18,4	27,0	26,5

Kilde: FD-Trygd og NUDB, Statistisk sentralbyrå.

for nyankomne innvandrere, å få aksept for den formelle kompetanse man eventuelt har med seg. Blant dem som manglet en registrert utdanning i forkant, har tross alt henholdsvis 30 og 27 prosent oppnådd videregående eller høyere utdanning i etterkant av siste avslutning, se linjene under «Herav, registrert en utdanning i etterkant» i tabell 8.13, om ikke nødvendigvis en direkte kompetanseheving, så i alle fall en relevant kompetanse for det norske samfunn.

En av tre hadde fullført videregående i forkant. Her er gruppefordelingen noe annerledes enn for dem med bare grunnskole. De øvrige har den høyeste andelen, på 44 prosent, 29 prosent for de unge og bare 15 prosent for innvandrere. Av disse har derimot 26 prosent blant de unge økt til høyere utdanning i etterkant, mot bare 12 og 9 prosent for de øvrige og innvandrerne. For øvrig har bare 3, 10 og 15 prosent i gruppe 1, 2 og 3 oppnådd en høyere utdanning allerede i forkant av første sosialhjelpsmottak.

De fleste har altså en lavere (eller uoppgitt) utdanning, grunnskole eller videregående, i forkant av det første sosialhjelpsmottak, men på begge utgangspunkt skjer det til en viss grad en kompetanseheving ved utgangen av observasjonsperioden, og først og fremst for de unge.

Økning i utdanningsnivået kan med andre ord ha en viss positiv betydning for avslutning av sosialhjelpen.

### **Fra sosialhjelp til arbeid**

Vi måler her antallet sosialhjelpsmottakere som er registrert som ansatt, altså er i arbeid i etterkant av avsluttet sosialhjelpsmottak. Det er ikke sysselsetting totalt som måles, da eventuelle selvstendig næringsdrivende ikke er med i datagrunnlaget. Det er imidlertid ingen grunn til å anta at

vesentlig mange sosialhjelpsmottakere er selvstendig næringsdrivende.

Effekten av avslutningen på sosialhjelp ser vi i tabell 8.14:

Tabell 8.14. **Avsluttet siste mottak før 2009 og ansatt i 2009-2010 inklusiv engangsmottakere**

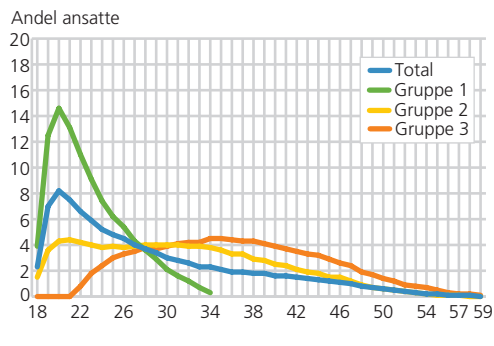
	I alt	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
<b>Total</b>	<b>213 116</b>	<b>103 801</b>	<b>34 718</b>	<b>74 597</b>
Ansatt	163 067	83 833	26 815	52 419
Andeler	76,5	80,8	77,2	70,3
Ansatt minst 2 år	54,7	53,6	51,9	57,5
Av dette andeler for kvinner				
Ansatt	50,3	51,7	38,5	54,0
Ansatt minst 2 år	49,1	49,7	35,8	54,0

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

76 prosent av dem som har avsluttet siste mottak av sosialhjelp før 2009, er registrert i arbeid i etterkant, det vil si i 2009-2010, og over halvparten er i arbeid i hele perioden (minimum 24 måneder sammenhengende ansettelse). Over åtte av ti blant de unge er i arbeid, 77 prosent blant innvandrerne og syv av ti blant de øvrige. Derimot er det flest i arbeid i hele perioden blant de øvrige og færrest blant innvandrerne. Det peker på at innvandrerne, og også de unge, kan ha noe flyktigere relasjon til arbeidsmarkedet enn de øvrige.

