

FÅ MOTTAKERE AV SOSIALHJELP I 2022 – MEN ØKNING MOT SLUTTEN AV ÅRET

Av Ivar Lima

Sammendrag

I denne artikkelen undersøker vi om de økte levekostnadene i løpet av 2022 har ført til en økning i antall sosialhjelpsmottakere i løpet av året. I 2022 var det i gjennomsnitt 1,2 prosent av befolkningen i alderen 18-89 år som mottok sosialhjelp en gitt måned (sosialhjelpsprosenten). I perioden fra 2010 til 2022 er hovedbildet at 2022 var ett av årene med lav andel mottakere av økonomisk sosialhjelp. Når vi undersøker utviklingen måned for måned, ser vi at andelen mottakere av sosialhjelp var lav i starten av 2022, men med en betydelig økning mot slutten av året. I 4. kvartal 2022 hadde antallet mottakere økt med 0,2 prosentpoeng sammenlignet med 4. kvartal 2021, noe som utgjør en relativ økning på 17 prosent. Nesten hele økningen skyldes mange mottakere av sosialhjelp blant nyankomne flyktninger fra Ukraina. I desember 2022 var det omtrent 7 000 flyktninger fra Ukraina som mottok sosialhjelp, noe som utgjør 11 prosent av alle mottakere den måneden. I resten av befolkningen utenom flyktninger fra Ukraina, hadde andelen med sosialhjelp også økt noe i 4. kvartal 2022, men bare med 4 prosent fra et lavt nivå i 2021.

Vi undersøker også om de økte levekostnadene har ført til at flere mottakere av statlige trygdeytelser må supplere med sosialhjelp fordi trygden ikke lengre strekker til. Vi finner en tendens til en liten økning i andelen med supplerende sosialhjelp blant mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd mot slutten av 2022. Det er en større økning i andelen med supplerende sosialhjelp blant dagpengemottakere. Samtidig er det et historisk lavt antall mottakere av dagpenger, og økningen i andelen med supplerende sosialhjelp skyldes trolig også endringer i gruppesammensetningen.

At vi ikke ser en større økning i andelen mottakere av sosialhjelp kan blant annet forklares med et svært godt arbeidsmarked i 2022, med lav arbeidsledighet og høyeste andel sysselsatte siden 2009. Blant sysselsatte er andelen mottakere av sosialhjelp lav, og i denne gruppen det ingen tegn til økning i andelen med supplerende sosialhjelp mot slutten av 2022.

Summary

In this article, we examine whether the increased cost of living during 2022 has led to an increase in the number of social assistance recipients throughout the year. In 2022, on average, 1.2 percent of the population aged 18-89 received social assistance in a given month (the social assistance rate). From 2010 to 2022, the main picture is that 2022 was one of the years with a low proportion of economic social assistance recipients. When we examine the development month by month, we see that the proportion of social assistance recipients was low at the beginning of 2022, but with a significant increase towards the end of the year. In the fourth quarter of 2022, the number of recipients had increased by 0.2 percentage points compared to the fourth quarter of 2021, which represents a relative increase of 17 percent. Almost the entire increase is due to many social assistance recipients among newly arrived refugees from Ukraine. In December 2022, there were about 7,000 refugees from Ukraine receiving social assistance, which constitutes 11 percent of all recipients that month. In the rest of the population excluding refugees from Ukraine, the proportion receiving social assistance also increased somewhat in the 4th quarter of 2022, but only by 4 percent from a low level in 2021.

We also examine whether the increased cost of living has led to more recipients of state welfare benefits having to supplement with social assistance because the welfare benefit payments have become insufficient. We find a tendency towards a small increase in the proportion with supplementary social assistance among recipients of work assessment allowance and disability pension towards the end of 2022. There is a larger increase in the proportion with supplementary social assistance among recipients of unemployment benefits. At the same time, there is a historically low number of unemployment benefit recipients, and the increase in the proportion with supplementary social assistance is probably also due to changes in the composition of the group.

The fact that we do not see a larger increase in the proportion of social assistance recipients can be partly explained by a very good labor market in 2022, with low unemployment and the highest proportion of employed since 2009. Among the employed, the proportion of social assistance recipients is low, and in this group there are no signs of an increase in the proportion with supplementary social assistance towards the end of 2022.

Innledning

Økonomisk sosialhjelp er samfunnets siste sikkerhetsnett (se faktaboks om sosialtjenesteloven og økonomisk sosialhjelp). Det er en subsidiær og behovsprøvd kommunal ytelse som skal bidra til sosial og økonomisk trygghet for innbyggerne. Med subsidiær menes at den enkelte skal ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. Alle som er bosatt i Norge og som ikke kan sikre eget livsopphold på andre måter, kan ha rett på sosialhjelp. Andelen mot-

takere av sosialhjelp har vært nokså stabil det siste tiåret, men ligger på et betydelig lavere nivå enn på nittitallet. I løpet av det siste tiåret har det vært en økning i antallet flyktninger og familiegjenforente som mottar sosialhjelp, mens det har vært en nedgang i antallet mottakere blant norskfødte (se Dahl og Lima 2021).

I 2022 inntraff det tre forhold som har betydning både for antall sosialhjelpsmottakere, og for beløpsstørrelsen. For det første kom det et historisk høyt antall flyktninger til landet som følge av krigen i Ukraina.

Sosialtjenesteloven og økonomisk sosialhjelp

https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_1-1

Økonomisk sosialhjelp er samfunnets siste sikkerhetsnett. Det er en subsidiær og behovsprøvd ytelse regulert i kapittel 4 i Sosialtjenesteloven. Med subsidiær menes at den enkelte skal ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. Ifølge lov og rundskriv skal økonomisk sosialhjelp sikre "alle som oppholder seg lovlig i Norge et forsvarlig livsopphold" (NAV 2012, punkt 4.18.1). Det innebærer at alle som ikke klarer å dekke nødvendige økonomiske utgifter selv, kan ha rett på økonomisk sosialhjelp. Det gjelder også alderspensjonister som ikke klarer å sikre forsvarlig livsopphold, og som kan motta sosialhjelp som supplement til alderspensjonen.

Sosialhjelp utbetales vanligvis som bidrag, men ifølge § 21 kan økonomisk sosialhjelp også gis som «lån, garanti for lån, eller varer og tjenester» (Sosialtjenesteloven, § 21, 2009). Det er imidlertid sjelden at sosialhjelp gis som lån.

Varighet

I lovens formålsbestemmelse står det at målet er å gjøre mottakeren selvhjulpel, og økonomisk sosialhjelp er «i utgangspunktet en midlertidig inntektssikring» (NAV 2012 punkt 4.18.1.4). Det er imidlertid ingen formelle varighetsbegrensninger, og stønaden kan i noen tilfeller mottas sammenhengende i flere år.

Lovlig opphold og fast bopel

Rett til ytelser fra Folketrygden krever at man er bosatt i Norge. Sosialtjenesteloven har en litt videre personkrets: lovlig opphold og fast bopel i riket. Alle som har lovlig opphold og fast bopel i Norge har etter en konkret og individuell vurdering rett på økonomisk sosialhjelp. I enkelte situasjoner kan det være personer som har rett på økonomisk sosialhjelp og midlertidig botilbud selv om kravet til fast bopel ikke er oppfylt.

Det kan gis unntak fra kravet om lovlig opphold og fast bopel i en kortvarig nødssituasjon (NAV 2012 punkt 1.2.1.1)

Forsvarlig livsopphold

Begrepet «forsvarlig livsopphold» er nærmere definert i rundskrivet: "Utgiftsdekningen skal gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av. Livsoppholdsbegrepet er derfor et dynamisk begrep.

Hva som er et forsvarlig livsopphold vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse. Hvis tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov." (NAV 2012 punkt 4.18.1.1). Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeider hvert år veiledende satser for ulike typer husholdninger, og som dermed gir et utgangspunkt for hvilken inntekt som kreves for å oppnå forsvarlig livsopphold for en husholdning. Se <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2022/id2925394/>

Det er opp til den enkelte kommune å følge de statlige veiledende satsene eller vedta sine egne veiledende satser for utmåling av økonomiske stønader.

Hvis en person er i en nødsituasjon, kan den økonomiske sosialhjelpen begrenses til det helt nødvendige. Med nødssituasjon menes tilfeller der en person ikke har det helt nødvendige og står kortvarige uten mulighet til å skaffe seg det. Hvorfor vedkommende er i en nødsituasjon, er uten betydning. Slik hjelp er kun forsvarlig i noen få dager.

Økonomisk sosialhjelp i særlige tilfeller

Sosialtjenesteloven § 19 åpner også opp for at kommuner kan yte "økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon" selv om de ikke har rett på sosialhjelp etter § 18. Det gjelder for eksempel i situasjoner der det oppstår en vanskelig økonomisk situasjon, men uten at alle andre muligheter til selvforsørgelse er forsøkt fordi slik utnyttelse utgjør en stor belastning. I slike situasjoner kan det innvilges økonomisk sosialhjelp frem til det er mulig å benytte de andre mulighetene.

For det andre var det historisk høy prisvekst kombinert med betydelige renteøkninger, noe som medførte at mange husholdninger fikk mindre å rutte med. I tillegg innførte regjeringen en lovendring (Sosialtjenesteloven § 18 tredje ledd) som innebærer at kommunene, i motsetning til før, ikke skal ta hensyn til barnetrygden ved vurdering av søknader om sosialhjelp. Denne endringen ble innført fra 1. september 2022, og vil kunne medføre både økte sosialhjelpsutbetalinger til barnefamilier, samt også at flere barnefamilier med lav inntekt kan få rett på sosialhjelp (se faktaboks). 2022 er også kjennetegnet ved en historisk sett lav arbeidsledighet og høy andel i jobb, noe som isolert sett kan medføre at færre har behov for sosialhjelp.

I denne analysen skal vi undersøke om det har det vært en økning i antall sosialhjelpsmottakere i 2022. Hvor mye av økningen kan forklares med mottak av sosialhjelp blant nyankomne flyktninger? Har prisveksten medført at nye grupper begynner å motta sosialhjelp på grunn av et økt behov blant de som mottar statlige trygdeytelser eller som er i jobb? Barnefamilier er hardere rammet av prisveksten enn andre grupper, og vi skal undersøke om vi ser en særlig vekst i antall barnefamilier som mottar sosialhjelp.

