

SOSIALHJELP I 2024: FORTSATT STERK VEKST DREVET AV UKRAINSKE FLYKTNINGER

Av Ivar Lima

Sammendrag

Fra 2023 til 2024 økte antallet mottakere av sosialhjelp med 14 prosent, mens de prisjusterte sosialhjelpsutgiftene økte med 18 prosent. Dermed fortsetter den sterke veksten i utgifter og antall mottakere som startet i 2022. Årsveksten i utgifter avtok noe fra 2023, da den var på 25 prosent.

Fra 2021 til 2024 økte de prisjusterte utgiftene med nesten 4 milliarder kroner – en vekst på over 50 prosent. Den viktigste forklaringen er høy tilstrømming av flyktninger fra Ukraina, som alene står for om lag tre firedeler av veksten i både antall mottakere og i utgifter. I 2024 var det i gjennomsnitt 18 100 ukrainske mottakere i måneden, en økning på omtrent 7 300 mottakere fra 2023.

Når vi holder de ukrainske flyktningene utenfor, ser vi at det har vært en viss vekst i sosialhjelps-utbetalingene og i antall sosialhjelpsmottakere siden 2021. Fra 2023 til 2024 var det en økning i andelen utenlandsfødte mottakere (uten ukrainere), mens blant norskfødte var andelen tilnærmet stabil.

Blant mindretallet av mottakere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde finner vi en økning i stønadsnivået fra 2019 til 2024. Dette henger blant annet sammen med den ekstraordinære økningen på 10 prosent i statlige veiledende satser fra juli 2023. Veksten i stønadsnivå har særlig vært sterk blant barnefamilier som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Denne økningen blant barnefamilier ser vi i sammenheng med lovendringen fra september 2022, som fastslo at barnetrygd ikke lenger skal regnes som inntekt ved utmåling av sosialhjelp. I tillegg kan høy prisvekst på mat og husleie, samt økt oppmerksomhet om barns behov i Nav, ha bidratt.

Perioden 2021–2024 har vært preget av uvanlig høy inflasjon og gjentatte renteøkninger, og i 2023 og 2024 økte andelen husholdninger som rapporterte om trang økonomi. Likevel har dette bare i liten grad medført en økning i antallet sosialhjelpsmottakere. Sysselsettingen er høy, og andelen i jobb med supplerende sosialhjelp er stabilt lav. Andelen trygdemottakere med supplerende sosialhjelp økte i 2022–2023, men denne veksten har flatet ut i 2024.

<https://doi.org/10.60847/NAV.5594>

Innledning

Andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp har vært nokså stabil det siste tiåret, men ligger på et betydelig lavere nivå enn på 1990-tallet. I løpet av det siste tiåret har det vært en økning i antallet flyktninger og familiegjennforente som mottar sosialhjelp, mens det har vært en nedgang i antallet mottakere blant norskfødte (se Dahl og Lima 2021).

Fra 2022 og til i dag vil vi fremheve disse faktorene som viktige for å forstå utviklingen i stønadsnivået på sosialhjelp og utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere:

- Historisk høyt antall flyktninger fra Ukraina.
- Økte levekostnader: prisvekst og kombinasjonen av høy gjeldsgrad og høy rente.
- Regelverksendring sosialhjelp og barnetrygd: fra september 2022 er det ikke lenger tillatt å regne barnetrygd med som inntekt når barnefamilier søker om sosialhjelp, samt generelt økt oppmerksomhet om barneperspektivet i Nav-kontor.
- En ekstraordinær økning i statlige veiledende satser for sosialhjelp på 10 prosent i juli 2023. Satsene blir vanligvis bare prisjustert ved årsskiftet, men i 2023 var det i tillegg en ekstraordinær økning i veiledende satser gjeldende fra juli¹.
- Lav arbeidsledighet og høy sysselsetting.
- Flere gode lønnsoppgjør og trygdeoppgjør som har gitt realinntektsvekst både i 2023 og 2024².

I denne artikkelen undersøker jeg utviklingen i antall mottakere av sosialhjelp og sosialhjelpsutgiftene, samt hvilke konsekvenser noen viktige utviklingstrekk

har hatt for disse størrelsene frem til og med desember 2024. Dette er tredje artikkel i en serie av artikler som analyserer utviklingen i sosialhjelp knyttet til flyktningkrisen og økte levekostnader fra 2022 til 2024 (se Lima 2023 og Lima 2024). Se også Kalstø og Nicolaisen (2024) for en beskrivelse av utviklingen basert på intervju med Nav-kontor.

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, det være seg 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 til sosialhjelp.

Økte levekostnader, god inntektsvekst og historisk godt arbeidsmarked i 2022-2024

Siden starten av 2000-tallet har norske husholdningers gjeld vokst raskere enn inntektene, noe som i hovedsak skyldes høy boligprisvekst (Finansdepartementet 2024). I Norge har de fleste flytende rente, og renteøkningene har gitt raskt utslag i husholdningenes økonomi. Ved utgangen av 2024 var boliglansrenten i gjennomsnitt på omtrent 5,7 prosent, en økning på 3,9 prosentpoeng sammenlignet med 2021³. I 2024 hadde over 22 prosent av alle husholdninger boutgifter som utgjorde minst 40 prosent av inntekten, en betydelig økning fra 2019 (Støren 2025).

I rapporten om finansiell stabilitet i 2. halvår 2024 konkluderer Norges Bank med at «høy prisvekst og økte renter har ført til at de fleste har fått strammere økonomi», men at de fleste husholdningene klarer å betjene gjelden sin (Norges Bank 2024). Andelen misligholdte lån i privatmarkedet har økt noe de siste årene, men er likevel på et lavt nivå i et lengre perspektiv.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekstraordinar-prisjustering-av-stonader-og-sosialhjelp/id2976744/#:~:text=Dei%20rett-leiande%20satsane%20for%20%C3%B8konomisk%20sosialhjelp%20vert,sambuarar%20aukar%20med%20300%20kroner%20i%20m%C3%A5naden.>

² Reallønnen for den gjennomsnittlige lønnstakeren falt litt i 2023. Men når en skal beskrive økonomien til den typiske husholdningen må en ta hensyn til all inntekt, inkludert trygdeytelser, barnetrygd, bostøtte m.m. Og når en gjør det viser SSBs tabell 05129 en svak økning i realinntekten til den typiske husholdningen fra 2022 til 2023. Dette fordi trygdeytelser, barnetrygd og andre overføringer bidro til at samlet inntekt økte mer enn KPI.

³ Ssb.no tabell 10746: Renter på utestående nedbetalingslån (prosent) – utlån med pant i bolig.

Det høye antallet flyktninger har bidratt til økt press på boligmarkedet, og har vært en av flere faktorer som har bidratt til en større vekst i nye leiepriskontrakter de siste årene (Kalstø og Nicolaisen 2024). I 2024 økte leieprisene med 5,4 prosent for nye husleiekontrakter, og samlet i perioden fra 2022 til 2024 har prisen på nye husleiekontrakter økt med 20 prosent⁴. Tall fra Levekårsundersøkelsen om samlede boutgifter per år for leietakere (både nye og gamle kontrakter) viser derimot et ganske annet bilde, med stabile prisjusterte boutgifter for leietakere fra 2022 til 2024 (Støren 2025). Dette støttes av tall fra Leiemarkedsundersøkelsen som viser en moderat økning i gjennomsnittlig leiepris de siste årene.⁵

Prisene på mat og andre varer begynte å øke kraftig i 2022 og fortsatte å øke i 2023. I 2023 var det en samlet prisoppgang på 5,5 prosent (KPI), en vekst som SSB omtaler som «bemerkelsesverdig høy» (Økland og Sandstå 2024). I 2023 var det særlig vekst i prisene på mat- og drikkevarer som bidro til den generelle prisøkningen. Prisveksten avtok i 2024 da den var på 3,1 prosent. Også i 2024 var det særlig en høy vekst i matvareprisene som bidro til den generelle prisveksten (Hauge og Sandstå 2025).

Det var ikke bare prisene som økte mye i 2023 og 2024. Det var også høy lønnsvekst og et godt trygdeoppgjør. Selv om *reallønnen* sank noe i 2023, viser

Sosialtjenesteloven og økonomisk sosialhjelp

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

Økonomisk sosialhjelp er en subsidær og behovsprøvd ytelse regulert i kapittel 4 i Sosialtjenesteloven. Med subsidær 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).

Varighet

I lovens formålsbestemmelse står det at målet er å gjøre mottakeren selvhjulp, 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 i praksis mottas sammenhengende i flere år. Dette vil da være basert på flere søknader og flere vedtak om sosialhjelp.

Lovlig opphold og fast bopel

Alle som har lovlig opphold og fast bopel i Norge har etter en konkret og individuell vurdering rett til økonomisk sosialhjelp.

Det kan gis unntak fra kravet om lovlig opphold og fast bopel i en kortvarig nødsituasjon (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. Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-32023-statlege-rettleiane-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2024/id3020040/>

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

Hvis en person er i en nødsituasjon, kan den økonomiske sosialhjelpen begrenses til det helt nødvendige. Med nødsituasjon menes tilfeller der en person ikke har det helt nødvendige og står kortvarig 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 til 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.

⁴ Se Leieprisene økte 5,4 prosent i fjor, Finansavisen 10.1.2025

⁵ SSB.no, tabell 09895. Gjennomsnittlig månedlig leie hele landet, 3 roms.

SSBs statistikk at samlet real medianinntekt økte noe. Dette fordi økning i trygdeytelser, barnetrygd og andre overføringer bidro til at samlet inntekt økte mer enn prisene. Som et svar på prisveksten vedtok blant annet regjeringen en ekstraordinær økning i statlige veiledende satser for sosialhjelp på 10 prosent fra juli 2023. Økningen er ekstraordinær, både fordi den kom i tillegg til den ordinære prisjusteringen av satsene ved starten av året, og fordi den var høyere enn samlet prisoppgang. Selv om sosialhjelp formelt sett er en skjønnsbasert ytelse, så vil trolig en slik økning i veiledende satser ofte medføre en tilsvarende økning i stønadsnivået til den enkelte sosialhjelpsmottaker.