Andel i arbeid, etter alder ved siste avgang fra sosialhjelpen, kan anskueliggjøre ytterligere vanskelighetene med å få et fotfeste på arbeidsmarkedet. I figur 8.9 prosentuerer vi alle i arbeid etter alder for når de avsluttet sosialhjelpen. Omtrent 2 prosent av alle ansatte avsluttet sosialhjelpen allerede ved fylte 18 år, henholdsvis 7 prosent og 14 prosent ved fylte 19 og 20 år, jamfør totalen i figur 8.9. Det vil si at 77 prosent av de ansatte er eldre enn 20 år når de avslutter sosialhjelpen.

Figur 8.9. **Ansatte i etterkant av sosialhjelp, etter alder. I prosent av alle ansatte**



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Det viser seg at 20 år er toppunktet, spesielt for de unge, mens 21 år til en viss grad er toppunktet for de nyankomne innvandrerne. Den relative aldersfordeling synker drastisk for de unge, jo eldre de er, desto tyngre er overgangen til arbeidsmarkedet. Derimot har innvandrerne en mer stabil fordeling helt frem til 32-årsalderen før deres andeler begynner å synke, lik de unge. De øvrige andeler stiger jevnt og trutt fra 22-årsalderen til toppunktet på 36 år, før deres andeler starter å synke, lik de to førstegangsmottakergruppene.

Alder spiller en betydelig rolle for innpass på arbeidsmarkedet, og de yngste har det lettere enn de eldre, men i ulike intervaller avhengig av gruppe. Innvandrerne plasserer seg aldersmessig mellom de to andre gruppene, noe som jo er naturlig gitt, at de er eldre når de vandrer inn og trenger lengre tid til etablering.

### **Sammenhengen mellom sosialhjelp og uføretrygd**

I motsatt fall er uførepensjon en varig og permanent utgang fra arbeidslivet og kan i etterkant av sosialhjelpen fungere som en farlig konkurrent til ansettelse. Vi har ikke testet om uførepensjoneringstidspunktet skjer i etterkant av avslutningen, men det spiller mindre rolle. Uførepensjonering

varer for de aller fleste frem til alderspensjonering og kan kombineres med samtidig utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Noen kan ha en lavere uføregrad enn 100 prosent og kan dermed også kombinere uførepensjon med jobb samtidig.

Av tabell 8.15 ser vi at blant alle dem som er i arbeid i etterkant av siste mottak av sosialhjelp, er andelen uføre 4 prosent. Blant de øvrige som er i arbeid i etterkant av mottak, er andelen uføre 10 prosent. Innvandrerne har den laveste andelen uføre, bare 1 prosent.

Vi ser videre at fire av ti av dem som ikke er i arbeid i etterkant av siste mottak av sosialhjelp, er uføre. Av disse er hele seks av ti blant de øvrige uføre, mot bare en av fire blant de unge, og lavest med bare en av seks for innvandrernes del. De øvrige som er eldre, har høyere risiko for uførepensjonering og da naturlig nok i høyest grad for dem uten arbeid. De unge følger mønsteret i urovekkende grad, om enn vesentlig lavere grad. Det laveste uføreinnslaget blant innvandrere skyldes i stor grad manglende opparbeidede rettigheter.

Avslutning av sosialhjelpen går i stor grad i retning av enten arbeid eller uførepensjonering. Andre trygdeordninger kunne selvsagt også vært relevant å måle i denne

Tabell 8.15. **Avsluttet siste mottak før 2009 og andel uføre inklusiv engangsmottakere**

	I alt	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
<b>Total</b>	<b>213 116</b>	<b>103 801</b>	<b>34 718</b>	<b>74 597</b>
Uføre	12,7	6,3	4,4	25,3
Ansatt	163 067	83 833	26 815	52 419
Uføre	4,2	1,5	1,2	10,0
Ikke-ansatt	50 049	19 968	7 903	22 178
Uføre	40,1	26,4	15,1	61,4

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

sammenheng, men her har vi vært opptatt av å måle enten suksess på arbeidsmarkedet i form av direkte arbeid, eller det stikk motsatte, fiasko eller ikke-syssetsetting målt som et endepunkt i form av uførepensjonering.

