

Tor Dølvik, Marjan Nadim og Roy A. Nielsen

# Levekår og sosialhjelp

Hopning av levekårsproblemer blant individer og kommuner – effekt på sosialhjelpsutgifter





Tor Dølvik, Marjan Nadim og Roy A. Nielsen

## **Levekår og sosialhjelp**

**Hopning av levekårsproblemer blant individer  
og kommuner – effekt på sosialhjelpsutgifter**

© Fafo 2008

ISBN 978-82-7422-611-1

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Mikael Andersson / Mira / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
<b>Innledning .....</b>	<b>7</b>
Storbyfaktoren – bakgrunn for prosjektet.....	7
Hopning – når summen er større enn delene .....	8
Inntektssystemet .....	9
Levekår .....	10
Økonomisk sosialhjelp .....	10
Rapportens videre struktur .....	11
<b>Data og metode .....</b>	<b>13</b>
Individdata tilrettelagt av Statistisk sentralbyrå .....	14
KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) .....	15
Definisjoner .....	16
Analyseopplegg.....	17
<b>Hvem er sosialhjelpsmottakerne?.....</b>	<b>19</b>
Kort om data .....	19
Kjennetegn ved sosialhjelpsmottakerne .....	20
Månedlige utgifter til sosialhjelp – hvem får mye? .....	26
Individuell hopning.....	26
Geografisk hopning .....	31
Oppsummering.....	32
<b>Hva forklarer individuell variasjon i mottatt sosialhjelp?.....</b>	<b>35</b>
Enkeltfaktorer som påvirker utbetalt sosialhjelp .....	35
Effekten av hopning på utbetalt sosialhjelp .....	39
Klarer vi å forklare forskjellene mellom storbyene? .....	43
Oppsummering.....	45

<b>Hva forklarer kommunal variasjon i sosialhjelpsutgifter? .....</b>	<b>47</b>
Innledning .....	47
Variasjon i noen levekårsindikatorer mellom kommuner .....	48
Variasjon i individuell opphopning mellom kommuner.....	50
Variasjon i geografisk opphopning mellom kommuner.....	54
Borgeutvalgets aggregerte opphopningsmål .....	54
Hva forklarer variasjonen i kommunenes utgifter?.....	55
Oppsummering.....	58
<b>Oppsummering og konklusjon .....</b>	<b>59</b>
Kilder .....	63
Vedlegg.....	65

# Forord

Formålet med denne rapporten er å fremskaffe mer kunnskap om sammenhengen mellom hopning av levekårsproblemer og sosialhjelpsutgifter, og å gi grunnlag for storbyenes innspill til utforming av kostnadsnøkkelen for sosialhjelp i det nasjonale inntektssystemet.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra de fem storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, og er finansiert av Program for storbyrettet forskning (KS).

Arbeidet med rapporten er utført av Tor Dølvik ved AGENDA Utredning & Utvikling AS og Marjan Nadim og Roy A. Nielsen ved Fafo. Vi vil gjerne takke for innspill og tilbakemeldinger fra Anne Britt Djuve og Hanne Kavli ved Fafo, og fra en referansegruppe bestående av representanter for storbyene: Ingvild Hauge Byberg, Magne Ervik, Trond Hjelmervik-Hansen, Sabina Leto, Rune Nordtorp, Siri Amundsen Rasmussen, Bernt Tungodden, Per Gunnar Uberg og Ingrid Øines.