I 2024 var det et godt lønnsoppgjør og en noe dempet prisvekst, og beregninger viser en reallønnsvekst på 2,4 prosent i 2024. Vi er fortsatt inne i en periode med et godt arbeidsmarked med «svært lav ledighet og høy sysselsetting i et historisk perspektiv» (Myklathun, Skjøstad og Sørbo 2025), noe som isolert sett skal tilsi mindre behov for sosialhjelp

Data og metode

Datagrunnlaget er individdata om mottakere av økonomisk sosialhjelp som Statistisk sentralbyrå (SSB) samler inn en gang i året gjennom kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA). Siden sosialhjelp er en husholdningsbasert ytelse skal både søkerens og eventuell ektefelle eller samboers inntekter og utgifter inngå i behovsvurderingen. I datagrunnlaget er det kun en person som registreres som mottaker, selv om stønaden gjelder hele husholdningen. Det innebærer at når vi beregner andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp, vil denne andelen være noe lavere enn andelen husholdninger som mottar sosialhjelp.

Datagrunnlaget for 2024 er basert på den foreløpige filen som SSB leverte i mars 2025. 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. Endelige tall om sosialhjelp blir publisert av SSB i juni, og da blir også den endelige versjonen av datafilen levert til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Det er mulig å motta sosialhjelp uten å være bosatt i Norge. I den foreløpige filen for 2024 er det omtrent 1 000 personer som er registrert med sosialhjelp, men som det ikke er oppgitt personnummer eller d-nummer for. Disse er ekskludert fra analysen fordi jeg ønsker å beskrive utviklingen blant bosatte. Jeg har brukt opplysninger fra folkeregisteret til å konstruere en nevnerfil, og koplet på informasjon om andre trygdeytelser, samt arbeidsforhold og arbeidstimer fra Aa-registeret.

I denne artikkelen benytter jeg sosialhjelpsprosenten til å beskrive andelen mottakere av sosialhjelp i befolkningen. Sosialhjelpsprosenten er den gjennomsnittlige andelen mottakere per måned i løpet av året dividert med middelfolkemengden. Sosialhjelpsprosenten er sammenlignbar med Navs offisielle statistikk om dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Middelfolkemengden er folketallet midt i året.

Tidligere analyser har vist at innvandrere med flukt-bakgrunn har høyt mottak av sosialhjelp sammenlignet med norskfødte, mens blant arbeidsinnvandrere er andelen mottakere omtrent på nivå med norskfødte (Dahl og Lima 2021). Sosialhjelpstallene vil derfor påvirkes av hvor mange flyktninger og familiegjennforente som kommer til landet. I denne artikkelen viser jeg separate tall for: 1. norskfødte, 2. utenlandsfødte ekskludert ukrainere, og 3. ukrainere. Alle som er registrert med Ukraina som fødeland eller med ukrainsk statsborgerskap regnes som ukrainere.

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

Informasjon om mottakernes familiesituasjon er hentet fra KOSTRA, inkludert informasjon om barn i husholdningen. Dette vil si barn under 18 år som mottakeren (evt. ektefelle/samboer) har forsørgerplikt for og som bor i husholdningen. Informasjonen er registrert ved siste kontakt (KOSTRA skjema 11).

Når jeg undersøker sosialhjelp som supplerende inntekt er utvalget avgrenset til bosatte i alderen 18-66 år.

Jeg har konstruert følgende gjensidig utelukkende kategorier:

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

Kort deltid er definert som avtalt arbeidstid mellom 4 og 19,9 timer i uken, og lang deltid/heltid er 20 arbeidstimer eller mer i uken.

Hvis noen er registrert som mottakere av både uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, er de regnet som mottakere av uføretrygd i vår analyse. Ytelsene går foran jobb, slik at de som er i jobb i denne analysen, ikke samtidig mottar noen av de nevnte trygdeytelsene. Jeg har ikke tatt hensyn til at noen mottar alderspensjon samtidig med arbeidsavklaringspenger dagpenger eller arbeid.

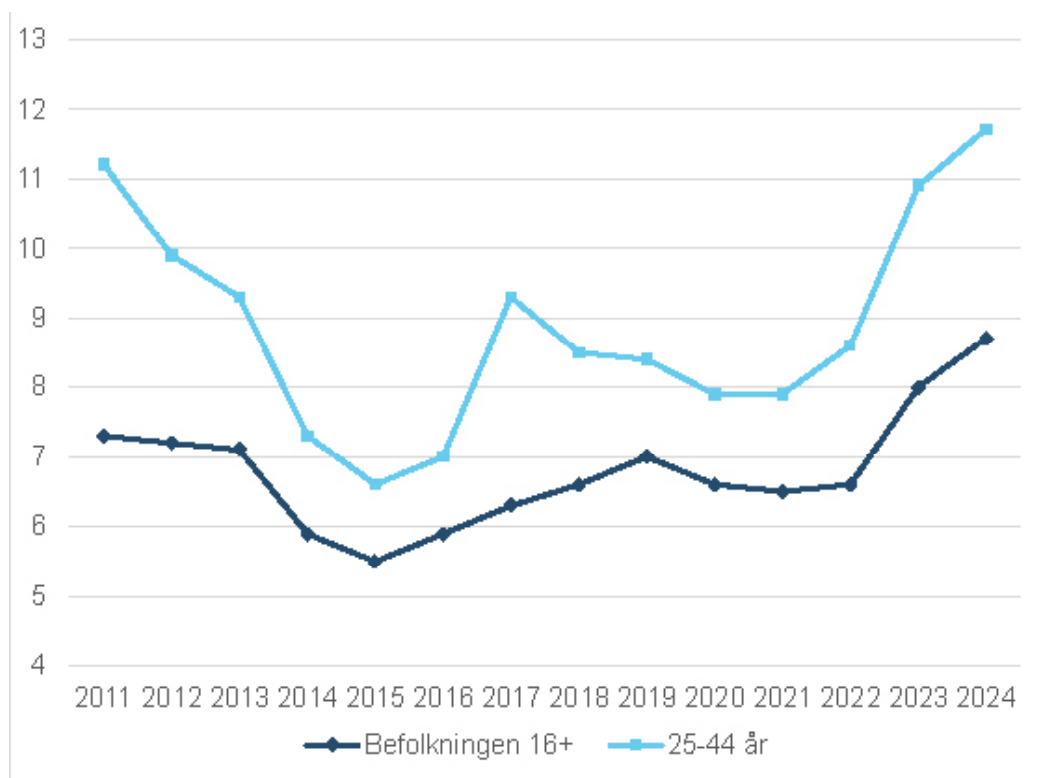
Resultater

Flere rapporterer om trang økonomi

Ved årsskiftet til 2025 var det en debatt om hvorvidt folk flest hadde fått bedre råd eller ikke. Flere påpekte at lønninger og trygder vokste mer enn konsumprisen i løpet av 2024, og mente derfor at folk flest hadde fått mer romslig økonomi. Meyer fra Huseiernes landsforbund hevdet derimot det motsatte: at folk flest har fått dårligere råd⁶. Meyer begrunnet dette med at boutgiftene har økt kraftig, og at når en trekker fra boutgiftene så sitter den vanlige husholdning igjen med en mindre del av lønnen enn før.

Levekårsundersøkelsen har en indikator på trang økonomi i form av andelen som svarer at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes med den

Figur 1. Andel av befolkningen som svarer at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes. Prosent.



Kilde: SSB (Levekårsundersøkelsen)

⁶ <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/AvqnGE/privatoekonomi-dyrtid-prisvekst>

inntekten husholdningen har⁷. Andelen som rapporterer om trang økonomi økte betydelig i 2023, og vi ser en ytterligere økning til 8,7 prosent i 2024 (figur 1). Dette på tross av at det var en reallønnsøkning i 2024. Andelen som oppgir trang økonomi i hele befolkningen, er omtrent to prosentpoeng høyere i 2024 enn i 2021. Det er for så vidt ingen drastisk økning, men i antall utgjør det omtrent 90 000 flere personer med trang økonomi⁸.

Denne indikatoren gir støtte til dem som argumenterer for at flere har fått det trangere økonomisk i 2024. Fra 2011 til 2024 har boutgiftene for en gjennomsnittlig husholdning økt med 35 prosent i 2024 priser (Støren 2025). Utgiftene har økt mest for de som eier egen bolig. Mesteparten av økningen skyldes høyere rente og rammer særlig dem med store boliglån (Støren 2025). Dette støttes av at det særlig er blant folk i alderen 25-44 år at vi ser en klar økning i andelen som svarer at de har trang økonomi (figur 1), en aldersgruppe som oftest har høye boliglån i forhold til inntekten. De kan også ha høyere forbrukslån og kredittkortgjeld, noe som også blir vanskeligere å håndtere med økte renter.

At det særlig er en gruppe boligeiere og andre med høye lån som fikk trangere økonomi i 2023 og 2024, har betydning for hvordan kostnadsveksten kan tenkes å påvirke behovet for økonomisk sosialhjelp. Boligeiere har i gjennomsnitt høyere inntekt og formue enn de som leier bolig, og har gjerne et visst økonomisk handlingsrom. Så lenge gruppen ikke rammes av en uventet nedgang i inntekten, er det grunn til å anta at de fleste vil klare å håndtere situasjonen uten å søke om sosialhjelp. Gruppen har trolig heller ikke rett til økonomisk sosialhjelp (Kalstø og Nicolaisen 2024). Men de høye boutgiftene medfører at flere i denne store gruppen vil være økonomisk sårbare ved uventet inntektsnedgang, som for eksempel overgang fra arbeid til en helserelatert trygdeytelse på grunn av langvarig sykdom eller skade. Det er et betydelig antall mottakere av statlige trygdeytelser med trang

økonomi, og der det kan være aktuelt å motta supplerende sosialhjelp. Hvis denne gruppen nå har fått vesentlig økte boutgifter, kan det også medføre et økt antall sosialhjelpsmottakere.