### 8.5. Definisjon av tunge mottakere – oppsummering

Vi har i dette kapittelet sett på tilgangen av nye sosialhjelpsmottakere og deres stønadstid i perioden 1992 til 2010.

De to første gruppene regnes som absolutte førstegangsmottakere, gruppe 3 fungerer som en viktig sammenligningsgruppe.

Studiet av stønadstiden konsentreres om førstegangsmottakernes mottak av og tilbakefall til sosialhjelp (gjeninntreden), og deres langvarige avslutning av sosialhjelp definert som å ha avsluttet siste mottak før 2009. Denne definisjon av langvarig avslutning av sosialhjelp ga en naturlig periode på to år å studere jobbinnslaget i etterkant av sosialhjelpen.

#### Gruppering av nye førstegangsmottakere

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 ikke har sosialhjelpsmottak i 1992-1994, og ikke er i gruppe 1 eller 2.

Blant dem som var unge i forkant av observasjonsperioden (gruppe 1), og de som vandret inn i perioden (gruppe 2), startet de fleste sitt første mottak kort tid etter at de kunne ha startet, det vil si fra fylte 18 år eller innvandringstidspunkt. De øvrige er minst 18 år eldre enn de unge, og det forsinket deres første oppstart tilsvarende.



**Befolkningspopulasjon**

Befolkningen bosatt mer enn 24 måneder ved utgangen av 2010, i aldersspennet 20-61 år. Sosialhjelpsmottakere skal i tillegg ha fylt 18 år ved første sosialhjelpsmottak i observasjonsperioden 1992-2010.

Nær sagt alle avsluttet første episode i løpet av perioden, hele 99 prosent. Andelen med tilbakefall var størst blant innvandrerne, mens de øvrige hadde flest engangsmottakere. Når vi ser på antall tilbakefall per mottaker, kommer de unge dårligst ut, men ikke med så veldig stor forskjell fra de to andre grupper. Når vi ser på det samlede mottak av sosialhjelp, ser vi at innvandrere og de øvrige har den høyeste og laveste forekomst, og omvendt, når vi ser på varigheten av oppholdet mellom sosialhjelpsepisodene. Det kan umiddelbart tyde på at innvandrere sliter tyngst med lang avhengighet av sosialhjelp, men vi så også at dette forhold gjaldt først og fremst før 2003. Senere ble faktisk tendensen snudd opp ned, til fordel for innvandrerne. Innføring av introduksjonsprogrammet i 2003 kan ha lettet på nyankomne innvandrernes akutte problemer med å etablere seg i det norske samfunn.

Hele to av tre har avsluttet sosialhjelpen før 2009, flest blant de øvrige (åtte av ti), og – som ventet – færrest blant innvandrere (55 prosent). De unge (gruppe 1) har imidlertid høyest andel ansatte i etterkant, hele åtte av ti. Innvandrerne har nesten like høy andel (77 prosent), og lavest andel ansatte har gruppe 3 (bare 57 prosent).

Økt utdanning i perioden fra før første mottak til i etterkant av siste mottak kan ha påvirket denne sammenheng positivt for førstegangsmottakerne (gruppe 1 og 2). Den lave andel ansatte blant de øvrige henger sterkt sammen med den høye andelen av uføre. Hele seks av ti blant de

ikke-ansatte er uføre, mot bare 15 prosent blant innvandrerne.

Avslutning av sosialhjelpen går i stor grad i retning av enten jobb eller uførepensjon. Selv om det fortoner seg som at innvandrere sliter med lange og mange mottak av sosialhjelp, har de en vesentlig grad av ansettelse i etterkant som ligner mer på de unge enn de øvrige (gruppe 2).