Oslo, januar 2008

Tor Dølvik, Marjan Nadim og Roy A. Nielsen



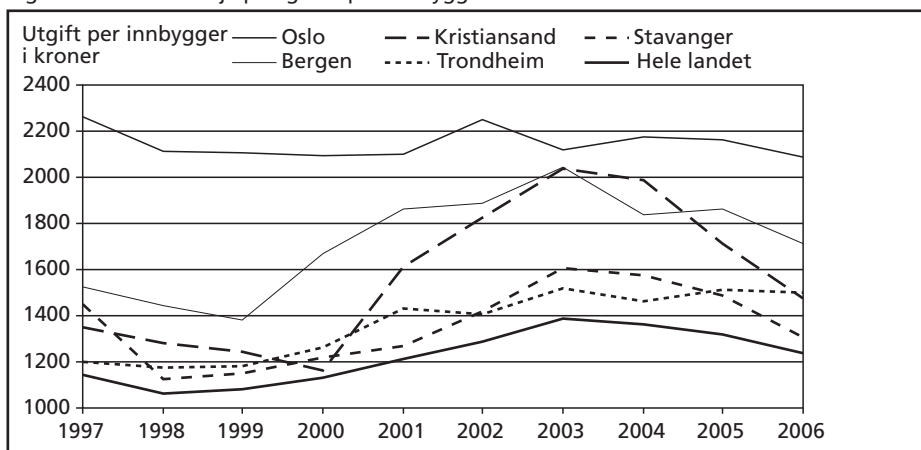
# Innledning

Formålet med dette prosjektet er å øke kunnskapen om sammenhengen mellom opphopning av levekårsproblemer og sosialhjelpsutgifter. Prosjektet skal gi grunnlag for storbyenes innspill til utformingen av kostnadsnøkkelen for sosialhjelp i det nasjonale inntektssystemet. Selv om vi i hovedsak vil fokusere på sammenhengen mellom levekår og sosialhjelp, vil analysene preges av at oppmerksomheten rettes mot faktorer som kan belyse hva som skiller storbyene fra øvrige kommuner. Det vil bli benyttet data på individnivå.

## Storbyfaktoren – bakgrunn for prosjektet

Siden inntektssystemet til kommunene ble innført i 1986, har det nærmest vært en kontinuerlig diskusjon om hvordan utgifter til sosialtjenestene kunne fanges bedre opp. Storbykommunenes utgifter til sosialtjenester er større enn i andre kommuner (jf figur 1), og det synes å være enighet om at dette henger sammen med særskilte levekårsutfordringer i storbysamfunnene. Imidlertid har det vært vanskeligere å enes om hva som er en faglig holdbar metode for å identifisere «storbyfaktoren», slik at merutgiftene

Figur 1 Brutto sosialhjelpsutgifter per innbygger over 16 år.



i storbyene kan fanges opp gjennom objektive kriterier i inntektssystemet. Dermed er dette blitt ivaretatt på svært ulike måter siden inntektssystemet ble innført.

De største kommunene oppfatter selv at noe av årsaken til deres høye sosialhjelpsutgifter er opphopning av sosiale problemer og sosial segregering internt i lokalsamfunnet (Aastvedt mfl 2006). Dette prosjektet søker å kaste lys over sammenhengen mellom hopning av levekår og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Hopning av levekår kan måles og analyseres på flere nivåer. Hopning kan forstås som opphopning av flere levekårsproblemer hos ett individ eller som opphopning av problemer på et geografisk område. Vi vil i denne rapporten undersøke hopning på individnivå, på kommunenivå og på underkommunalt nivå.

## Hopning – når summen er større enn delene

I forskningen om hopning (opp hopning) av levekårsproblemer siktes det gjerne til at det er *individer* som kan ha en vanskelig livssituasjon og at virkningen av levekårsulempene forsterker hverandre hvis individer er utsatt for flere ulemper samtidig. Litt enkelt sagt betyr dette at en person som har to levekårsulempene (for eksempel både er arbeidsledig og enslig forsørger) kan utløse et større tjenestebehov fra kommunen enn om to personer har ett av problemene hver for seg. I denne sammenheng blir det empiriske spørsmålet for det første i hvilken grad slik individuell opphopning av levekår øker sannsynligheten for å være sosialhjelpsmottaker. Dette krever blant annet en analyse av kjennetegn ved sosialhjelpsmottakerne, hvor mange og hvilke levekårsproblemer de har og deres individuelle støttenivå. For det andre blir spørsmålet om omfanget av personer med slike problemer varierer systematisk mellom kommuner av ulik type, for eksempel storbykommuner og andre kommuner. Hvis begge vilkårene oppfylles, har vi identifisert noen aktuelle kandidater til kriterier i inntektssystemet. Slike analyser vil kunne øke kunnskapen om sammenhengen mellom hopning og sosialhjelpsutgifter, men for å kunne inngå som mulige kriterier i en nasjonal fordelingsnøkkel, må dataene om kjennetegn ved befolkningen tilfredsstillende kravene til objektivitet i tillegg til at de må kunne oppdateres årlig og hentes på en effektiv måte fra offentlig statistikk eller offentlige registre.