Sosialhjelpsutgiftene økte med 1,8 milliarder kroner fra 2023 til 2024

I 2024 ble det utbetalt til sammen 11,8 milliarder kroner i sosialhjelp (figur 2)⁹. Utgiftene økte nominelt med 2,1 milliarder fra 2023 til 2024. Den prisjusterte veksten (KPI) var på 1,8 milliarder kroner. Relativt sett utgjør det en prisjustert økning på 18 prosent. Årsveksten avtok dermed noe sammenlignet med 2023, da den prisjusterte veksten var på 25 prosent. Ser vi på den samlede prisjusterte veksten fra 2022 til 2024, var den på 3,8 milliarder kroner eller 47 prosent.

Mesteparten av denne økningen skyldes sosialhjelpsutgifter til ukrainske flyktninger. Hvis vi ser bort fra denne gruppen (figur 2, rød og oransje linje) var økningen på 1,5 milliarder 2024-kroner fra 2022 til 2024.

Den oransje linjen viser utviklingen i utgifter i 2024-kroner med ukrainere ekskludert, og med befolkningsantall som i 2024. Vi ser at de prisjusterte utgiftene til sosialhjelp da er på omtrent samme nivå som rett før pandemien.

I 2024 gikk 73 prosent av sosialhjelpsutbetalingene til utenlandsfødte inkludert ukrainere. Blant norskfødte var utgiftene ganske stabile i perioden fra 2010 til 2019, men deretter var det en nedgang i pandemiårene 2020 til 2022 (figur 3). For norskfødte var det en klar økning i utgiftene fra 2022 til 2023, men bare en svak økning i 2024. I 2024 er sosialhjelpsutgiftene til norskfødte lavere enn i årene rett før pandemien.

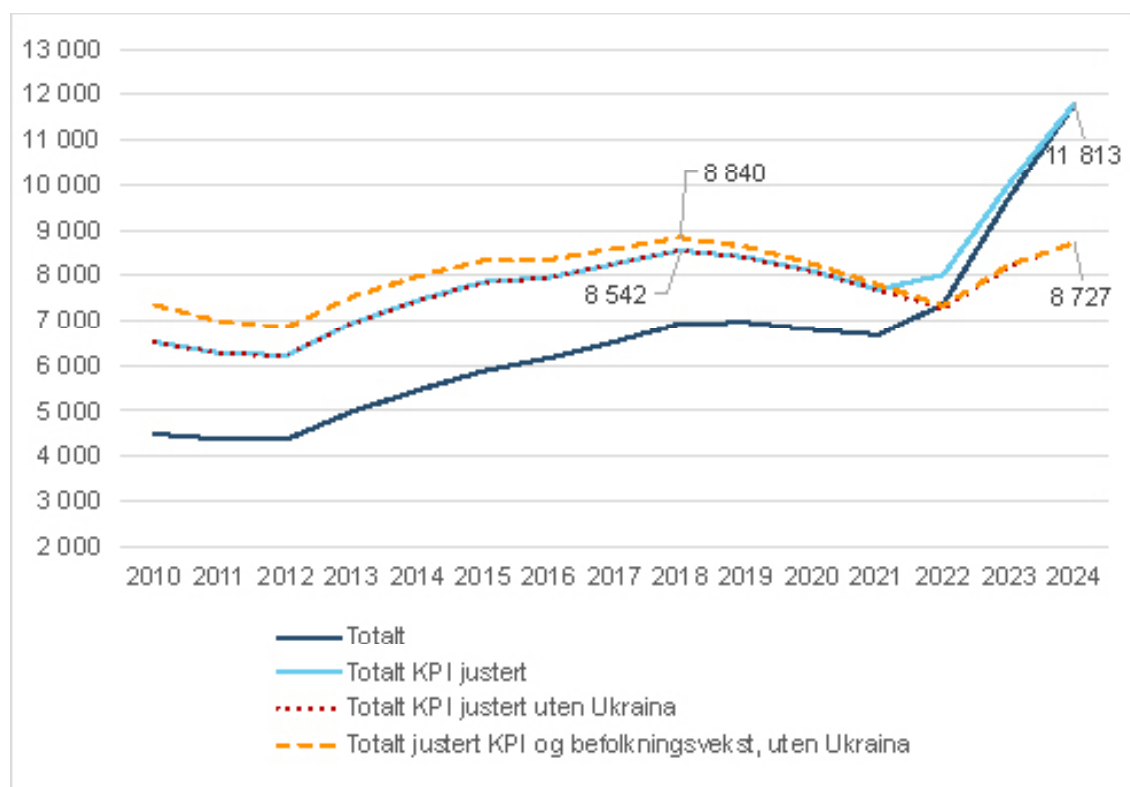
Blant utenlandsfødte utenom ukrainere økte utgiftene mye frem til 2018. De gikk litt ned fra 2018 til 2022, for så å øke ganske kraftig både i 2023 og 2024. Veksten i utgifter til utenlandsfødte i en lengre periode kan i

⁷ Levekårsundersøkelsen 2024 er dokumentert i Dalen og Grimstad (2024).

⁸ Av en befolkning på cirka 4,6 millioner i alderen 16+ per 2024. Merk at det er en statistisk usikkerhet rundt dette estimatet.

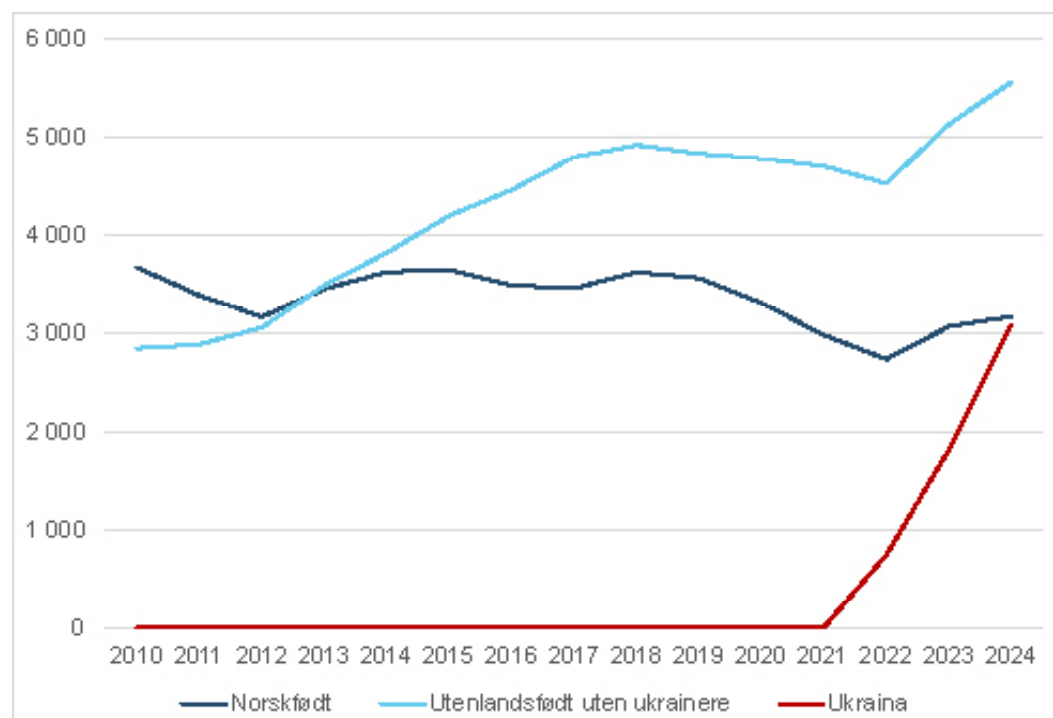
⁹ I den foreløpige filen for 2024 mangler det personnummer eller d-nummer for 772 personer. De er utelatt fra denne analysen og inngår dermed ikke i beregningen av samlede utgifter. Våre tall er derfor noe lavere enn de SSB rapporterer.

Figur 2. Sosialhjelpsutbetalinger i millioner kroner. Ujustert og justert for prisvekst mv i 2024-kroner.



Kilde: Nav og SSB

Figur 3. Sosialhjelpsutbetalinger i millioner kroner etter landbakgrunn. KPI-justert i 2024-kroner.



Kilde: Nav og SSB

hovedsak forklares med at gruppen av utenlandsfødte har vokst betydelig. Tidligere analyser viser at det er antallet innvandrere fra typiske fluktland som medfører klart størst økning i sosialhjelpsutgiftene, mens arbeidsinnvandring har mindre betydning. Dette fordi arbeidsinnvandrere har høy sysselsettingsrate og dermed i liten grad mottar sosialhjelp (Dahl og Lima 2021). Økningen i utgifter til utenlandsfødte utenom ukrainere i 2023 og 2024 kan derimot forklares med andre forhold. Vi har tidligere vist at en regelverksendring om at det ikke lenger er tillatt å regne med barnetrygd som inntekt ved søknad om sosialhjelp, trolig har bidratt til en betydelig økning i sosialhjelpsutbetalingene til barnefamilier (Dahl og Lima 2025).