Økte levekostnader og historisk godt arbeidsmarked i 2022

Økte levekostnader

Konsumprisindeksen (KPI) økte med 5,8 prosent fra 2021 til 2022 (Thorsnes og Økland 2023), noe som den høyeste årsveksten i KPI siden 1988. Prisveksten tiltok utover året, og i oktober 2022 var KPI 7,5 prosent høyere enn samme måned i 2021. Det var svært høy prisvekst på nødvendige varer som strøm, drivstoff og matvarer. Videre ble styringsrenten satt opp fra 0,5 prosent ved utgangen av 2021 til 2,75 prosent ved utgangen av 2022, og bankenes gjennomsnittlige utlånsrente økte fra 2,85 prosent til 4,9 prosent i samme periode¹. Det er historisk høy gjeldsgrad blant norske husholdninger, og dette kombinert med at de fleste har flytende rente, medfører at renteøkningene slår sterkt inn folks privatøkonomi. En beregning

gjort av SSB viser at for den gjennomsnittlige husholdningen medførte økt rente og prisvekst en utgiftsvekst på 27 000 kr, mens inntektene i snitt økte med 9 000 kr. Den gjennomsnittlige husholdningen fikk dermed en nettoutgiftsvekst på omtrent 18 000 kr i 2022. Denne beregningen er basert på en modell, og tar ikke høyde for at husholdningene kan ha justert konsumet for å håndtere prisveksten.

Ifølge SSBs modell var utgiftsveksten lavest for husholdningene i den laveste inntektsdesilen (4 800 kr) og klart høyest for husholdningene i høyest inntektsdesil (39 200 kr) målt i kronebeløp. Den relative utgiftsøkningen (utgiftsøkningen som andel av disponibel inntekt) var noe høyere for de laveste inntektsdesilen og noe lavere for den høyeste inntektsdesilen, men ellers var den relative utgiftsøkningen nokså lik på tvers av husholdningenes inntekt. Den viktigste årsaken til at utgiftene i kroner økte mye mer blant husholdninger med høy inntekt er at disse husholdningene har høyere lån og dermed fikk betydelig høyere renteutgifter. Ifølge SSBs estimat økte renteutgiftene² i snitt med omtrent 20 000 kroner for husholdningene i den høyeste inntektsdesilen.

I en spørreundersøkelse fra juni og august 2022 finner SIFO at det har vært en dobling i antallet husholdninger som rapporterer om økonomiske vansker sammenlignet med 2021 (Poppe og Kempson 2022). I SSBs levekårsundersøkelse fra 2022 er det derimot små endringer i andelen som rapporterer om økonomiske vansker sammenlignet med undersøkelsen fra 2021³. Muligens med unntak av en økning fra 1,2 prosent til 2,0 prosent i andelen som svarer at de «ikke har råd til å holde boligen passe varm», og hvis den økningen er reell er forklaringen sannsynligvis de høye strømprisene. SSBs undersøkelse ble gjennomført fra januar til juni 2022 (Dalen, Oppøyen og Grimstad 2022), mens SIFO samlet inn data i juni og august (Poppe og Kempson 2022), og ingen av undersøkelsene fikk fanget opp konsekvensene av den tiltakende prisveksten mot slutten av 2022.

¹ Se tabell 08175 ssb.no Bankenes utlåns- og innskuddsrenter.

² SSBs modell tar hensyn til rentefradraget slik at beløpet er de reelle økte utgiftene.

³ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekar/statistikk/fattigdomsproblemer-levokarsundersokelsen>

Som nevnt tar SSBs modell ikke høyde for at husholdningene kan ta ulike grep for å redusere utgiftene. Husholdninger med høyt lån kan for eksempel be om avdragsfrihet, og mange husholdninger har også muligheter til å kutte utgifter på andre områder. I SIFOs spørreundersøkelse svarer 69 prosent at de har gjort endringer for å redusere utgiftene (Poppe og Kempson 2022). De mest vanlige tilpasningene er redusert forbruk av strøm (44 %), redusert unødvendig løpende forbruk (41 %), brukt mindre på mat ved å kjøpe billigere mat og handle i billigere butikker (25 %), mindre bruk av bil (24 %) eller droppet ferie (20 %). Det svaralternativet som færrest har valgt er «Kontaktet Nav for hjelp» (2 %) (Poppe og Kempson 2022, s. 14).

Godt arbeidsmarked

2022 var også kjennetegnet av et svært godt arbeidsmarked med lav ledighet og høy sysselsetting (Myklathun, von Simson og Sørbø 2022). I november 2022 var bruttoledigheten på 1,9 prosent, noe som er den laveste arbeidsledigheten siden 2008. Sysselsettingen økte gjennom hele 2021 til en topp i mars 2022, da 70,6 prosent av befolkningen i alderen 15-74 år var i jobb. Deretter holdt sysselsettingen seg stabilt høy ut hele 2022. Det er den høyeste andelen sysselsatte siden 2009. Tidligere forskning har vist at økt ledighet både medfører en økning i andelen mottakere av sosialhjelp, og lengre varighet på mottaket blant unge (Kann og Naper 2012; Lima 2016). Det er derfor grunn til å tro at det gode arbeidsmarkedet i 2022 har bidratt til redusert behov for sosialhjelp i 2022, og særlig blant unge.

Data og metode

Datagrunnlaget er individdata om mottakere av økonomisk sosialhjelp som Statistisk sentralbyrå (SSB) samler inn en gang i året gjennom KOSTRA. Analysen er basert på den foreløpige filen som SSB leverte til Arbeids- og velferdsdirektoratet i mars 2023. Fra tidligere år vet vi at det er noen flere mottakere av sosialhjelp i endelig fil, men forskjellen har kun vært på mellom 200 til 600 flere personer i endelig fil. Vi antar derfor at konklusjonene i denne artikkelen ikke vil endre seg om vi benytter endelig fil. Endelige tall om sosialhjelp blir publisert av Statistisk sentralbyrå

28. juni, og da blir også den endelige versjonen av datafilen levert til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Vi har benyttet samme datagrunnlag som i Dahl og Lima (2021). Det vil si at vi har brukt NAVs versjon av folkeregisteret (tps), samt at vi har koplet på informasjon om andre trygdeytelser, samt arbeidsforhold og arbeidstimer fra a-meldingen. Data om trygdeytelser og arbeidsforhold er tilrettelagt av Ola Thune i Statistikkseksjonen.

Når vi undersøker sosialhjelp som supplerende inntekt har vi konstruert gjensidig utelukkende kategorier med følgende prioritet:

1. Uføretrygd
2. Arbeidsavklaringspenger
3. Dagpenger
4. Arbeid – delt inn i a. kort deltid og b. lang deltid/heltid

Det betyr at hvis noen er registrert som mottakere av både uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, står de kun som mottakere av uføretrygd i vår analyse. Det innebærer også at de som er i jobb i vår analyse, ikke samtidig mottar noen av de nevnte trygdeytelsene. Blant AAP-mottakere er for eksempel cirka 26 prosent delvis i jobb (Myhre og Grønlien 2023), men disse er kun regnet som mottakere av arbeidsavklaringspenger i denne analysen. Den gjennomsnittlige arbeidsinntekten til AAP-mottakere i jobb er på rundt 20 000 kroner i måneden, og de vil derfor ofte ha betydelig mer å rutte med enn de som ikke jobber noe. En fordel med denne fremgangsmåten er at vi fjerner problemet med at registerdata fra a-meldingen viser for høyt timetall blant AAP-mottakere som er i jobb.

Tidligere analyser har vist at innvandrere med fluktbakgrunn har høyt mottak av sosialhjelp sammenlignet med norskfødte, mens arbeidsinnvandrere har litt lavere andel mottakere. Sosialhjelpstallene vil derfor påvirkes av hvor mange flyktninger som kommer til landet. I denne artikkelen skal vi i nesten alle figurer presentere separate tall for norskfødte og utenlandsfødte.

Vi inkluderer alle bosatte i alderen 18-89 år i datagrunnlaget. Alder er målt i desember hvert kalenderår, men 18-åringene inkluderes fra den måneden de fyller

18 år. Per 1. januar 2023 var det omtrent 46 000 bosatte i Norge som var 90 år og eldre, hvorav omtrent 11 000 var på institusjon, noe som utgjør 1 av 5 i aldersgruppen. Det er sjelden at borgere som er 90 år og eldre mottar sosialhjelp, og vi har valgt å ekskludere alle som er 90 år og eldre fra analysen.