Opphopning av levekår kan også forstås som *geografisk opphopning*, ved at dårlige levekår er konsentrert til visse strøk eller visse bydeler. Boligstruktur og boligmarked er viktige forklaringer på at geografiske levekårsforskjeller oppstår og vedlikeholdes. I et hvilket som helst område vil en finne at folk med visse levekårskjennetegn flytter inn, andre flytter ut og noen blir boende. Disse geografiske områdene kan også ha kjennetegn som i seg selv representerer risikofaktorer som skaper levekårsproblemer for dem som bor der. Det kan dreie seg om miljøkvaliteter som for eksempel luft og støy

som påvirker helsetilstand, eller det kan være sosiale nærmiljøkvaliteter som i større eller mindre grad fremmer eller hemmer utviklingen av levekårsproblemer i befolkningen. Norskferdigheter er et eksempel på en levekårsindikator som har betydning for mestringsevnen i det norske samfunnet. Muligheten barn og unge har til å få gode norskferdigheter kan påvirkes av om de vokser opp i et nærmiljø der de får trening i å praktisere norsk. I tillegg til å måle individuell opphopning av levekårsulemper, kan det derfor være interessant å kartlegge variasjoner i geografisk opphopning på underkommunalt nivå. I teorien vil det kunne representere en kommunal merutgift at personer som har levekårsproblemer i tillegg bor geografisk konsentrert.

## Inntektssystemet

I dagens inntektssystem for kommunene inngår forekomsten av visse sosioøkonomiske kjennetegn, nemlig andelen skilte, andelen arbeidsledige og andelen ikke-vestlige innvandrere i den enkelte kommune. I tillegg brukes urbanitetskriteriet (folketallet i kommunen opphøyd i 1,2) som en indikator på opphopning av levekårsproblemer *på kommunenivå*. Dette foreslår Borgeutvalget (NOU 2005:18) å endre og lanserer en ny nøkkel for utgiftsbehovet i sosialtjenesten. Urbanitetskriteriet foreslås fjernet, og en multiplikativ indeks for opphopning av levekår skal inngå. Det innebærer at opphopning av levekår måles på en indirekte måte, og multiplikasjonen fanger opp samspillet eller den gjensidige «forsterkningen» mellom faktorene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige. Aastvedt mfl (2006) viser i sin rapport til storbyforskningsprogrammet at andre modellspesifikasjoner gir en bedre tilpasning enn de analysene som Borgeutvalget bygger på. Aastvedt mfl (2006) anbefaler blant annet at urbanitetskriteriet beholdes, fordi det på en bedre måte fanger opp utgiftsvariasjonen, særlig knyttet til rusproblematikken i storbyene. I tillegg finner de at faktorene i den multiplikative indeksen bør inngå som selvstendige kriterier, siden de har selvstendig forklaringskraft på variasjoner i sosialhjelpen.

Alle de nevnte tilnærmingene til en kostnadsnøkkel for sosialhjelpsutgifter baserer seg på data på kommunenivå, og de fanger derfor ikke opp effekten av opphopning på individ- eller underkommunalt nivå. Det har vært vanlig å se på kommunenes sosialhjelpsutgifter og hvordan de henger sammen med størrelsen på ulike befolkningsgrupper i kommunen. Med en slik tilnærming er det imidlertid ikke mulig å si med sikkerhet at det er bestemte grupper som bidrar til høye utgifter, fordi vi ikke vet *hvem* som mottar sosialhjelp. Vårt bidrag til kunnskapsutviklingen vil bestå i å undersøke disse sammenhengene ved hjelp av data om individer. Det blir derfor mulig å fastslå hvem som får sosialhjelp, og hvor mye de får. Vi vil bruke data om individer til å se på individuell opphopning som grunnlag for å bygge opp kommunevise uttrykk for

opphopning av levekår. I tillegg vil vi kartlegge geografisk opphopning på underkommunalt nivå.