77 000 mottakere av sosialhjelp per måned i 2024

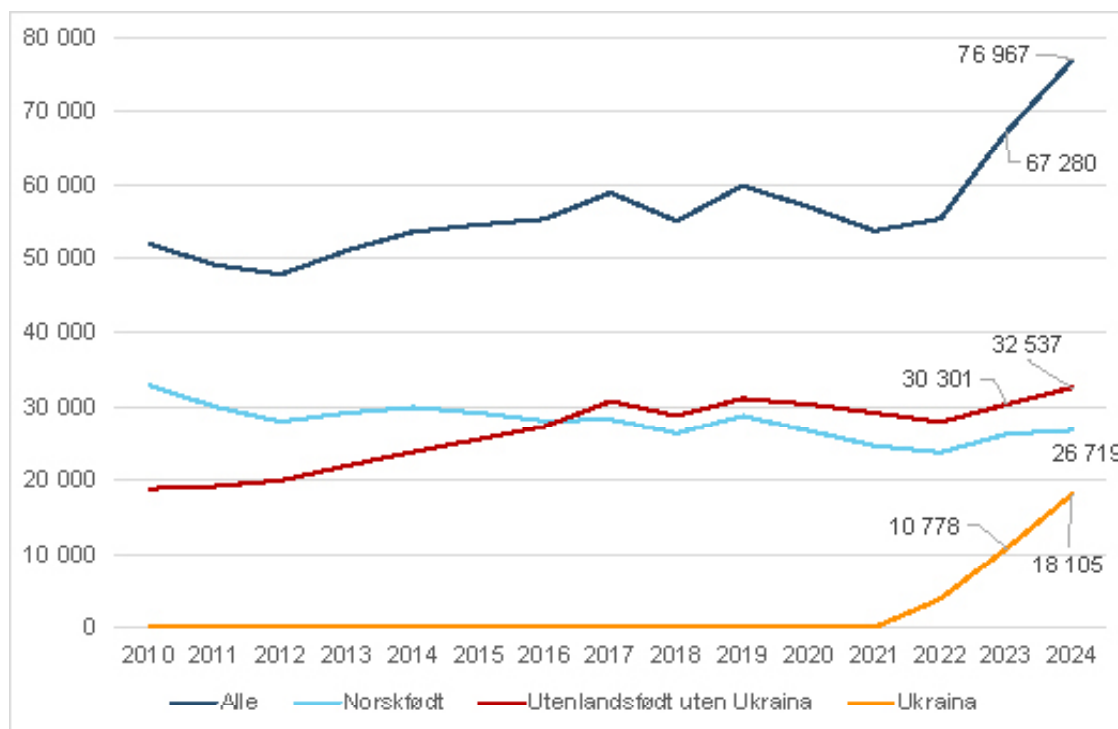
I 2024 var det 77 000 sosialhjelpsmottakere i gjennomsnitt per måned (figur 4), en økning på omtrent 9 700 personer i måneden fra 2023. Antallet mottakere har økt med nesten 23 000 personer i måneden siden

2021. Akkurat som i forrige artikkel med tall for 2023 (Lima 2024), finner vi at mesteparten av økningen i 2024 skyldes ukrainske flyktninger. I 2024 var det i snitt omtrent 18 100 ukrainske mottakere i måneden. I løpet av hele året var det totalt 165 400 personer som hadde behov for sosialhjelp i minst en måned, hvorav 33 300 med bakgrunn fra Ukraina (tabell v1). Tabell v1 i vedlegget gir mer detaljert beskrivende statistikk om sosialhjelpsmottakerne i 2024.

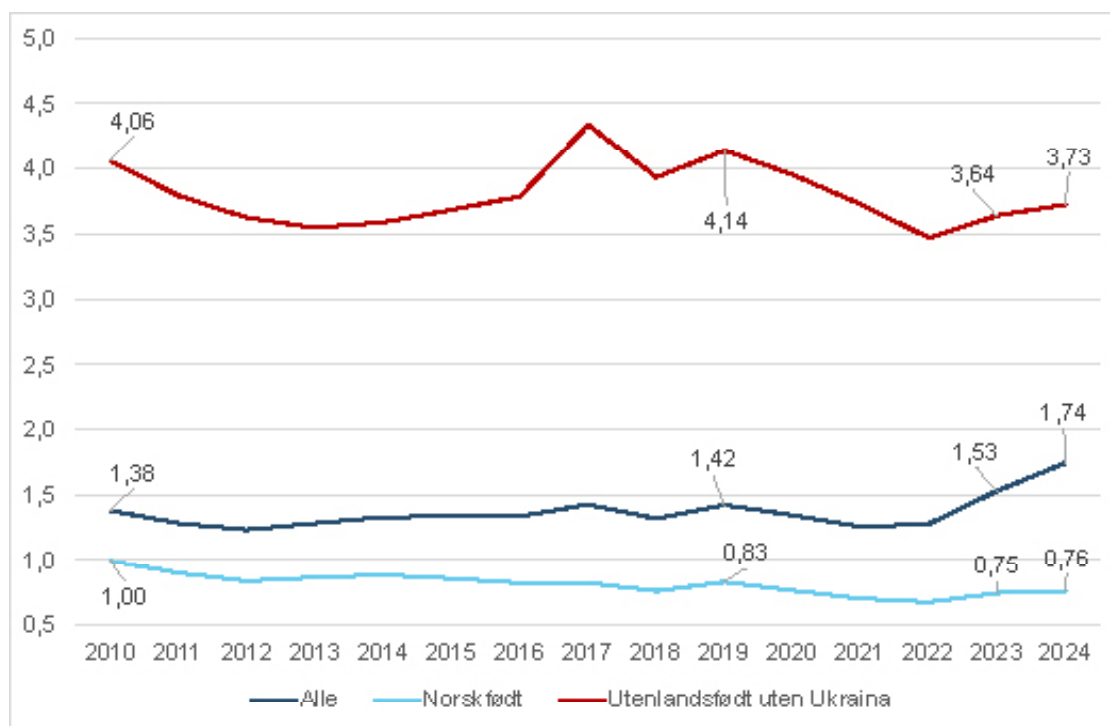
I 2024 mottok 1,74 prosent av befolkningen i alderen 18-89 år sosialhjelp (figur 5, mørkeblå linje). 2024 var året med klart høyest andel mottakere i perioden fra 2010 til 2024. Mange flyktninger med kort botid (fra Ukraina) er årsaken til dette.

Blant norskfødte (figur 5, lyseblå linje) økte andelen mottakere betydelig med 10 prosent fra 2022 til 2023. Fra 2023 til 2024 var derimot andelen mottakere tilnærmet stabil, med en liten relativ økning på 3 prosent. I 2024 var andelen mottakere blant norskfødte

Figur 4. Antall mottakere av sosialhjelp i gjennomsnitt per måned, etter landbakgrunn.



Kilde: Nav og SSB

Figur 5. Sosialhjelpsmottakere som andel av befolkningen 18-89 år, etter landbakgrunn. Prosent.

Kilde: Nav og SSB

lav sammenlignet med perioden 2010-2019, men vi noterer oss også at en langvarig nedadgående trend blant norskfødte har snudd. Samme observasjon gjelder for utenlandsfødte når vi ekskluderer de fra Ukraina. Det var en økning fra 2022 til 2024, men økningen var størst i 2023 og andelen mottakere har vært høyere før.

Vi ser få tegn til at de økte levekostnadene har gitt så store økonomiske vansker at mange flere enn før har behov for sosialhjelp. I et lengre perspektiv er 2023 og 2024 to ganske normale år når vi ser bort fra de ukrainske flyktningene.

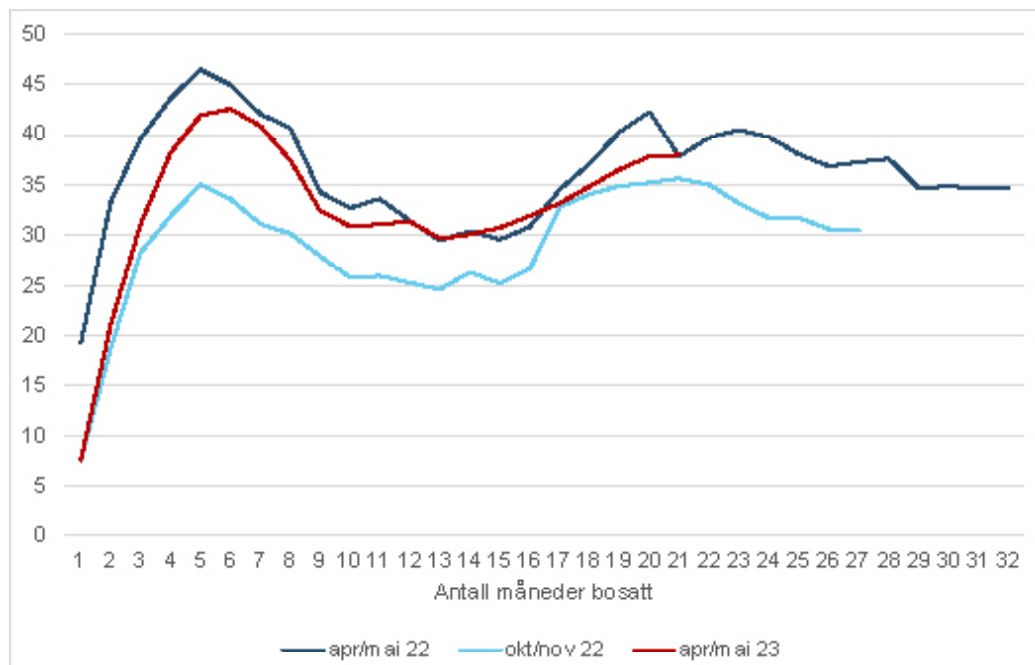
Behov for sosialhjelp når introduksjonsprogrammet avsluttes

Figur 6 viser andelen mottakere av sosialhjelp blant ukrainske flyktninger for hver måned etter ankomst, etter hvilken måned de ble bosatt i Norge. De som ble bosatt i april og mai 2022 kan vi følge i 32 måneder, altså nesten 3 år. De som ble bosatt senere kan vi følge i kortere tid enn det.

I måneden flyktningene blir bosatt er det en relativt lav andel som er registrert med sosialhjelp. Det kan forklares med at de mottar ventestønad før de starter i introduksjonsprogrammet. Det kan videre se ut til at det er en økning i andelen som mottar sosialhjelp samtidig med at de skulle ha begynt i introduksjonsprogrammet, og deretter faller andelen. På det meste er det opp mot 45 prosent av de ukrainske flyktningene som mottar sosialhjelp en gitt måned etter at de ble bosatt. Andelen husholdninger som mottar sosialhjelp er enda høyere enn dette, da vi med denne beregningen ikke fanger opp ektefeller eller samboere som også er mottakere av sosialhjelpen.