Resultater

Utviklingen i mottak av økonomisk sosialhjelp siden 2010

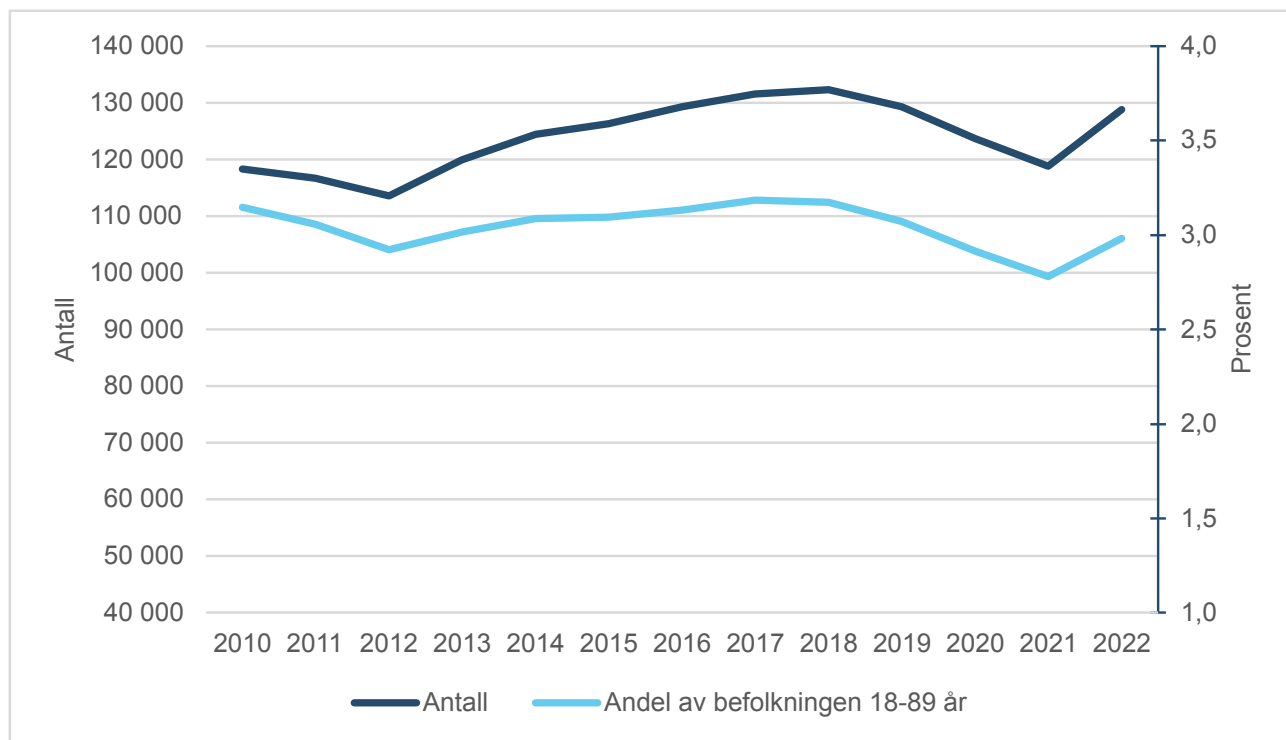
Mange av NAVs ytelser som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er kun aktuelle for personer i alderen 18-66 år. Økonomisk sosialhjelp har derimot ingen øvre aldersgrense, men kan mottas også av alderspensjonister som ikke kan sikre eget livsopphold.

Vi har derfor med også de som er eldre enn 66 år og opp til 89 år. Når det gjelder ungdom under 18 år har foreldrene forsørgeransvar for disse, og sosialhjelp vil da utbetales til en av foreldrene i husholdningen.

I sine nettartikler rapporterer Statistisk Sentralbyrå om det totale antallet personer som har mottatt sosialhjelp i løpet av ett kalenderår⁴. Disse tallene blir også ofte referert til i medier⁵, og vi starter derfor med å vise utviklingen i disse totaltallene. Dette tallet viser antallet som på et eller annet tidspunkt i løpet av ett år ikke har kunnet sørge for eget livsopphold, og dermed har måttet søke sosialhjelp.

Totalt var det 3,0 prosent av befolkningen som mottok sosialhjelp i minst en måned i 2022 (figur 1). Det

Figur 1. Antall mottakere av sosialhjelp (mørkeblå linje) og mottakere som andel av befolkningen (lyseblå linje) i alderen 18-89 år. Totalt antall mottakere for kalenderår



Kilde: NAV og SSB

⁴ SSB rapporterer også om antall tilfeller, som i denne sammenheng betyr at samme person har mottatt sosialhjelp fra flere forskjellige kommuner. Hvis en person for eksempel har mottatt sosialhjelp fra tre forskjellige kommuner, regnes det som tre tilfeller.

⁵ For eksempel her: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/fortsatt-nedgang-i-antall-sosialhjelpsmottakere-6.158.801475.dedbaa3819> eller her: <https://www.kommunal-rapport.no/sosialtjeneste/faerre-pa-sosialhjelp-i-koronaaret-stille-for-stormen/130154/>

utgjør omtrent 129 000 personer⁶, og er en økning sammenlignet med 2021, da 2,8 prosent og omtrent 119 000 personer mottok sosialhjelp. Sett over hele perioden, fra 2010 til 2022, er likevel ikke andelen mottakere spesielt høyt i 2022, og det er flere år der andelen mottakere var noe høyere. I resten av artikkelen skal vi konsentrere oss om å vise utviklingen i sosialhjelpsprosenten, som er den gjennomsnittlige andelen mottakere per måned i løpet av året og som er sammenlignbar med NAVs offisielle statistikk om dagpenger og arbeidsavklaringspenger⁷.

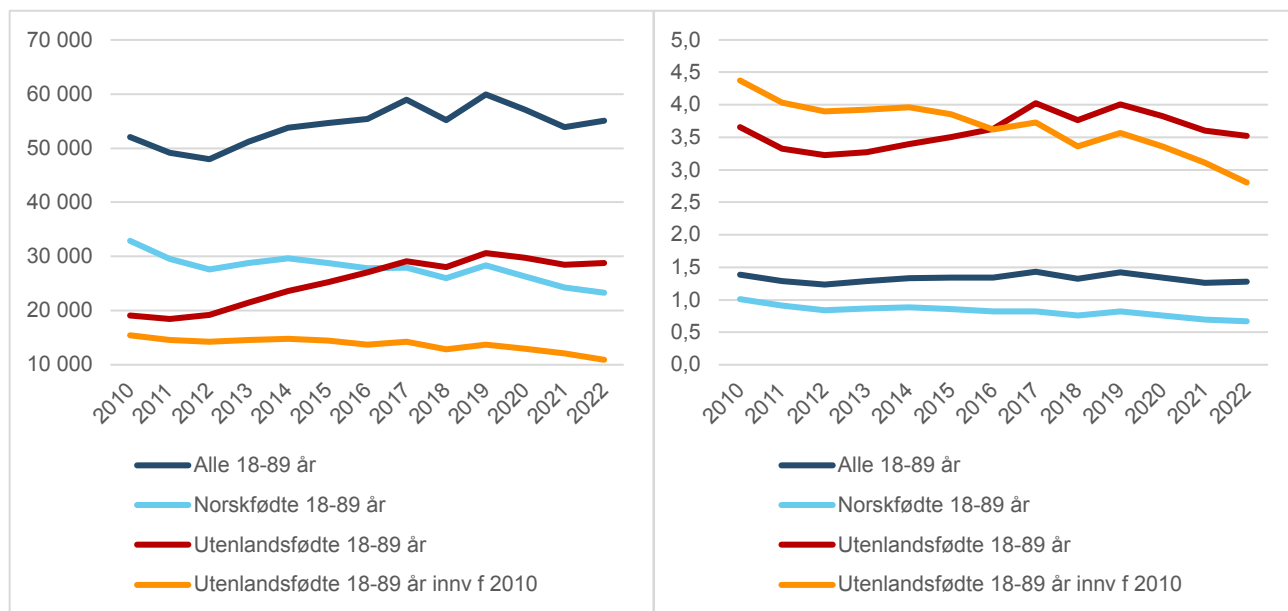
I perioden fra 2010 til 2022 har den gjennomsnittlige andelen mottakere av sosialhjelp per måned holdt seg ganske stabil på mellom 1,3 – 1,4 prosent av befolkningen (figur 2). At den gjennomsnittlige andelen mottakere per måned er såpass mye lavere enn antall personer i løpet av ett år, viser at mange kun mottar ytelsen i en måned eller to, og at det er få som mottar sosialhjelp hver måned i løpet av ett år. I 2022 var det i gjennomsnitt 55 000 mottakere av sosialhjelp per måned,

noe som utgjør omtrent en tredjedel av det totale antallet personer som mottok sosialhjelp på et tidspunkt i løpet av hele året (mørkeblå linje til venstre i figur 2 sammenlignet med mørkeblå linje figur 1).

De siste fire årene har det vært en liten nedgang i sosialhjelpsprosenten, fra en topp på 1,4 prosent i 2019 og ned til 1,2 prosent i 2022. Når vi ser på hele perioden fra 2010 til 2022, er sosialhjelpsprosenten i 2022 ett av de laveste av alle de 13 årene vi har med (figur 2 til høyre, mørkeblå linje).

Det er en langt høyere andel mottakere av sosialhjelp blant utenlandsfødte enn blant norskfødte (figur 2 til høyre, mørkerød linje). Det skyldes i hovedsak en høy andel mottakere av sosialhjelp blant flyktninger, og særlig flyktninger med kort botid, mens arbeidsinnvandrere mottar sosialhjelp i omtrent samme grad som norskfødte (Dahl og Lima 2021). Blant norskfødte ser vi en nedadgående trend i andelen sosialhjelpsmottakere i perioden, en trend som fortsatte i

Figur 2. Antallet mottakere av sosialhjelp (til venstre) og sosialhjelpsprosenten (til høyre) fra 2010 til 2022. Befolkningen 18-89 år. Etter landbakgrunn



Kilde: NAV og SSB

⁶ Våre tall er en anelse lavere enn SSBs tall, blant annet fordi vi har fjernet de under 18 og de over 89 år. Men avviket er lite.

⁷ Når NAV rapporterer om andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger eller dagpenger, er det andelen mottakere per måned, og sjelden det totale antallet som har mottatt ytelsen en gang i løpet av året.