## Levekår

Levekår kan forstås på mange måter, og norsk levekårsforskning har tradisjonelt sett på levekår som sammensatt av et sett objektive målbare ressurser som for eksempel inntekt, utdanning, helse og boligforhold. Andre mener det også er nødvendig å se på hvilke muligheter individet har og hvilke valg de kan treffe. Gode levekår handler da ikke bare om hvilke ressurser man har, men også om ens kapasitet til å gjøre bruk av disse ressursene og evnen til å virkeliggjøre muligheter. Et tredje perspektiv fokuserer på levekår som opplevd livskvalitet (se Bråthen mfl 2007 for en utfyllende diskusjon om ulike perspektiver på levekår).

Uansett hvilket perspektiv på levekår man legger til grunn, er det ikke mulig å foreta en utfyllende kartlegging av levekår uten å snakke med dem det gjelder. Tidligere forskning viser for eksempel at det er en sterk sammenheng mellom å motta sosialhjelp og en rekke levekårsindikatorer, som det å leie bolig, disponere bil og bo i blokk. Videre er omfanget av sosialt nettverk, utdanningsnivå og mental og fysisk helse alle mål på levekår som henger sammen med å være sosialhjelpsmottaker (Midtsundstad mfl 1999). Denne undersøkelsen baserer seg utelukkende på registeropplysninger, og det er begrenset hvor mye informasjon som finnes om levekår i datagrunnlaget. Det er likevel mulig å hente ut noen typer levekårsindikatorer fra offentlig statistikk, som for eksempel status på arbeidsmarkedet, inntekt, utdanningsnivå, sivilstatus med mer. Dette prosjektet bruker altså en tradisjonell tilnærming til levekår og undersøker levekår i form av objektive målbare ressurser, her avgrenset til mål på levekår som finnes tilgjengelig i offentlig statistikk.

Formålet med denne rapporten er ikke å si noe om sammenhengen mellom levekår og sosialhjelp som sådan, men å undersøke om det er mulig å bruke lett tilgjengelig statistikk til å predikere kommunenes sosialhjelpsutgifter.

## Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp gis etter lov om sosiale tjenester. Formålet med den økonomiske sosialhjelpen er å sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold, og den er kun ment å være en subsidiær ytelse av kortere varighet. Utgangspunktet er at hver enkelt først skal utnytte egne muligheter eller andre offentlige hjelpeordninger for å kunne

forsørge seg selv. Sosialhjelpen skal gi økonomisk og sosial sikkerhet for den enkelte, samt gjøre mottakeren i stand til å klare seg selv. Sosialhjelpsutbetalingene er basert på skjønnsmessig vurdering og ses i forhold til både søkerens egen inntekt og familiens totale inntekt, samt hvem søkeren forsørger og hvilke utgifter ytelsen skal dekke. Sosialtjenesten kan også noen ganger yte økonomisk bistand til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon, selv om vilkårene for sosialhjelp ikke er oppfylt.

I 2003 kom en ny lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger, og den trådte i kraft 2004. Introduksjonsprogrammet skal som hovedregel vare i inntil to år, og deltakerne i programmet mottar introduksjonsstønad fra kommunen for å dekke utgifter til livsopphold i programperioden. Stønaden er skattepliktig, den er lik for alle og ikke behovsprøvd. Kommunene mottar et eget integreringstilskudd for å finansiere utgiftene til introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger i fem år etter bosetting. Dette er ment å kompensere for merutgiftene det innebærer å ta imot nyankomne flyktninger, og dette inkluderer også utgifter til sosialhjelp. I 2003 og 2004 var det ikke mulig å skille mottakere av introduksjonsstønad og mottakere av sosialhjelp fra hverandre, og antallet flyktninger som er registrert som sosialhjelpmottakere er for høyt i disse årene. Vi baserer oss i all hovedsak på tall fra 2005, og i disse dataene skal problemene fra tidligere være løst.