Blant de som har vært her lengst (bosatt april/mai 2022) blir andelen sosialhjelpsmottakere noe redusert fra omtrent ni måneder etter at de ble bosatt, for så å øke igjen omtrent 17 måneder etter bosetting til en ny topp i månedene 20-24. Økningen etter 17 måneder skyldes trolig at de fleste da har avsluttet introduksjonsprogrammet og mistet intro-

Figur 6. Andelen mottakere av sosialhjelp blant ukrainske flyktninger, etter ankomsttidspunkt. Tall for de som var registrert som bosatt i hele den målte perioden. Prosent.



Kilde: Nav og SSB

duksjonsstønad. Flyktninger som ikke kommer i jobb etter at de har avsluttet introduksjonsprogrammet, har ingen annen inntekt og vil ha behov for sosialhjelp. Når de har vært her i nesten tre år er det

fortsatt en høy andel på 35 prosent av flyktningene som mottar sosialhjelp. Trenden fra måned 20 til måned 32 er svakt nedadgående.

Flyktninger, introduksjonsstønad og sosialhjelp

Før de bosettes 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 den økte innvandringen 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 (grunnbeløpet i folketrygden) for personer over 25 år, og 1,32 G for de som er under 25 år. En del kan ha behov for supplerende sosialhjelp. Det gjelder særlig barnefamilier, blant annet fordi det ikke er egne barnetillegg i introduksjonsstønaden.

Nyankomne flyktninger vil få økonomisk støtte fra kommunen frem til oppstart av introduksjonsprogrammet, men det er ikke gitt at det blir ført som sosialhjelp i kommunale regnskaper. Mange kommuner utbetaler en egen ventestønad fra flyktningene er bosatt, og frem til de begynner i introduksjonsprogrammet. Ukrainske flyktninger skal tilbys et eget, kortvarig introduksjonsprogram på 6 måneder, som kan pågå i maksimalt 1 år. Når introduksjonsprogrammet er fullført avsluttes også introduksjonsstønaden, og da kan sosialhjelp igjen bli den viktigste kilden til livsopphold.

Det har kommet en del eldre og uføre personer fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse. Disse har ikke rett til 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.

Dette mønsteret er ikke spesielt for de ukrainske flyktningene, vi ser det samme for andre flyktninggrupper (Dahl og Lima 2021). I faktaboksen «Flyktninger, introduksjonsstønad og sosialhjelp» gis en forklaring på hvorfor flyktninger har et så høyt mottak av sosialhjelp.

Fortsatt få i pensjonsalder som mottar sosialhjelp

I motsetning til mange ytelser fra folketrygden, kan sosialhjelp også mottas av innbyggere i pensjonsalder, dersom de ikke kan sikre livsoppholdet med egen inntekt eller midler. Befolkningen i alderen 67 år og eldre har vokst kraftig i denne perioden, og skal fortsette å vokse med 30 prosent frem mot 2035 (Sortland 2023). Hvis flere i pensjonsalder har behov for sosialhjelp for å sikre livsoppholdet, vil det kunne få betydelige konsekvenser for Nav-kontorene. Det vil også medføre økte utgifter for kommunebudsjettene.

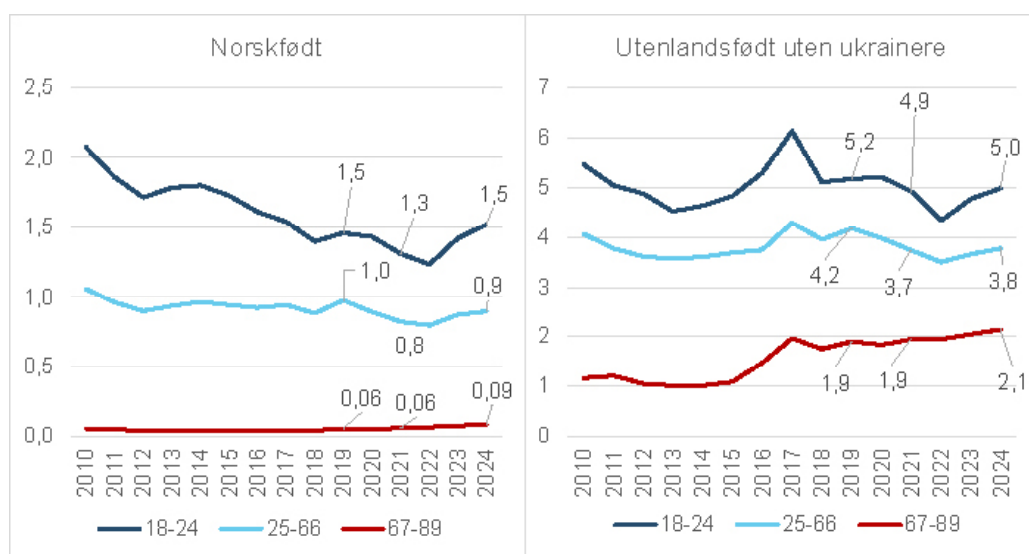
Norskfødte i aldersgruppen fra 67 år og oppover er den gruppen med klart lavest andel sosialhjelpsmottakere, på under 1 promille av aldersgruppen (figur 7). Imidlertid ble det noen flere mottakere av sosialhjelp i denne aldersgruppen i 2023 og 2024. I perioden fra

2010 til 2021 har andelen ligget på mellom 0,4-0,6 promille, mens fra 2022 til 2024 økte andelen til 0,9 promille blant norskfødte. Blant norskfødte i aldersgruppen 67-89 år i 2024, var det omtrent 720 personer per måned som mottok sosialhjelp.

Også blant utenlandsfødte i pensjonsalder er det en klart lavere andel mottakere av sosialhjelp enn i yngre aldersgrupper, men høyere enn blant norskfødte i samme alder (figur 7). Den særskilte økningen som inntreffer for utenlandsfødte i pensjonsalder i 2016, skyldes en lovendring som innebærer at noen innvandrere som kommer til Norge gjennom familiejenforening mistet retten til supplerende stønad (se Halse 2018, s. 45).

Blant norskfødte i aldersgruppene 18-24 og 25-66 år har det vært en viss nedgang i andelen mottakere i perioden sett under ett. Nedgangen har vært klart størst blant de yngste. For begge aldersgrupper økte andelen mottakere i 2023 og 2024 sammenlignet med 2022, men den er fortsatt lavere enn i 2019. Blant utenlandsfødte (uten ukrainere) er andelen mottakere påvirket av hvor mange flyktninger og familiejenfor-

Figur 7. Sosialhjelpsmottakere som andel av befolkningen, etter alder. Norskfødte til venstre og utenlandsfødte utenom ukrainere til høyre. Prosent.



Kilde: Nav og SSB

ente som kommer til landet. Økningen i andelen mottakere i 2016 og 2017 skyldes et høyt antall flyktninger fra krigen i Syria.

Sosialhjelpsutgiftene økte med 54 prosent fra 2021-2024, og mer enn antall mottakere

Jeg har beregnet endringene i gjennomsnittlig stønadsnivå i 2024 sammenlignet med to tidligere år, 2021 og 2019, samt det første året med data; 2010 (tabell 1).

Blant norskfødte var de prisjusterte sosialhjelpsutgiftene 11 prosent lavere i 2024 enn i 2019, mens antallet mottakere var 7 prosent lavere. På tross av økte levekostnader er dermed fortsatt antall norskfødte mottakere og prisjusterte utbetalinger til norskfødte lavere i 2024 enn i 2019. Det indikerer et redusert behov for sosialhjelp blant norskfødte i 2024 sammenlignet med 2019. Blant utenlandsfødte var det en mindre økning i antallet mottakere fra 2019 til 2024 på omkring 5 prosent. Økningen i utgifter var omtrent tre ganger så stor, på 15 prosent. Blant utenlandsfødte, i motsetning til blant norskfødte, har altså utgiftene økt betydelig per mottaker i nevnte periode.

I koronaåret 2021 var antallet mottakere og utbetalingene på et lavt nivå i forhold til tidligere år. Fra 2021-2024 har både antall mottakere og utbetalingene økt noe for norskfødte, mens utenlandsfødte har hatt en betydelig økning. Når vi også tar ukrainske flyktninger med i regnestykket, ser vi at utgiftene økte med hele 54 prosent fra 2021 til 2024. Antallet mottakere økte med 43 prosent. Samlet sett økte dermed utgiftene mer enn antall mottakere.

Økning i stønadsnivået til utenlandsfødte barnefamilier

I tabell 2 viser vi gjennomsnittlig beløp utbetalt i sosialhjelp i kroner per måned for mottakere som er registrert med sosialhjelp som hovedinntektskilde¹⁰. Vi viser tall for 2019, det siste året før covid-19 pandemien, og for 2024.

Stønadene kommer i tillegg til eventuelle andre inntekter som lønnsinntekt, statlige trygdeytelser og statlig eller kommunal bostøtte. Dette er en beskrivende tabell som ikke tar hensyn til at det kan være flere forskjeller i inntekter og utgifter mellom gruppene som bidrar til at de har ulike stønadsbehov. I tabell v1 er det beskrevet

Tabell 1. KPI-justerte utgifter i millioner 2024-kroner (øverst) og antall mottakere (nederst) for fire utvalgte år. Endring i prosent fra 2019 og 2021 til 2024.