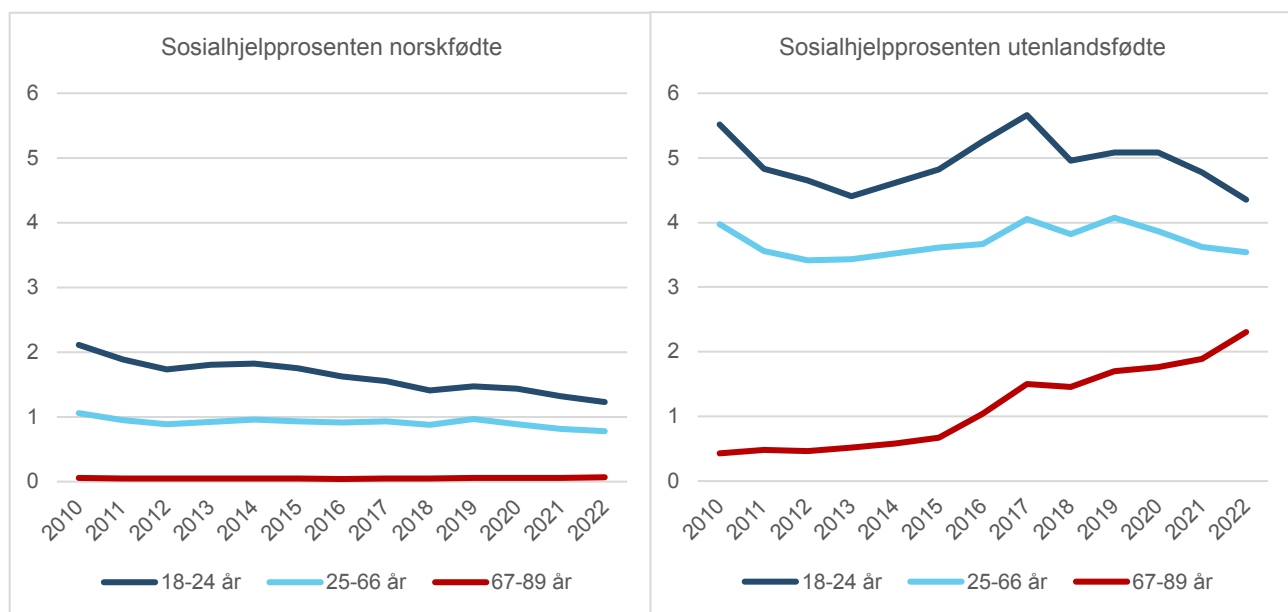
2022. I 2022 var det 0,7 prosent av norskfødte som mottok sosialhjelp, en absolutt nedgang på 0,3 prosent i forhold til 2010, og en relativ nedgang på 34 prosent. Blant utenlandsfødte var andelen mottakere på 3,5 prosent, og den er også lavere enn toppen i 2017 da den var på 4,0 prosent.

Blant norskfødte er det også betydelig nedgang i *antallet* mottakere i perioden, fra nærmere 33 000 i 2010 til et gjennomsnittlig antall mottakere hver måned på 23 000 personer i 2022. Blant utenlandsfødte var det omtrent en like sterk økning i antall mottakere, fra 19 000 per måned i 2010 til omtrent 29 000 i 2022 (figur 2 til venstre). Hovedforklaringen på økningen er at befolkningen av utenlandsfødte har vokst mye i perioden fra 2010 til 2019, og at 3,5 prosent av befolkningen av utenlandsfødte dermed utgjør et betydelig flere personer i 2022 enn i 2010. Det er i hovedsak veksten av flyktninger og familiegjennførte som medfører økt antall sosialhjelpsmottakere i gruppen (Dahl og Lima 2021). Den oransje linjen viser utviklingen i sosialhjelpsmottak til utenlandsfødte som innvandret før 2010 og som var bosatte i perioden, og da ser vi at både andelen og antallet mottakere i denne gruppen utenlandsfødte gikk ned med økende botid (figur 2).

Andelen sosialhjelpsmottakere har lenge vært høyest blant de yngste i alderen 18-24 år, noe som blant annet blir forklart med at gruppen ikke har formue, at det er høyere arbeidsledighet i gruppen og at de sjeldnere har tjent opp rettigheter til dagpenger. I perioden har det imidlertid vært en betydelig nedgang i andelen norskfødte mottakere i denne aldersgruppen, fra 2,1 prosent i 2010 til 1,2 prosent i 2022 (figur 3). I aldersgruppen 25 til 66 år var det en tilnærmet stabil andel mottakere frem til 2019, og deretter en nedgang. En forklaring på nedgangen blant unge norskfødte kan være at flere unge som står utenfor arbeidslivet nå mottar uføretrygd. De siste 10 årene har det vært en betydelig økning i andelen unge som mottar uføretrygd. Det kan også være at det gode arbeidsmarkedet i 2021 og 2022 har bidratt til å flere unge som ellers ville ha mottatt sosialhjelp, er kommet i jobb. En annen mulig forklaringsfaktor er at flere enn før tar høyere utdanning og mottar støtte fra Lånekassen, noe som også kan ha bidratt til å redusere behovet for sosialhjelp.

I desember 2022 var det over en million alderspensjonister i Norge, og 13 prosent av disse var minstepensjonister, noe som utgjør 134 500 personer. Satsen for minste pensjonsnivå varierer etter sivilstand, og etter

Figur 3. Sosialhjelpsprosenten blant blant norskfødte (til venstre) og blant utenlandsfødte (til høyre) i alderen 18-89 år. Etter alder. Prosent



Kilde: NAV og SSB

ektefelles inntekt. For enslige minstepensjonister var satsen på 224 900 kr i 2021⁸.

Hvis mange minstepensjonister har så lav inntekt at de ikke klarer å sikre eget livsopphold, vil vi forvente at en betydelig andel i pensjonsalder mottar sosialhjelp. Blant de eldre i pensjonsalder, eksempelvis de over 75 år, er det også små muligheter til å øke egen inntekt dersom inntekten fra pensjonsutbetalingene ikke strekker til. Blant norskfødte er det imidlertid svært få mottakere av sosialhjelp i aldersgruppen 67 år og eldre (rød linje figur 3 til venstre). I hele perioden sett under ett er det rett over 0,5 promille som mottok sosialhjelp, og det var omtrent 15 ganger så mange mottakere av sosialhjelp i aldersgruppen 25-66 år mot slutten av perioden. Dette tallet gjelder for alle alderspensjonister og ikke bare minstepensjonister. Men siden andelen mottakere er såpass lav i aldersgruppen generelt, vil den også være lav blant minstepensjonister. I 2022 er det imidlertid en svak økning i andelen mottakere av sosialhjelp i pensjonsalder, noe som er en indikasjon på at de økte levekostnadene har medført at flere har fått en vanskelig økonomisk situasjon. Selv om antallet mottakere økte litt i 2022, var andelen mottakere blant norskfødte alderspensjonister på 0,6 promille, eller 60 mottakere i måneden per 100 000 alderspensjonister (figur 3). Også i 2022 var det en minimal andel norskfødte i pensjonsalder som mottok sosialhjelp.

Også blant utenlandsfødte er det høyest mottak av sosialhjelp blant de i alderen 18-24 år (figur 3 til høyre). I denne gruppen observerer vi også en tydelig nedgang i andelen mottakere i 2021 og 2022. At det er en nedgang i andelen mottakere i 2022 for de yngste utenlandsfødte kan være et resultat av at flere er kommet i jobb på grunn av det gode arbeidsmarkedet. Blant utenlandsfødte i pensjonsalder var det også en klart lavere andel som mottok sosialhjelp enn for de andre aldersgruppene frem til 2015. Etter 2015 stiger andelen mottakere blant utenlandsfødte i pensjonsalder betydelig for hvert år. Den viktigste forklaringen på denne økningen, som starter i 2016, er innstramningen i regelverket for supplerende stønad. Supple-

rende stønad er en alternativ pensjonsytelse for personer som har kort botid i Norge, og dermed har liten eller ingen alderspensjon. I 2016 mistet «personer som har kommet til Norge gjennom familiegjenforening med barn, barnebarn, nevøer eller nieser» retten til stønaden (Halse 2018). En analyse viser at halvparten av denne gruppen begynte å motta sosialhjelp (Halse 2018). Familiegjenforening har også blitt en stadig vanligere årsak til innvandring, og veksten kan skyldes at det har innvandret flere som blir rammet av lovendringen. I 2022 var det 2,3 prosent av alle utenlandsfødte i pensjonsalder som mottok sosialhjelp, noe som er langt høyere andel enn blant de yngste norskfødte. Det var også en ekstra stor økning i andelen mottakere i 2022, noe som kan skyldes at de er rammet av de økte levekostnadene. Økningen blant utenlandsfødte i pensjonsalder skyldes altså ikke at de har en minstepensjon som ikke strekker til, men at en økende andel av dem ikke har noen form for pensjon i det hele tatt.

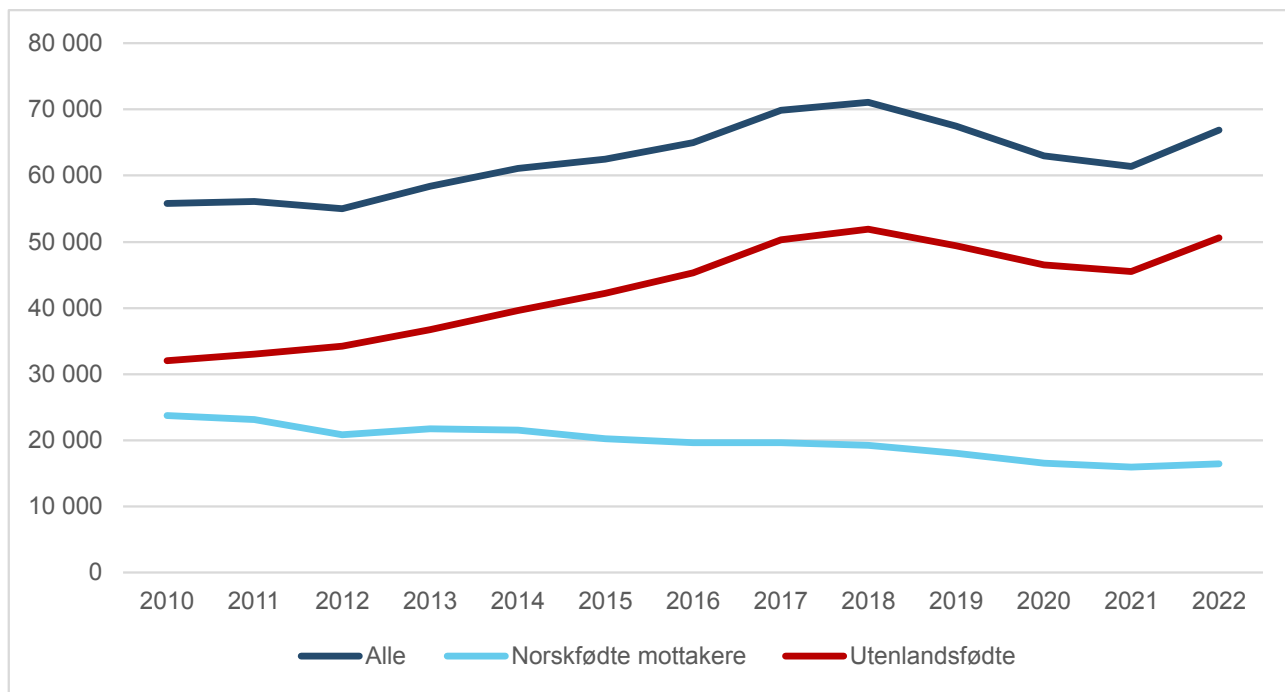
Mange barnefamilier blant de utenlandsfødte mottakerne

Økonomisk sosialhjelp skal være tilstrekkelig til å sikre et forsvarlig livsopphold for hele husholdningen, som kan bestå av ektefelle og flere barn. Den «typiske» norskfødte sosialhjelpsmottakeren er en ung og enslig mann uten barn. Utenlandsfødte mottakere er derimot langt oftere gift og har oftere barn. Det kan i hovedsak forklares med at flyktninger og familiegjenforente ofte utgjør par eller enslige med barn. Denne gruppen starter på bar bakke når de kommer hit, og har gjerne behov for sosialhjelp i flere år etter at de har kommet til landet. Selv om det var langt flere norskfødte enn utenlandsfødte som mottok sosialhjelp i 2010, var det også da flere utenlandsfødte enn norskfødte barnefamilier som mottok sosialhjelp.