## Rapportens videre struktur

Analysene i rapporten er fordelt på tre kapitler. Først beskriver vi hvem sosialhjelpsmottakerne er, og undersøker omfanget av hopning av levekår. Vi skiller i denne rapporten mellom hopning på individnivå: individer som har flere levekårsproblemer, og hopning på kommunenivå: bosettingsmønsteret blant individer med ett eller flere levekårsproblemer. I det neste analysekapitlet undersøker vi hvilke egenskaper som påvirker variasjon i sosialhjelpsmottakernes månedlige utbetalinger. I det siste analysekapitlet tar vi med oss kunnskapen fra de to første analysekapitlene og undersøker hvordan funnene derfra kan bidra til å kaste lys over kommunenes utgifter til sosialhjelp. I de to første analysekapitlene benyttes individdata, i det siste benyttes aggregerte data på kommunenivå.

Før vi går i gang med analysene skal vi i neste kapittel kort presentere datagrunnlaget, og beskrive analysemetode.

Til slutt i rapporten gis en oppsummering.



## Data og metode

I undersøkelser av sammenhengen mellom levekårsproblemer og sosialhjelpsutgifter kan en gå frem på mange forskjellige måter for å skaffe relevante data. I dette prosjektet er det er poeng at eventuelle funn skal kunne benyttes i inntektssystemet for kommunene. Derfor må datagrunnlaget være tilgjengelig i regelmessig oppdatert nasjonal statistikk. Vi skal således ikke gi en uttømmende beskrivelse av sammenhengen mellom levekår og sosialhjelp, men skal begrense oss til å undersøke hvordan egenskaper som finnes i regelmessig oppdatert nasjonal statistikk påvirker sosialhjelpsbehovet hos individer i Norges befolkning.

Tidligere undersøkelser av sammenhengen mellom levekårsproblemer og sosialhjelpsutgifter har ofte tatt utgangspunkt i aggregerte data på kommunenivå. Dette prosjektet bidrar således med noe nytt ved at analysene tar utgangspunkt i *individer*, og undersøker disse først. Dersom vi finner egenskaper ved enkeltpersoner som utmerker seg som forklaringsfaktorer i variasjonen i utbetalt sosialhjelp til *individer*, kan vi telle opp antallet slike personer i hver kommune, og så benytte denne nye informasjonen i analysene av variasjonen mellom *kommuner*. På denne måten håper vi å kunne supplere det datagrunnlaget som i dag benyttes når en skal beregne kommunenes utgifter.

I prosjektet benyttes to ulike datakilder, begge fra Statistisk sentralbyrå (SSB). I analysene av sosialhjelpsmottakere benyttes individdata for hele befolkningen per 31.12.2005. Kommuneanalysene er gjort ved hjelp av data fra KOSTRA og aggregerte variabler generert med grunnlag i individdatasettene.

I hovedsak består individdatasettene av de samme data som er grunnlaget for den offisielle sysselsettingsstatistikken. En fordel med å benytte dette datagrunnlaget i denne sammenhengen er at det er blant de individbaserte registerdata som raskest ferdigstilles av SSB. Dette betyr at dersom en ønsker å benytte kjennetegn ved individer – og opptelling av disse – som grunnlag for fordeling av midler til kommunene, er det mest nærliggende å benytte det samme datagrunnlaget som vi benytter her.

Under følger en kort beskrivelse av datakildene.

## Individdata tilrettelagt av Statistisk sentralbyrå

For å belyse sammenhengen mellom levekårsproblemer og sosialhjelpsutgifter blant individer og blant kommuner, er det i tillegg til kommunedata altså behov for opplysninger på individnivå. Dette vil omfatte data for hele landets befolkning om tilpasning på arbeidsmarkedet, om inntekt og om mottak av offentlige ytelser som sykepenger, uførepensjon og sosialstønad. Med informasjon om alle bosatte på individnivå samt opplysninger om bosted på grunnkrets nivå, gir materialet stor fleksibilitet når det gjelder både å splitte opp populasjonen i små grupper og å foreta ønskede geografiske oppdelinger.

Individdata som benyttes i prosjektet har i tillegg til å være grunnlaget for den offisielle sysselsettingsstatistikken, også vært benyttet i kartlegging av levekår. Et tilsvarende datagrunnlag som det som benyttes her, lå til grunn for levekårskartleggingen i Oslo (Bråthen mfl 2006). Erfaringene derfra tyder på at dette datagrunnlaget er godt egnet til å analysere sammenhengen mellom hopning av levekårsproblemer og avhengighet av ulike offentlige ytelser. Bråthen mfl (2006) utviklet blant annet indikatorer på fatigdom og levekårsproblemer som viste seg å være relevante for å forklare bydelsvise variasjoner i ressursbehov. Nedenfor er det gitt en nærmere beskrivelse datakildene.