	2010	2019	2021	2024	Endring 19-24	Endring 21-24
Norskfødt	3 667	3 559	2 977	3 170	-10,9	6,5
Utenlandsfødt uten Ukraina	2 844	4 828	4 701	5 557	15,1	18,2
Ukraina	6	10	11	3 086		
Totalt	6 517	8 397	7 688	11 813	40,7	53,6
Norskfødt	32 857	28 718	24 583	26 719	-7,0	8,7
Utenlandsfødt uten Ukraina	18 786	31 077	29 134	32 537	4,7	11,7
Ukraina	41	80	81	18 105		
Totalt	51 684	59 875	53 798	76 967	28,5	43,1

Kilde: Nav og SSB

¹⁰ Kategoriene er laget med informasjon om husholdningen fra KOSTRA ved siste kontakt i året.

Tabell 2. Gjennomsnittlig beløp per mottaksmåned i 2024-kroner (KPI). Etter landbakgrunn og familietype.

	Norskfødt		Utenlandsfødt uten Ukraina		Ukraina	Totalt	
	2019	2024	2019	2024	2024	2019	2024
Enslig uten barn	10 126	9 536	10 987	12 019	12 343	10 479	10 980
Enslig forsørger	12 702	12 152	14 960	17 402	16 121	14 082	15 657
Par med barn	12 552	11 838	16 419	19 330	18 390	15 898	18 222
Par uten barn	9 701	8 810	11 894	13 316	14 664	11 078	12 951
Total	10 492	9 887	12 957	14 408	14 206	11 776	12 791

Kilde: Nav og SSB

noen av faktorene som bidrar til å forklare hvorfor eksempelvis utenlandsfødte får mer utbetalt i sosialhjelp enn norskfødte. Det skyldes blant annet at flere utenlandsfødte har sosialhjelp som hovedinntektskilde, og at færre av dem mottar statlige trygdeytelser. Videre er sosialhjelp er en ytelse på husholdningsnivå, og blant par vil stønadsnivået også være betinget av blant annet partnerens inntekt. Gruppene i tabell 1 og 2 er derfor ikke direkte sammenlignbare. Hensikten med tabellene er først og fremst å beskrive utviklingen i stønadsnivå innad i gruppene over tid.

Utbetalingene varierer både etter landbakgrunn og familiesituasjon. I 2024 var det gjennomsnittlige månedsbeløpet til norskfødte 9 887 kroner, mens det var 14 408 kroner blant utenlandsfødte utenom ukrainere, og 14 206 kroner blant ukrainske mottakere. Sosialhjelp er behovsprøvd. Økte beløp kan skyldes ett økt stønadsnivå, eller det kan skyldes en endring i den økonomiske situasjonen til mottakerne av sosialhjelp over tid. Når det gjennomsnittlige beløpet blant norskfødte mottakere er noe lavere i 2024 enn i 2019, er det grunn til å anta at det skyldes en endring i sammensetningen av norskfødte mottakere ved at flere av mottakerne i 2024 har høyere inntekt fra andre kilder.

Blant utenlandsfødte har gjennomsnittlig månedsutbetaling i 2024 økt med omkring 1 450 kroner sammenlignet med 2019. Økningen er større blant de med barn enn de uten barn. Blant utenlandsfødte par med barn har for eksempel det gjennomsnittlige beløpet per mottaksmåned økt med 2 900 kroner – en relativ økning på hele 18 prosent. Det er dobbelt så stor økning som for enslige uten barn.

Størst økning i stønadsnivået til de som har sosialhjelp som hovedinntektskilde

I KOSTRA blir det registrert hva som er viktigste kilde til livsopphold ved siste kontakt, forstått som den inntektskilden som utgjør det høyeste kronebeløpet. Ved kun å se på gruppen med sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold gjør vi gruppene mer sammenlignbare. Det er mer sannsynlig at endringer i månedsbeløp da skyldes reelle endringer i stønadsnivået. I tabell 3 beskriver vi gjennomsnittlig månedsbeløp blant de som ifølge KOSTRA hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde. Dette gjelder 43 prosent av alle mottakerne i 2024; 33 prosent av de norskfødte mottakerne, 41 prosent av de utenlandsfødte mottakerne uten ukrainere og 61 prosent av ukrainerne (se tabell v1).

Blant de med sosialhjelp som hovedinntektskilde ser vi at det også er en økning i månedsbeløp blant norskfødte, mens det er en enda større økning blant utenlandsfødte (tabell 3). Blant utenlandsfødte økte månedsbeløpet med omtrent 2 300 kroner. Også her finner vi klart større økning blant de med barn enn blant de uten barn, og dette gjelder både blant norskfødte og utenlandsfødte. Det er størst økning i månedsbeløp blant enslige forsørgere (tabell 3). Den relative økningen i månedsbeløp for denne gruppen er på 15 prosent blant norskfødte, og på hele 27 prosent blant utenlandsfødte.

I perioden fra 2014 til 2019 var månedsbeløpet i 2024-kroner derimot tilnærmet stabilt for samme gruppene som i tabell 3 (ikke vist). Dette indikerer at

vi de siste årene har vært gjennom en periode med en økning i stønadsnivået, spesielt for barnefamilier. Dette støtter funnet i Dahl og Lima (2025) om at vi har fått en reell økning i stønadsnivået til barnefamilier som trolig i stor grad kan knyttes til lovendringen fra 2022 om at Nav ikke lengre kan avkorte sosialhjelp mot barnetrygd. I artikkelen fremhever vi samtidig noen andre faktorer som inntraff samtidig med lovendringen, og som kan ha bidratt til den særskilte økningen i stønadsnivået til barnefamilier. Slik som økt fokus på barneperspektivet i Nav og den særlig sterke veksten i matvarepriser.

Utviklingen i supplerende sosialhjelp

I Lima (2024) konkluderte jeg med at det var en økning i andelen mottakere av statlige trygdeytelser som samtidig mottok sosialhjelp (supplerende sosialhjelp). Det var derimot ingen økning i andelen som mottok sosialhjelp mens de var i jobb.

Her presenterer jeg samme beregninger oppdatert til 4. kvartal 2024, og spør om vi nå ser en sterkere tendens til at flere med annen inntekt må supplere med sosialhjelp. Hensikten er å undersøke om de fortsatt høye levekostnadene har medført at trygdeytelsene eller inntekter fra arbeid blir for lave, slik at flere må søke om sosialhjelp for å sikre livsoppholdet. Andelen med supplerende sosi-

alhjelp kan påvirkes av andre faktorer enn endringer i levekostnader, og vi kan derfor ikke være sikre på at de endringene vi ser bare skyldes økte levekostnader.

Figur 8 viser sosialhjelpsprosenten i 4. kvartal hvert år blant de som enten er i jobb eller som mottar statlige trygdeytelser¹¹. Jeg skiller mellom norskfødte og utenlandsfødte uten Ukraina. 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. I tillegg vil ofte overgang fra arbeid til en av trygdeytelsene medføre et betydelig fall i inntekten. De som får det største inntektstapet er de som blir arbeidsledige og begynner å motta dagpenger (se faktaboks om ytelsesnivået).

Blant mottakere av folketrygdytelse var det en klar økning fra 2021 til 2023 i andelen som mottok supplerende sosialhjelp, som beskrevet i forrige artikkel (Lima 2024). I 4. kvartal 2024 er derimot andelen med supplerende sosialhjelp blant mottakere av statlige trygdeytelser omtrent den samme som i 2023 (figur 8). Blant norskfødte er andelen uføretrygdde med supplerende sosialhjelp på 1,51 prosent i 4. kvartal

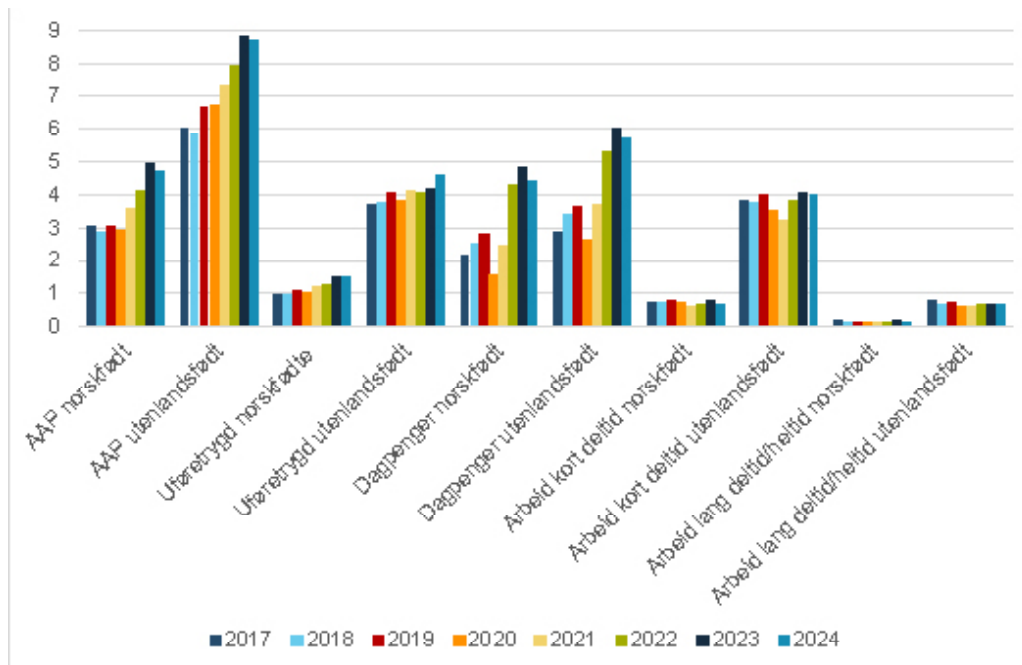
Tabell 3. Gjennomsnittlig beløp per mottaksmåned i 2024-kroner (KPI) blant sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Etter landbakgrunn og familietype.