I perioden blir det stadig færre barn som tilhører en familie med en norskfødt mottaker av sosialhjelp; fra 24 000 barn i 2010 til 16 000 barn i 2022 (figur 4). Dette er det totale antallet mottakere i løpet av hele året. Det var derimot en stor økning i antall barn som tilhører en familie med en utenlandsfødt mottaker av sosialhjelp frem til 2018. En betydelig del av økningen skyldes nok at det kom mange flyktningfamilier med barn i perioden, blant annet i forbindelse med det

⁸ <https://www.nav.no/satser>

Figur 4. Antall barn som er i en familie som mottar sosialhjelp. Opplysninger fra KOSTRA basert på siste kontakt i kalenderåret. Etter landbakgrunn. Antall



Kilde: SSB

høye antallet flyktninger fra Syria i 2015 og 2016. I 2020 og 2021 kom det få flyktninger til Norge, og da ser vi også en viss nedgang i antall barn som mottar sosialhjelp. I 2022 var det 5 000 flere utenlandsfødte barn som mottok sosialhjelp sammenlignet med 2021, og, som vi skal vise under, skyldes mye av økningen det høye antallet flyktningfamilier fra Ukraina som kom i løpet av året.

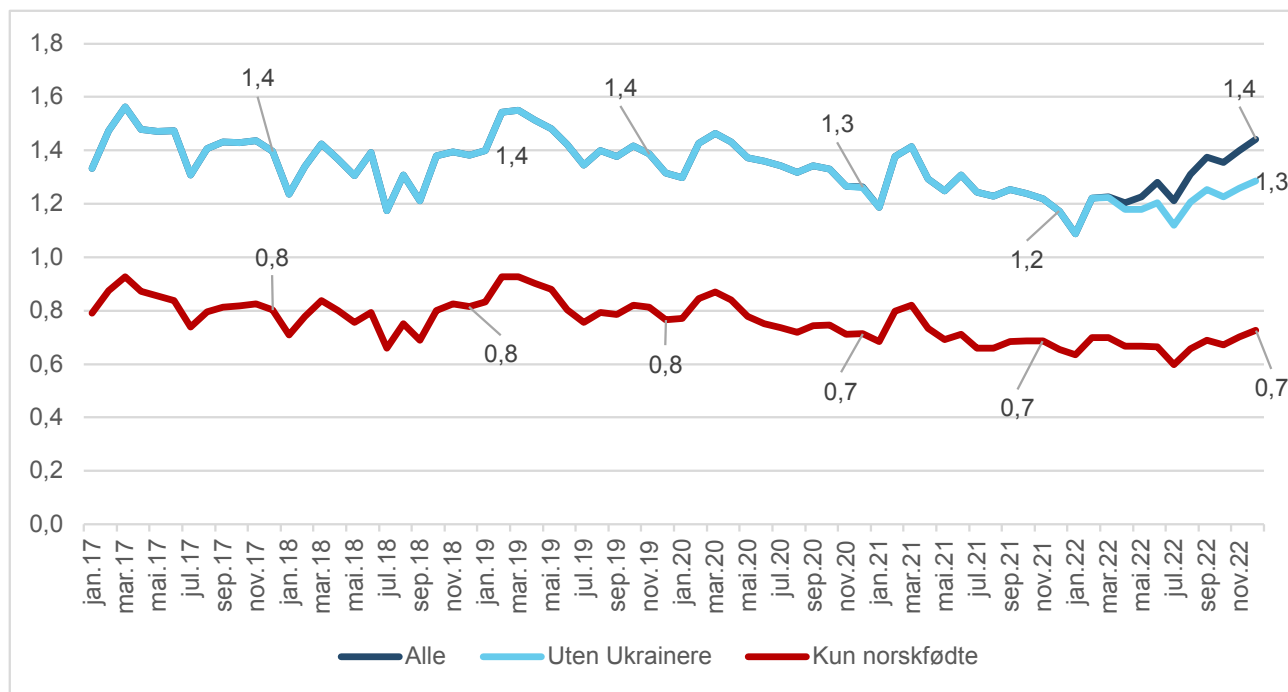
Økning i antall sosialhjelpsmottakere mot slutten av 2022

Selv om det var et lavt antall som mottok sosialhjelp i gjennomsnitt i løpet av hele 2022, kan et gjennomsnitt skjule variasjoner gjennom året. I en spørreundersøkelse Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte før jul, fant vi at antallet søknader om sosialhjelp hadde økt med 18 prosent i oktober 2022 sammenlignet med oktober 2021 (Furuberg mfl. 2022). Mange kommuner pekte på flyktninger fra Ukraina som den viktigste årsaken til økningen, mens noen også viste til konsekvenser av de økte levekostnadene. Her skal vi undersøke utviklingen måned for måned, og særlig undersøke betydningen av høyt antall flyktninger fra Ukraina.

Det er sesongvariasjoner i mottaket av sosialhjelp. Det er ofte høyest mottak i første halvår, og særlig i februar og mars, og noe lavere mottak i andre halvår. 2022 skiller seg fra dette bildet ved at det var et lavt antall mottakere i starten av året, og deretter inntreffer en betydelig økning som starter omtrent i august (figur 5). I det første halvåret av 2022 ser det dermed ut til at det var en historisk sett lav andel mottakere av sosialhjelp, noe som nok både kan forklares med at vi hadde vært gjennom en periode med få flyktninger og med et meget godt arbeidsmarked. Økningen som inntreffer i august skyldes langt på vei det høye antallet flyktninger fra Ukraina som begynte å komme til Norge etter at Russland invaderte Ukraina i slutten av februar 2022 (forskjellen mellom mørkeblå linje og lyseblå linje i figur 5). Samtidig ser vi at selv uten ukrainere er det en viss økning i antall mottakere mot slutten av året, og særlig i desember, noe vi ser i sammenheng med de økte levekostnadene.

Fra oktober 21 til oktober 22 økte antall mottakere med 11 prosent. Ser vi på økningen fra 4. kvartal 2021

Figur 5. Sosialhjelpsmottakere som andel av befolkningen i alder 18-89 år. Etter landbakgrunn. Månedstall januar 2017 til desember 2022. Desembertall er oppgitt i figuren



Kilde: NAV og SSB

til 4. kvartal 2022, var den på 17 prosent⁹. Det siste tallet samsvarer bra med tallet fra surveyundersøkelsen vi gjennomførte før jul, der vi som nevnt rapporterte om 18 prosents økning i antall søknader om sosialhjelp (Furuberg mfl. 2022). Tar vi ut ukrainerne er imidlertid økningen i antall mottakere bare på 4 prosent fra 4. kvartal 2021 til 4. kvartal 2022.

Er det noen aldersgrupper som øker mer enn andre mot slutten av 2022?

Når vi sammenligner med desember 2021, er det særlig blant de yngste norskfødte vi observerer en økning i andelen sosialhjelpsmottakere i desember (figur 6). For de yngste økte andelen mottakere fra 1,2 prosent i 2021 til 1,4 prosent i 2022. Men selv om det er en økning mot slutten av 2022, er det fra et lavt nivå i starten av året, og desember 2022 har samme andel sosialhjelpsmottakere som desember 2020 og 2019. Blant de yngste utenlandsfødte er økningen i desember 2022 marginal, og andelen i denne måneden er klart lavere enn i samme

måned i 2020 og 2019. Så langt har de økte levekostnadene, medført en mindre økning i andelen mottakere, og da kun når vi sammenligner med det lave nivået mot slutten av 2021. Sammenligner vi med årene før det er andelen mottakere omtrent den samme for alle aldersgrupper. Vi finner omtrent samme bilde blant utenlandsfødte som blant norskfødte.