Utbetaling av økonomisk sosialhjelp handler først og fremst om å løse midlertidige og akutte økonomiske problemer. Denne studie av stønadstid viser i hvilken grad sosialhjelpen fungerer som forventet.

Vi vil på denne empiriske basis foreslå en ny og dynamisk definisjon av tunge sosialhjelpsmottakere med utgangspunkt i antall episoder og total stønadstid gått med, se tekstboks. Det er fullt mulig å anvende denne definisjon i andre sammenhenger enn akkurat denne analyse.

Denne kategorisering av tunge mottakere er anvendt i sammenhengen mellom avslutning av sosialhjelpen innen 2008 og graden av ansettelse i etterkant (2009-2010), se tabell 8.16.

Innslaget av tunge mottakere er som forventet størst for innvandrerne, hele to av fem, nesten dobbelt så høyt som for

**Definisjon av «tung sosialhjelpsmottaker»**

Dersom en av to faktorer slår til, regnes vedkommende som «tung sosialhjelpsmottaker»:

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

Tabell 8.16. **Avsluttet siste mottak før 2009. Ansattforhold i 2009-2010 og innslaget av tunge sosialhjelpsmottakere**

	I alt	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
<b>Total</b>	<b>213 116</b>	<b>103 801</b>	<b>34 718</b>	<b>74 597</b>
Ansatt	163 067	83 833	26 815	52 419
Ikke-ansatt	50 049	19 968	7 903	22 178
Herav, andel tunge mottakere				
<b>Total</b>	<b>22,6</b>	<b>21,7</b>	<b>39,3</b>	<b>16,2</b>
Ansatt	19,6	18,5	37,4	12,3
Ikke-ansatt	32,5	34,9	45,6	25,6
Andeler gruppefordelt				
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>46,6</b>	<b>28,3</b>	<b>25,1</b>
Ansatt	100	48,5	31,4	20,1
Ikke-ansatt	100	42,9	22,2	35,0

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

de unge, og lavest for de øvrige, bare 16 prosent. Det er sannsynlig at sosialhjelpen fungerer i større grad som en akutt kriseløser for førstegangsmottakerne (gruppe 1 og 2) da færre har opparbeidet andre trygderettigheter i de to grupper. Sosialhjelpen kan i større grad fungere sammen med andre trygdeordninger, derfor kombinasjonen ikke-ansatt og ufør for de øvrige, se tabell 8.15.

Det som imidlertid er enda mer slående, er at andelen tunge mottakere er enda lavere

blant de ansatte når det gjelder både de unge og de øvrige, 4 prosent lavere enn for totalen. For innvandrerne er innslaget av tunge mottakere blant de ansatte fortsatt over 37 prosent, dobbelt så høyt som for de unge, og tre ganger så høyt som for de øvrige.

Og omvendt, innslaget av tunge mottak blant de unge ikke-ansatte stiger med 13 prosent, 10 prosent for de øvrige, og bare 6 prosent ekstra for innvandrerne, sammenlignet med totalfordelingen.

Vi ser samme tendens også ved gruppefordelingen blant de tunge mottakere. De fleste kommer uansett fra de unge, enten de er ansatt eller ikke (48 og 43 prosent). Dernest kommer det flere ansatte fra innvandrerne enn fra de øvrige (31 og 20 prosent). For de ikke-ansatte er det omvendt – langt flere kommer fra de øvrige enn fra innvandrergruppen.

Til tross for høyere innslag av tidligere tunge mottak blant innvandrerne, og for så vidt blant de unge også, er svært mange ansatt i etterkant av mottaket. En viktig effekt av sosialhjelpen å ta med seg i vurderingen av ordningens intensjon av å virke midlertidig, også for dem som i utgangspunktet gjerne stiller svakest på arbeidsmarkedet.