	Norskfødt		Utenlandsfødt uten Ukraina		Ukraina	Totalt	
	2019	2024	2019	2024	2024	2019	2024
Enslig uten barn	11 774	12 443	12 798	14 504	13 258	12 199	13 435
Enslig forsørger	15 321	17 686	17 726	22 454	18 365	16 879	20 528
Par med barn	13 959	15 259	20 581	24 909	20 623	19 521	22 486
Par uten barn	11 028	11 255	14 483	16 582	15 972	13 068	15 527
Totalt	12 115	12 855	15 056	17 391	15 117	13 597	15 424

Kilde: Nav og SSB

¹¹ Grunnlaget er de som var registrert bosatt hele 4. kvartal og som mottok trygdeytelse sammenhengende i hele 4. kvartal. I gruppen som mottok uføretrygd var det for eksempel totalt sett 2,0 prosent som mottok sosialhjelp i en gitt måned i kvartalet i 2024 (på tvers av landbakgrunn). Andelen som mottok sosialhjelp i minst 1 av 3 måneder er en del høyere, på 3,0 prosent.

Figur 8. Sosialhjelpsprosenten blant mottakere av AAP, uføretrygd, dagpenger og blant folk i jobb i alderen 18-66 år. 4. kvartal. Etter landbakgrunn. Personer med bakgrunn fra Ukraina er ekskludert. Prosent.



Kilde: Nav og SSB

2024¹², som er omtrent nøyaktig samme andel som i 4. kvartal 2023. Veksten i andelen med supplerende sosialhjelp blant mottakere av statlige trygdeytelser ser dermed ut til å ha stoppet opp i 2024¹³. Blant arbeidstakere er det en klart lavere andel med supplerende sosialhjelp enn blant mottakere av trygdeytelser. Blant arbeidstakere har det ikke vært noen økning i andelen med supplerende sosialhjelp de siste årene, verken blant norskfødte eller blant utenlandsfødte, og verken blant de med kort deltid eller blant de som jobber fulltid.

Det er en større økning i andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger med sosialhjelp. Andelen som mot-

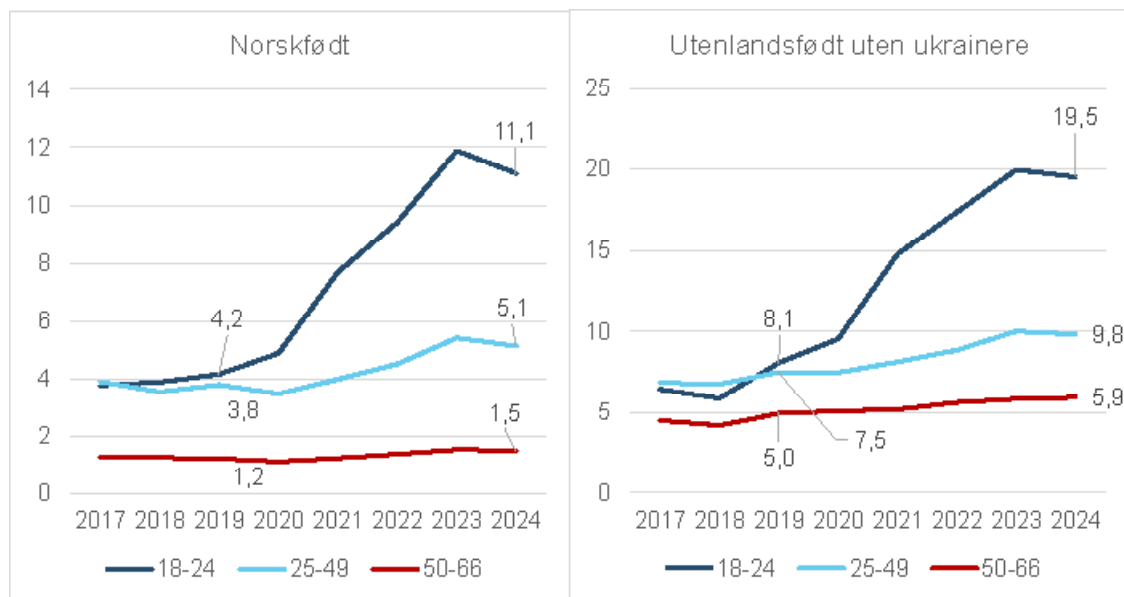
tar sosialhjelp blant AAP-mottakere er imidlertid påvirket av en betydelig reduksjon i minstesatsen for mottakere under 25 år som ble innført i februar 2020 (se Hernæs mfl. 2023 for en effektevaluering av regelverksendringen). Dette undersøker vi nærmere i figur 9.

Her ser vi på utviklingen i supplerende sosialhjelp for tre aldersgrupper. Vi ser at det har vært en større vekst i andelen av de yngste AAP-mottakerne som mottar sosialhjelp både blant norskfødte og utenlandsfødte (figur 9). Blant de yngste utenlandsfødte AAP-mottakerne økte andelen med supplerende sosialhjelp fra 8 prosent i 2019 til 20 prosent i 2023. Blant norskfødte i samme aldersgruppe var økningen fra 4 prosent i 2019 til 12 prosent. Økningen startet allerede i 2020, og skyldes i all hovedsak en lovendring om reduksjon i minsteystelsen fra 2 G til 1,32 G. Endringen gjelder bare nye mottakere av AAP. Det tar derfor tid fra den trådte i kraft til vi ser hele virkningen av den. Økningen i andelen med supplerende sosialhjelp blant de unge ble nærmere disku-

¹² Grunnlaget er de som var registrert bosatt hele 4. kvartal og som mottok uføretrygd i hele 4. kvartal. Totalt sett var det 2,0 prosent av disse mottok sosialhjelp i en gitt måned i kvartalet i 2024. Andelen som mottok sosialhjelp i minst 1 av 3 måneder er en del høyere, på 3,0 prosent.

¹³ Merk at selv om andelen med supplerende sosialhjelp blant trygdemottakere ikke ser ut til å ha økt i 4. kvartal 2024, har antallet økt noe. Dette fordi det var en betydelig vekst i antallet trygdemottakere.

Figur 9. Sosialhjelpsprosenten blant mottakere av arbeidsavklaringspenger. 4. kvartal. Etter alder. Norskfødte til venstre, utenlandsfødte (uten ukrainere) til høyre. Prosent.



Kilde: Nav og SSB

tert i forrige artikkel (Lima 2024). Det nye nå er at veksten i andelen med supplerende sosialhjelp nå har stoppet opp for alle aldersgrupper, inkludert for de yngste. Det betyr at den fulle virkningen av regelverksendringen fra 2020 nå har inntruffet.

I 4. kvartal 2023 så vi en klar økning i andelen med supplerende sosialhjelp blant AAP-mottakere i aldersgruppen 25-49 år. I forrige artikkel konkluderte jeg med at det var en klar indikasjon på at de økte levekostnadene har fått konsekvenser for en gruppe med lave trygdeytelser (Lima 2024). Nå har veksten også for denne gruppen stoppet opp, men

ligger på et høyere nivå enn i perioden før prisvekst og renteøkninger.

Oppsummering og drøfting

Mesteparten av økningen i utbetalinger og mottakere skyldes ukrainske flyktninger

Ankomst av et historisk høyt antall flyktninger fra Ukraina i 2022 til 2024 har bidratt til en stor økning i sosialhjelpsutgiftene og i antall sosialhjelpsmottakere. I 2024 var sosialhjelpsutgiftene på omtrent 11,8 milliarder kroner, hvorav 3,1 milliarder ble utbetalt til mottakere med ukrainsk bakgrunn. Fra 2021 til 2024

Faktaboks: Ytelsesnivået og minstesatser for arbeidsavklaringspenger og dagpenger

Dagpenger utgjør 62,4 prosent av tidligere inntekt, mens arbeidsavklaringspenger utgjør 66 prosent av tidligere inntekt for inntekter inntil 6 G. Blant mottakere av arbeidsavklaringspenger (og uføretrygd) er det egne barnetillegg og ulike tjenestepensjonsordninger. Alle som er ansatt i stat eller kommune vil for eksempel få ekstra utbetaling fra Statens pensjonskasse eller fra KLP hvis de mottar arbeids-

avklaringspenger fra folketrygden. Mange har også egen privat uføreforsikring som gir økte utbetalinger ved langvarig sykdom. Mange vil derfor få utbetalt mer enn 66 prosent av tidligere inntekt. De som begynner å motta arbeidsavklaringspenger uten å ha noe særlig inntektsgrunnlag, vil kun få utbetalt minsteytelsen på 2G (og barnetillegg) for de over 25 år og på 1,32 G for de under.

har utgiftene økt med hele 4,1 milliarder kroner, mens antallet sosialhjelpsmottakere har økt med omtrent 23 000 personer i måneden. 75 prosent av økningen i utgifter, og 78 prosent av økningen i antallet mottakere, skyldes ukrainske flyktninger. Ukrainske flyktninger forklarer dermed størsteparten av den uvanlige veksten i både utgifter og antallet mottakere i perioden.

Ukrainere ligner på andre flyktninggrupper når det gjelder andelen mottakere av sosialhjelp (se Dahl og Lima 2021 for analyse av stønadsmottaket til en annen gruppe flyktninger). Ukrainske flyktninger har på samme måte som andre flyktninger høyt mottak av sosialhjelp i de første årene etter at de er bosatt. Blant de som kom i 2022 er det omtrent 41 prosent som er registrert i arbeid, mens det er en lavere andel som jobber fulltid. Selv om flere i denne gruppen har kommet seg i jobb over tid, er det fortsatt lav sysselsetting sammenlignet med andre grupper. De som har sluttet å motta introduksjonsstønden, men ikke fått seg jobb, eller som jobber deltid, vil ofte ha behov for sosialhjelp for å sørge for livsoppholdet. Mange har derfor behov for sosialhjelp også flere år etter at de ble bosatt.

Introduksjonsstønden utgjør 2 G og vil kunne være et for lavt beløp til å sikre livsoppholdet for husholdninger med barn, særlig i sentrale områder med et presset boligmarked og raskt økende leiepriser (Kalstø og Nicolaisen 2024). Flere flyktninger mottar derfor supplerende sosialhjelp samtidig med introduksjonsstønad.