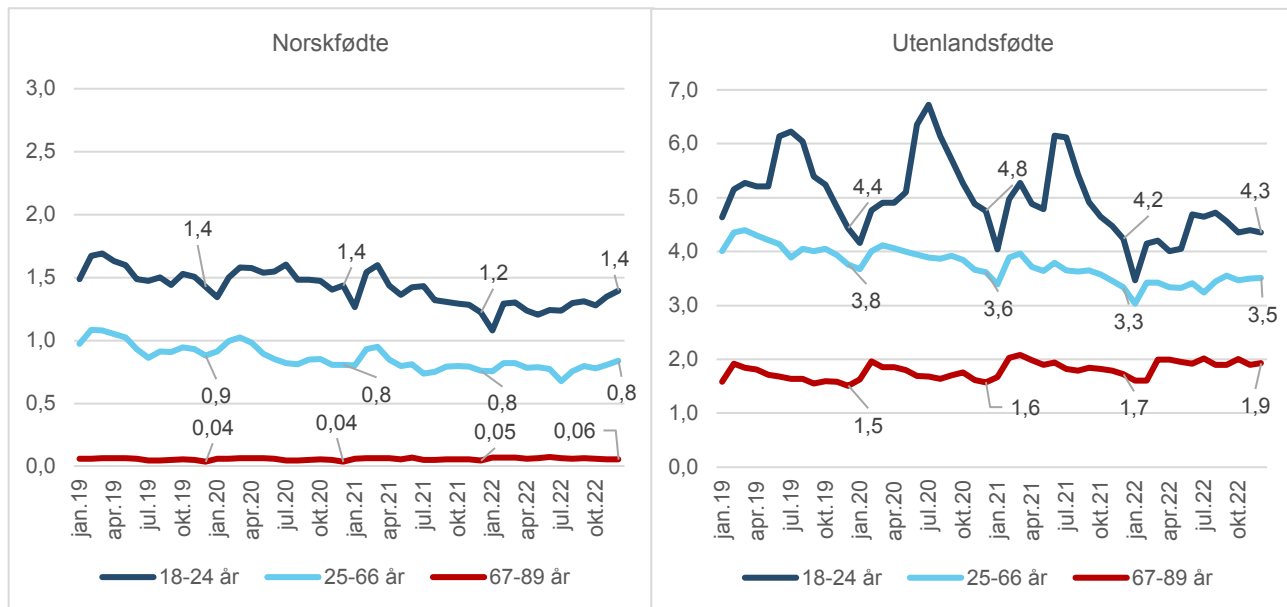
En tolkning av dette er at de fleste har vært i stand til å håndtere de økte levekostnadene i 2022 uten å måtte søke om sosialhjelp. For mange er nok det å søke sosialhjelp siste utvei, og vi kan anta at mange av de som har begynt å få det trangt økonomisk prøver andre muligheter til å redusere kostnader eller å øke inntekter, før de eventuelt søker om sosialhjelp.

Økning i antall barn mot slutten av 2022

Både blant norskfødte og utenlandsfødte var det i perioden fra 2018 til 2021 en nedgang i antall barn som tilhører familier som mottok sosialhjelp, og ved inngangen til 2022 er det et lavt antall barn i familier som mottar sosialhjelp. Men fra mars 2022 begynner antallet blant utenlandsfødte å øke igjen, og en stor del av økningen skyldes flyktningfamilier fra Ukraina (figur 7).

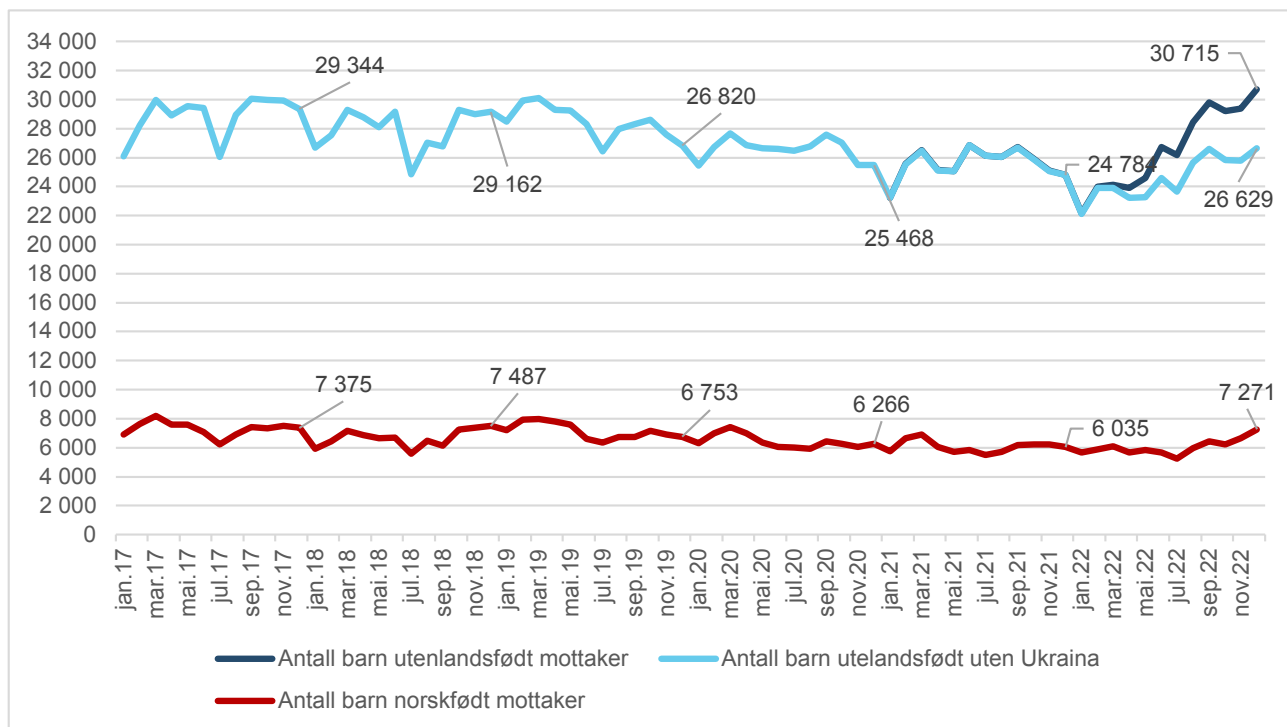
⁹ Her regner vi ut den prosentvise økningen i antallet mottakere for å kunne sammenligne med surveytallene fra oktober 2022. Den prosentvise økningen i andelen mottakere i befolkningen er noe lavere.

Figur 6. Sosialhjelpsmottakere som andel av befolkningen i alder 18-89 år. Etter alder og landbakgrunn. Personer født i Ukraina er ikke med. Januar 2017 til desember 2022. Desembertall er oppgitt i figuren. Prosent



Kilde: NAV og SSB

Figur 7. Antall barn under 18 år til personer som mottar sosialhjelp etter landbakgrunn. Desembertall er oppgitt i figuren. Antall



Kilde: NAV og SSB

Årsakene til at det er vanlig å motta sosialhjelp blant nyankomne flyktninger er nærmere beskrevet i faktaboks om «flyktninger, introduksjonsstønad og sosialhjelp». Men også når en ser bort fra ukrainske flyktninger er det en mindre økning i antall barn i familier som mottar sosialhjelp, og denne økningen ser ut til å starte i september 2022. Økningen sammenfaller i tid med iverksetting av lovendringen om at det ikke skal tas hensyn til barnetrygd ved utmåling av sosialhjelp, noe som kan ha medført at flere barnefamilier fikk rett på sosialhjelp. Det er vanskelig å avgjøre hvor mye av

Flyktninger, introduksjonsstønad og sosialhjelp

Før bosetting i kommunene får asylsøkere vanligvis innkvartering og livsopphold gjennom UDI og asylmottak. Relativt mange har benyttet seg av ordningen med alternativ mottaksplassering (AMOT) i forbindelse med flyktningekrisen fra Ukraina. I disse tilfellene inngås det avtale mellom UDI og kommunen. Kommunen påtar seg ansvaret frem til bosetting og får midler fra UDI for å dekke kostnadene for personer som bor privat i deres kommune i påvente av bosetting. Etter bosetting i kommunene utløses et integreringstilskudd til kommunen. Flyktninger som er bosatt etter avtale med kommunen og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram og motta introduksjonsstønad. Flyktninger fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsstønaden utgjør 2 G for personer over 25 år. En del kan ha behov for supplerende sosialhjelp i tillegg. Nyankomne flyktninger kan motta økonomisk sosialhjelp frem til de starter opp i introduksjonsprogrammet. I desember 2022 var det 7 423 personer med ukrainsk statsborgerskap som mottok introduksjonsstønad, og det har økt til 10 596 personer i april 2023. Målgruppen for introduksjonsprogrammet er aldersgruppen 18-55 år, men kommunen kan tilby introduksjonsprogram også for de i alderen 56-67 år. I de tilfellene hvor kommunen ikke tilbyr introduksjonsprogram, vil økonomisk sosialhjelp være eneste mulighet for livsopphold hvis de nyankomne flyktingene ikke kan forsørge seg selv. Det har kommet en del eldre og uføre personer fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse. Disse har ikke rett på det som heter supplerende stønad, fordi oppholdstillatelsen deres ikke danner grunnlag for permanent opphold. Supplerende stønad er en statlig ytelse for personer bosatt i Norge, med kort eller ingen pensjonsopptjening i folketrygden og uten andre inntekter eller ytelser av betydning fra Norge eller utlandet. Supplerende stønad gis til personer som enten har fylt 67 år eller er uføre flyktninger.

denne økningen som skyldes økte levekostnader og hvor mye som skyldes lovendringen.