Økt stønadsnivå blant mottakere med sosialhjelp som hovedinntekt – særlig barnefamilier

Det har også vært utviklingstrekk som ikke er knyttet til flyktninger fra Ukraina. Levekårsundersøkelsen viser at flere husholdninger rapporterer om trang økonomi, særlig i aldersgruppen 25–44 år, der økningen også har vært størst. Mange i denne gruppen er nylig etablert på boligmarkedet og har høy gjeldsgrad. De økte renteutgiftene gjør flere økonomisk sårbare, noe som kan føre til betalingsproblemer ved inntektsbortfall – for eksempel ved langvarig sykdom eller arbeidsledighet.

Ser vi bort fra ukrainere, har *andelen* sosialhjelpsmottakere likevel bare økt moderat i 2023 og 2024 sammenlignet med det lavet nivået i 2022. Det har økt mer blant utenlandsfødte (uten ukrainere) enn blant norskfødte. Blant norskfødte var andelen mottakere tilnærmet stabil i 2024 sammenlignet med 2023. Det har også vært en viss vekst i de samlede prisjusterte stønadsutbetalingene både i 2023 og 2024, men ikke noen større vekst sammenlignet med tidligere perioder. Når vi holder ukrainere utenfor er samlede sosialhjelpsutbetalinger i 2024 på nivå med 2019.

Når vi undersøker det gjennomsnittlige månedsbeløpet til et mindretall av mottakerne med sosialhjelp som hovedinntektskilde, finner vi imidlertid en klar økning de siste årene, og særlig blant utenlandsfødte. Det kan bety at det har vært en reell økning i stønadsnivået til sosialhjelpsmottakere. En forklaring på dette er trolig at regjeringen vedtok en ekstraordinær økning i statlige veiledende satser på 10 prosent fra juli 2023. Denne justeringen fikk helårsvirkning i 2024.

Vi finner en særlig stor økning i stønadsnivået til utenlandsfødte barnefamilier, både generelt, og blant de med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Blant utenlandsfødte barnefamilier generelt har det gjennomsnittlige månedsbeløpet økt med 2 900 kroner (justert for prisveksten). Det utgjør en relativ vekst på 18 prosent – dobbelt så mye som blant utenlandsfødte mottakere uten barn.

En forklaring på det særskilt økte stønadsnivået for barnefamilier kan være den betydelige veksten i husleiepriser for nye husleiekontrakter siden 2022. De fleste sosialhjelpsmottakere er leietakere på det private leiemarkedet, og vil påvirkes av økte husleiepriser. Her spriker tallene noe mellom ulike kilder, og tall om boutgifter for alle leietakere fra Levekårsundersøkelsen viser derimot en lav vekst i leietakernes boutgifter de siste årene (Støren 2025). I KPI brukes en prisindeks for husleier for å fange opp bokostnader, og økningen i husleiepriser er dermed tatt hensyn til når vi prisjusterer (Kristiansen 2024). Når vi finner en såpass stor økning i relativt prisjustert stønadsnivå for barnefamilier med sosialhjelp som hovedinntektskilde, er det lite trolig at økte husleiepriser er en viktig forklaring. Kalstø og Nicolaisen (2024) peker

imidlertid på at det har vært et økt fokus på barneperspektivet i Nav de siste årene, og at det kan ha bidratt til at flere utgifter til barn dekkes enn før.

Den viktigste forklaringen på økningen i stønadsnivået til barnefamilier er trolig lovendringen i 2022, som sier at Nav ikke lengre kan avkorte sosialhjelpen mot barnetrygd (Dahl og Lima 2025). Kombinert med økte barnetrygdsatser siden 2019, har dette trolig ført til en realinntektsvekst for barnefamilier med sosialhjelp som hovedinntekt. Økt stønadsnivå bedrer kjøpekraften til familier i perioden mens de mottar sosialhjelp, men kan samtidig svekke arbeidsinsentivene.

Prisveksten har skapt bekymring for at flere mottakere av statlige trygdeytelser lever i fattigdom. I den offentlige debatten har det vært foreslått å øke ytelsene for å motvirke dette. Blant trygdemottakere i alderen 18–66 år ser vi en økning i andelen som mottok supplerende sosialhjelp i 2022–2023. Denne andelen er nå høyere enn før pandemien, noe som tyder på at de økte levekostnadene har gjort det vanskeligere for noen med lave trygdeytelser å klare seg uten ekstra sosialhjelp. I 2024 ser utviklingen ut til å ha stabilisert seg. Selv om vi ser en tydelig økning i andelen med supplerende sosialhjelp sammenlignet med før pandemien, er den ikke stor i absolutte tall. Flesteparten av trygdemottakerne ser fortsatt ut til å klare seg uten supplerende sosialhjelp. Andelen med supplerende sosialhjelp er høyere blant mottakere av arbeidsavklaringspenger og dagpenger, enn blant mottakere av uføretrygd.

Siden 2020 har det imidlertid vært sterk vekst i andelen med supplerende sosialhjelp blant AAP-mottakere under 25 år. Dette skyldes en reduksjon i minstesatsen for nye unge AAP-mottakere som ble innført i starten av 2020, og den fulle effekten av den lovendringen ser ut til å ha inntruffet i løpet av 2024. I 4. kvartal 2024 var det ingen økning i andelen med supplerende sosialhjelp blant de yngste mottakerne av arbeidsavklaringspenger, men en liten nedgang blant norskfødte.

Referanser

Dahl, Espen Steinung, og Lima, Ivar (2021). «Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020». *Arbeid og Velferd* 3/2021

Dahl, Espen Steinung, og Lima, Ivar (2025). «Sosialhjelp og barnetrygd: hvordan har lovendringen påvirket utbetalingene til barnefamilier?». *Arbeid og Velferd* 1/2025

Dalen, Håvard Bergesen og Grimstad, Sara (2024). *Levekårsundersøkelsen 2024. Dokumentasjonsnotat.* Notater 2024/48. Statistisk sentralbyrå

Finansdepartementet (2024). *Finansmarkedsmeldingen 2024.* Meld. St. 23 (2023–2024)

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

Hernæs, Øystein, Ole Røgeberg, Helene Berg og Gro Malene Vestøl (2023). *Effektanalyse av redusert minstesats for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) under 25 år og avvikling av ung ufør-tillegget.* Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, Rapport 5/2003

Hauge, Stine Sjursen og Sandstål, Birte Larsen (2025). *Prisveksten avtok i 2024.* Statistisk sentralbyrå. Publisert 10.1.2025

Kristiansen, Espen (2024). *Hvordan fanges bokostnader opp i KPI.* Statistisk sentralbyrå. Publisert 5.7.2024

Kalstø, Åshild Male og Nicolaisen, Heidi (2024). «Sosialhjelp og sosiale tjenester i 2023 – Flere mottakere og press på førstelinjen». *Arbeid og velferd* 1/2024

Lima, Ivar (2023). «Få mottakere av sosialhjelp i 2022 – men økning mot slutten av året». *Arbeid og velferd* 2/2024

Lima, Ivar (2024). «Mange nyankomne flyktninger ga sterk vekst i sosialhjelpsutgiftene». *Arbeid og velferd*, 2/2024.

Myklathun, Kristian, Othilde Skjøstad og Joahannes Sørbo (2025). Utviklingen på arbeidsmarkedet. Navs arbeidsmarkedsprognose. *Arbeid og Velferd* 1/202. Publisert 5.3.2025

Norges Bank (2024). *Finansiell stabilitet 2. halvår 2024*.

Sortland, Magne (2023). «Demografi». I: Lien, Ole Christian (red.) Navs *omverdensanalyse 2023–2035*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Støren, Kristina Strand (2025). *Fortsatt dyrt å bo og leve*. Statistisk sentralbyrå. Publisert 10.4.2025

Økland, Trym Kristian og Sandstå, Birte Larsen (2024). *Kraftig prisvekst i 2023*. Statistisk Sentralbyrå. Publisert 10.1.2024

Lover og rundskriv

Nav (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i Nav*. (Rundskriv R35-00). Sist endret 1.4.2025

Sosialtjenesteloven (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Sist endret 1.7.2024

Vedlegg

Tabell v1. Beskrivende statistikk om mottakerne av sosialhjelp i midlertidig fil fra 2024. Kun mottakere med personnummer eller D-nummer. Antall, gjennomsnitt og prosent.

	Norskfødte		Utenlandsfødte uten ukrainere		Ukraina		Totalt	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Antall personer i året	70162	42	61942	37	33278	20	165 382	100
Gj.snitt antall måneder	4,6		6,2		6,5			
Gj.snitt mottakere per måned	26 719	35	32 142	42	18 105	24	76 967	100
<i>Alder</i>								
18-24	5 459	20	3 285	10	1 778	10	10 521	14
25-66	20 545	77	27 534	86	13 582	75	61 661	80
67-89	716	3	1 324	4	2 745	15	4 785	6
<i>Kjønn</i>								
Kvinne	11 624	44	16 127	50	12 050	67	39 800	52
Mann	15 096	56	16 016	50	6 055	33	37 167	48
<i>Familiesituasjon</i>								
Enslig	20 295	76	16 396	51	8 997	50	45 688	59
Enslig forsørger	3 309	12	5 986	19	2 497	14	11 792	15
Par med barn	984	4	5 304	17	2 405	13	8 693	11
Par uten barn	2 127	8	4 456	14	4 191	23	10 773	14
Snitt antall barn per barnefamilie	1,6		2,3		1,5		2,0	
Totalt antall barn	7 238	18	25 518	63	7 523	19	40 279	100
<i>Viktigste kilde til livsopphold</i>								
Sosialhjelp	8 876	33	13 314	41	11 139	62	33 328	43
Arbeid / ektefelles arbeid	3 209	12	4 014	12	984	5	8 206	11
Trygd/pensjon/KVP	12 409	46	9 779	30	273	2	22 461	29
Introduksjonsstønad	0	0	2 041	6	4 369	24	6 412	8
Annet	2 225	8	2 995	9	1 340	7	6 560	9

Kilde: Nav og SSB