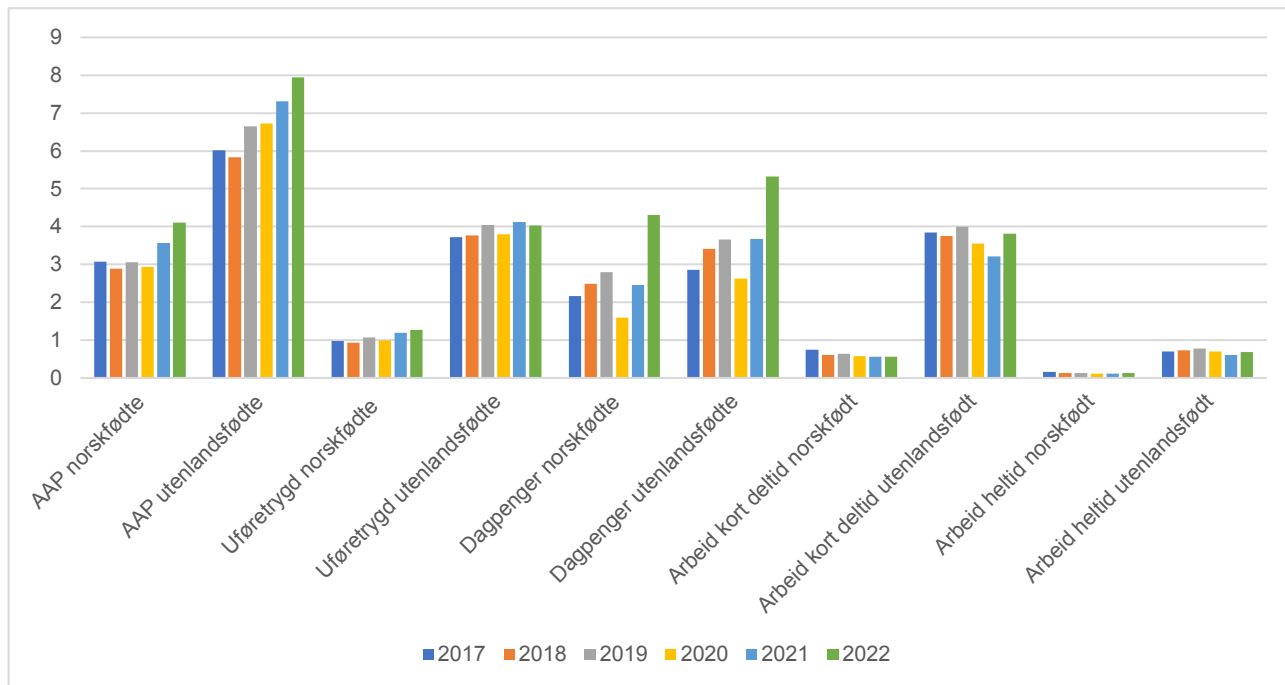
Utviklingen i supplerende sosialhjelp

Som vist er det en mindre økning i antall mottakere av sosialhjelp mot slutten av året i 2022 når vi holder flyktninger fra Ukraina utenfor. Her skal vi undersøke om vi ser en særskilt økning blant de som mottar statlige trygdeytelser eller blant de som er i jobb. Flyktninger fra Ukraina er holdt utenfor i disse analysene. Vi skal med andre ord undersøke om det er en tendens til at de økte levekostnadene har medført at trygdeytelsene eller inntekt fra arbeid blir for lave, slik at flere må søke om supplerende sosialhjelp for å sikre livsoppholdet.

I figur 8 undersøker vi sosialhjelpsprosenten i 4. kvartal hvert år blant de som enten er i jobb eller som mottar statlige trygdeytelser. Vi skiller mellom norskfødte og utenlandsfødte. Det er en høyere andel som mottar supplerende sosialhjelp blant mottakere av statlige trygdeytelser sammenlignet med de som er i jobb og ikke mottar trygdeytelser. Dette er ikke uventet siden minstesatsene på trygdeytelser er betydelig lavere enn minstelønnen til de som jobber fulltid, samt at overgang fra arbeid til en av trygdeytelsene som ofte medfører en betydelig reduksjon i inntekten. Dagpenger utgjør 62,4 prosent av tidligere inntekt, mens arbeidsavklaringspenger utgjør 66 prosent av tidligere inntekt for inntekter opp mot 6 G¹⁰. Blant norskfødte mottar omtrent 3 prosent av AAP-mottakerne sosialhjelp, mens det gjelder 2,5 prosent av dagpengemottakerne og 1 prosent av mottakerne av uføretrygd. Blant de som jobber kort deltid er det stabilt rundt 0,5 prosent som mottar sosialhjelp, mens det er omtrent 1 *promille* blant de som jobber lang deltid eller heltid. Blant de som jobber kort deltid er andelen mottakere av sosialhjelp bare litt lavere enn blant mottakere av uføretrygd. Selv om det er flere med supplerende sosialhjelp blant mottakere av trygdeytelser enn blant selsatte (som ikke mottar trygdeytelser), er det også viktig å merke seg at det store flertallet på mellom 95 til 99 prosent av norskfødte mottakere av trygdeytel-

¹⁰ Det er egne tilleggsettelser for de som forsørger egne barn slik at ytelsen som utbetales i på de ulike ordningene i realiteten blir noe høyere for de som forsørger barn under 18 år.

Figur 8. Sosialhjelpsprosenten blant de som samtidig mottar statlige trygdeytelser og blant de som er i jobb. Befolkningen i alderen 19-66 år. Personer født i Ukraina er ikke med. Tall for 4. kvartal hvert år. Prosent



Kilde: NAV og SSB

ser ikke har supplerende sosialhjelp en gjennomsnittsmåned. Tilsvarende er tallene mellom 92 til 96 prosent for utenlandsfødte mottakere av trygdeytelser.

Det er en betydelig høyere andel utenlandsfødte enn norskfødte som mottar supplerende sosialhjelp. Blant utenlandsfødte uføretrygdede mottok for eksempel 4 prosent supplerende sosialhjelp i 2022, sammenlignet med rett over 1 prosent blant norskfødte uføretrygdede.

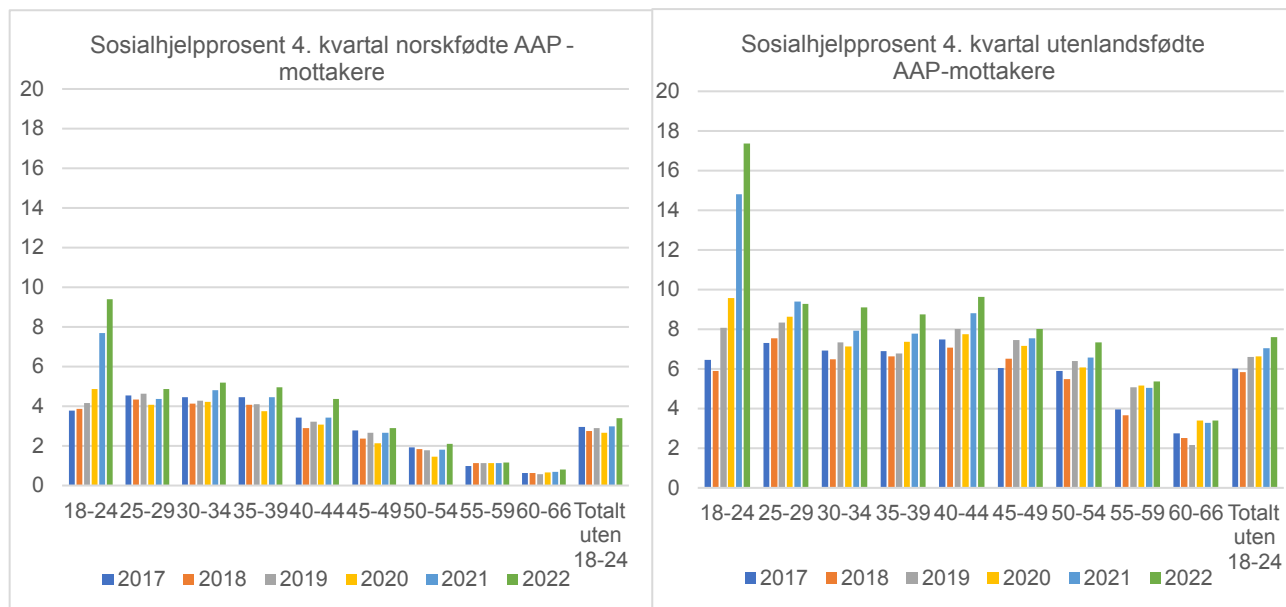
Når det gjelder utviklingen over tid, kan vi starte med å fastslå at det er en stabilt lav andel mottakere av sosialhjelp blant de som er i jobb og ingen særskilt økning i 2022. Også blant uføretrygdede er det en tilnærmet stabil andel mottakere over tid, og bare med en meget svak økning i 2022. Det er altså foreløpig ingen tegn til at flere arbeidstakere har søkt om sosialhjelp på grunn av økte levekostnader, mens blant uføretrygdede er det muligens en økning, men den er svak.

Blant mottakere av arbeidsavklaringspenger og dagpenger er det derimot en økning i andelen mottakere av supplerende sosialhjelp i 2022, og dette gjelder

både norskfødte og utenlandsfødte (figur 8). Andelen som mottar sosialhjelp blant AAP-mottakerne kan imidlertid være påvirket av en betydelig reduksjon i minstesatsen for mottakere under 25 år som ble innført i februar 2020. Dette undersøker vi nærmere i figur 9. Blant mottakere av dagpenger er det en relativ sterk økning i andelen med supplerende sosialhjelp på nesten 2 prosentpoeng fra 4. kvartal 2021 til 4. kvartal 2022, noe som kan skyldes økte levekostnader. Det er en klar reduksjon i andelen med supplerende sosialhjelp i pandemiåret 2020, ett år med høyt antall dagpengemottakere. Det kan være at *andelen* dagpengemottakere med supplerende sosialhjelp er lavt når antallet dagpengemottakere er høyt, og motsatt. I 2022 er det et uvanlig lavt antall mottakere av dagpenger, og økningen i andelen med supplerende kan også skyldes at det er blitt en mer selektert gruppe med større behov for sosialhjelp.

Når vi bryter endringene i supplerende sosialhjelp ned på 5-årige aldersgrupper, ser vi at det har vært en kraftig økning i andelen av de yngste AAP-mottakerne som mottar sosialhjelp både blant norskfødte og utenlandsfødte (figur 9). Blant de yngste utenlandsfødte

Figur 9. Sosialhjelpsprosent blant AAP-mottakere i 4.kvartal i alderen 19-66 år etter 5-årige aldersgrupper. Etter landbakgrunn. Personer født i Ukraina er ikke med. Prosent



Kilde: NAV og SSB

AAP-mottakerne øker andelen med supplerende sosialhjelp fra 8 prosent i 2019 til 17 prosent i 2022, og fra 4 prosent i 2019 til 9 prosent i samme periode blant norskfødte (figur 9). Den relative økningen i andelen med supplerende sosialhjelp er omtrent lik mellom de to gruppene. Økningen startet allerede i 2020, og skyldes regelverksendring om reduksjon i minstesatsen for de yngste som trådte i kraft 1. februar 2020. Da ble minstesatsen redusert fra 2 G til 1,32 G, eller fra 201 700 kr til 133 100 kr. Endringen gjelder imidlertid bare nye mottakere av AAP, og derfor tar det tid fra den ble innført til vi ser virkningene på andelen unge AAP-mottakere som må supplere med sosialhjelp for sikre eget livsopphold.

I aldersgruppen 25 til 29 år, som ikke er rammet av denne regelverksendringen, er det omtrent ingen økning i andelen som mottar sosialhjelp i 2021 og 2022. Det gir støtte til at det meste av økningen i den yngste aldersgruppen skyldes reduksjonen i ytelsen, og ikke er knyttet til de økte levekostnadene.

Blant norskfødte ser vi at andelen med supplerende sosialhjelp er lavere i aldersgruppene fra 50 år og eldre, og det er ingen eller bare en marginal økning i 2022. Det er kun i aldersgruppen 30-44 år at vi ser en

viss økning i andelen med supplerende sosialhjelp i 2022. En mulig forklaring på dette er at denne gruppen er i en livsfase der flere har høy gjeld og det er flere med hjemmeboende barn. En analyse av de økte levekostnadene i 2022 viser at husholdninger med barn fikk en større økning av utgiftene relativt til inntektene enn husholdninger flest (Lian mfl. 2022).

Når vi ser bort fra aldersgruppen 18-24 år er det bare en mindre økning i andelen norskfødte med supplerende sosialhjelp i 4. kvartal 2022 (kategorien totalt uten 18-24 år figur 9), og klart mindre enn når vi ser på totalen for alle aldersgrupper i figur 8. Vi finner omtrent samme utvikling blant utenlandsfødte som blant norskfødte. Også blant utenlandsfødte finner vi en tendens til noe økt andel med supplerende sosialhjelp i 2022 når vi holder de yngste utenfor i totalen.

Det er betydelig høyere andel med supplerende sosialhjelp blant utenlandsfødte AAP-mottakere sammenlignet med norskfødte. Den relative forskjellen mellom norskfødte og utenlandskfødte øker mye med alder, andelen er dobbelt så høy for de yngste og omtrent fem ganger så høy for de eldste. Hvis vi hadde delt utenlandsfødte i flere botidsgrupper, så ville det nok vist at behovet for sosialhjelp minsker med botiden.

Oppsummering og drøfting

I denne artikkelen har vi undersøkt om de økte levekostnadene i 2022 medførte flere mottakere av sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp er samfunnets siste sikkerhetsnett. Hvis langt flere havnet i en økonomisk krise i 2022, ville vi forvente enn klar økning i andelen sosialhjelpsmottakere. Andelen sosialhjelpsmottakere økte noe i 2022 sammenlignet med 2021, men fra et lavt nivå i 2021. Andelen mottakere i 2022 er lavere enn i årene 2014 til 2019. Dette gjelder når vi ser på gjennomsnittlig andel mottakere per måned for hele året. Når vi undersøker andelen mottakere måned for måned observerer vi en betydelig økning i antall mottakere av sosialhjelp fra og med september 2022. Denne økningen skyldes nesten utelukkende det store antallet flyktninger fra Ukraina som begynte å komme til Norge etter Russlands invasjon i februar 2022. Mot slutten av året er det bosatt over 30 000 flyktninger fra Ukraina, og omtrent 7 000 mottar sosialhjelp. Ukrainiske flyktninger utgjorde 11 prosent av alle sosialhjelpsmottakere i desember 2022. At det er nyankomne flyktninger som mottar sosialhjelp er også fra tidligere flyktningkriser, og har ikke noe med de økte levekostnadene å gjøre.

Når vi ser bort fra ukrainere er det bare en liten vekst i andelen mottakere mot slutten av 2022, og andelen mottakere i desember 2022 er lavere enn i samme måned i årene 2017 til 2019. De økte levekostnadene medførte ikke noen større økning i andelen mottakere av sosialhjelp mot slutten av 2022.

Denne analysen viser at det er en stabilt lav andel over tid som mottar sosialhjelp blant folk i pensjonsalder. Det er ingen økning av betydning i 2022, heller ikke i enkeltmånedene mot slutten av året. Det er med andre ord grunn til å hevde at nesten alle norskfødte i pensjonsalder klarer å sikre eget livsopphold uten å måtte søke om sosialhjelp, og dette ser også ut til å gjelde med de økte levekostnadene mot slutten av 2022. Blant utenlandsfødte i pensjonsalder ser vi et annet bilde med en betydelig økning i andelen mottakere av sosialhjelp fra 2016. Dette skyldes at Stortinget fjernet ordningen med supplerende stønad for familiegjenforente i 2016, samt at det har vært høy innvandring på grunn av familiegjenforening i perioden.

Generelt er det en nokså lav andel med supplerende sosialhjelp blant mottakere av statlige trygdeytelser. Blant norskfødte mottakere av uføretrygd er det omtrent 1 prosent med supplerende sosialhjelp, og andelen øker kun marginalt mot slutten av 2022. Blant norskfødte mottakere av arbeidsavklaringspenger er det en litt større økning i andelen med sosialhjelp i 2022, fra omtrent 2,9 prosent årene før til 3,4 prosent i 4. kvartal 2022 (gjelder norskfødte mottakere i alderen 25 til 66 år). Økningen er størst blant AAP-mottakere i alderen 30-44 år, noe som kan ha sammenheng med at det er mange barnefamilier i etableringsfasen i denne aldersgruppen. Det er en stor økning i andelen med sosialhjelp blant unge AAP-mottakere i alderen 18-24 år, men økningen skyldes i hovedsak en politisk vedtatt reduksjon i minstesatsen for denne aldersgruppen iverksatt i februar 2020. Både hos norskfødte og utenlandsfødte unge AAP-mottakere medførte reduksjonen i minstesatsen en dobling i andelen med supplerende sosialhjelp fra 2019 til 2022. Det er en betydelig høyere andel utenlandsfødte mottakere av trygdeytelser som har supplerende sosialhjelp sammenlignet med norskfødte. Men utviklingen i andelen med supplerende sosialhjelp i 2022 er ellers ganske lik blant utenlandsfødte som blant norskfødte, og heller ikke blant utenlandsfødte der flere har lav inntekt, ser vi noe særlig økning i andelen med supplerende sosialhjelp mot slutten av 2022.

Blant mottakere av dagpenger finner vi imidlertid en klar økning på nesten to prosentpoeng i andelen med supplerende sosialhjelp fra 4. kvartal 2021 til 2022 for både norskfødte og utenlandsfødte. I samme periode har det gode arbeidsmarkedet medført at antallet dagpengemottakere er mer enn halvert¹¹ slik at *antallet* dagpengemottakere med supplerende sosialhjelp faktisk er noe lavere i 2022 enn i 2021. Vi tror at denne økningen i *andelen* med supplerende sosialhjelp blant dagpengemottakere også skyldes endringer i sammensetningen av gruppen, og at bare noe av økningen kan tilskrives de økte levekostnadene. Samlet sett finner vi at de økte levekostnadene mot slutten av 2022 bare ga en svak økning i andelen som mottar sosial-

¹¹ Se NAVs offisielle månedsstatistikk om dagpengemottakere <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssøkere-og-stillinger-statistikk/stonader-til-arbeidssøkere>

hjelp som supplement sammenlignet med foregående år, men med en noe større økning for enkeltgrupper.

Analysen viser at de økte levekostnadene per desember 2022 ikke har medført noen særlig økning i antall sosialhjelpsmottakere, verken i befolkningen generelt, blant barnefamilier, blant folk i pensjonsalder, eller blant de som mottar statlige trygdeytelser. Dette gjelder også blant mottakere av arbeidsavklaringspenger, som oftere er husholdninger med relativt lav inntekt og der flere hadde det trangt økonomisk også før 2022¹². Et godt arbeidsmarked med lav ledighet og høy sysselsetting har sannsynligvis bidratt til å dempe de negative konsekvensene av de økte levekostnadene. Blant sysselsatte er andelen mottakere av sosialhjelp lav, og i denne gruppen det ingen økning i andelen med supplerende sosialhjelp mot slutten av 2022.

Referanser

Dahl, Espen Steinung, og Lima, Ivar (2021). «Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020. Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar». *Arbeid og Velferd* 3/2021

Dalen, Håvard Bergesen, Madeleine Schlyter Oppøyen og Sara Grimstad (2022). *Levekårsundersøkelsen 2022. Dokumentasjonsnotat*. Notater 2022/36. Statistisk sentralbyrå

Furuberg, Jorunn, Espen Steinung Dahl, Ivar Lima, Ida Bring Løberg, Heidi Nicolaisen, Elisabeth Munch-Ellingsen og Cathrine Haugen (2022). *Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2022*. NAV-rapport 5/2022

Halse, Bjørn (2018). «Flere eldre innvandrere på sosialhjelp etter kutt i supplerende stønad». *Arbeid og Velferd* 1/2018

Høie, Henning, Lene Sandvik og Håvard Bergesen Dalen (2022). «5.8 Sosiale indikatorer for personer

med nedsatt arbeidsevne med og uten arbeidsavklaringspenger». I Hattrem, Aurora (red.) *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2022*. Statistisk sentralbyrå rapporter 2022/45

Kann, Inger Cathrine og Naper, Sille Ohrem (2012). «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005-2011». *Arbeid og velferd* 3/2012

Lian, Bård, Odd Erik Nygård, Thor Olav Thoresen og Trine Engh Vattø (2022). *De økte utgiftene for husholdningene i 2022 – hvem rammes mest?* Statistisk sentralbyrå rapporter 2022/46.

Lima, Ivar Andreas Åsland (2016). «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?». *Arbeid og velferd* 3/2016, 131-150.

Myklathun, Kristian, Kristine von Simson og Johannes Sørbø (2022). «Utviklingen på arbeidsmarkedet. NAVs arbeidsmarkedsprognose». *Arbeid og velferd* 3/2022.

Myhre, Andreas og Grønlien, Eirik (2023). «Burde AAP avkortet mot arbeidsinntekt?». *Arbeid og Velferd* 1/2023

Poppe, Christian og Kempson, Elaine (2022). «Dyrtid under oppseiling II. Husholdenes økonomiske trygghet i 2022». Rapport 8-2022. Forbruksforskningsinstituttet SIFO

Thorsnes, Silje Skjolden og Økland, Trym Kristian (2023). «Ekstraordinært år for prisveksten I 2022». Ssb.no. Publisert 11.1.2023.

Lover og rundskriv

NAV (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV*. (Rundskriv R35-00). Sist endret 22.5.2023

Sosialtjenesteloven (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2022-06-17-42)*. Sist endret 1.1.2023

¹² I husholdninger der en AAP-mottaker er «hovedinntektstakeren» var det 27 % som svarte at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes i 2021, mot 9 % i hele befolkningen i samme alder (Høie, Sandvik og Dalen 2022, s. 188).