### System for persondata 2000–2005

System for persondata (SFP) er en samling av datafiler basert på administrative data. Samlingen inneholder demografiske opplysninger om bosatte i alderen 16–74 år i tillegg til data innenfor områder som arbeidsmarked, lønn, utdanning, trygd og lønn. Disse opplysningene refererer seg til et gitt tidspunkt i november hvert år. Ved hjelp av SFP kan man utarbeide konsistente data for ulike aktiviteter og tilstander, som for eksempel for arbeid, studier og ledighet. De fleste variabler hentes direkte fra de ulike grunnlagsregistre fra blant annet skattemyndighetene, Rikstrygdeverket og Aetat (NAV), mens enkelte må konstrueres ved å kombinere data fra ulike kilder. Ved hjelp av dette datamaterialet vil vi kunne identifisere hvem som er sosialklienter i november 2005 (og foregående år), og hva som kjennetegner gruppen når det gjelder sentrale demografiske variabler som kjønn, alder, landbakgrunn, bosted (på grunnkrets nivå) og utdanning.

### Den registrerte sysselsettingsstatistikken 2000–2005

Dataene som inngår i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, omfatter alle bosatte personer i alderen 16–74 år. Hovedkilden til data om lønnstakere er Arbeidstaker-/Arbeidsgiverregisteret (AA-registeret) påkoblet lønnsinformasjon fra Lønns- og trekkoppgaverregisteret (LTO). Selvstendig næringsdrivende klassifiseres ved hjelp av opp-

lysninger om næringsinntekt i Selvangivelsesregisteret som eies av Skattedirektoratet. Det å sammenstille data tilbake til 2000 vil for eksempel kunne belyse sosialhjelpsmottakernes tilknytning til arbeidsmarkedet de siste fem årene.

### **Inntektsdata 2000–2005**

Statistisk sentralbyrås Inntektsstatistikk for personer og familier inneholder opplysninger om yrkesinntekt (lønnsinntekter og netto næringsinntekter), kapitalinntekt (renteinntekter, aksjeutbytte, realisasjonstap, realisasjonsgevinster og andre kapitalinntekter), overføringer (pensjoner fra folketrygden, tjenstepensjoner, dagpenger ved arbeidsledighet, mottatte bidrag mm., barnetrygd, bostøtte, studiestipend, forsørgerfradrag, sosialhjelp, kontantstøtte, engangsstønad ved fødsel, grunn- og hjelpetønad og andre overføringer), og inntekt etter skatt fra perioden 2000–2005. Dataene er utarbeidet ved å koble sammen ulike administrative og statistiske datakilder for hele befolkningen per 31. desember i inntektsåret. Inntektsdataene muliggjør analyser av i hvor stor grad sosialhjelpsmottakerne har vært avhengige av offentlige overføringer tilbake i tid.

## **KOSTRA (KOMmune-STAT-RAPportering)**

KOSTRA er et informasjonssystem som består av opplysninger om kommunale tjenester og kommunenes bruk av ressurser på ulike tjenesteområder. Disse opplysningene benyttes både til analyse, planlegging og styring.<sup>1</sup>

KOSTRA inneholder blant annet tjenstedata og økonomidata for en rekke sider ved sosialtjenestene i alle landets kommuner. Den prinsipielle avhengige variabelen i dette prosjektet er kommunenes utgifter til sosialhjelp. Summen av følgende KOSTRA-funksjoner søkes forklart i våre analyser på kommunenivå:

242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

243 Tilbud til personer med rusproblemer

281 Økonomisk sosialhjelp

Videre inneholder KOSTRA en rekke andre økonomi- og demografidata som er nødvendige for å kunne spesifisere gode analysemodeller (frie inntekter, aldersgrupper osv).

<sup>1</sup> For mer informasjon om KOSTRA se for eksempel <http://www.ssb.no/kostra/>.

## Definisjoner

I analysene har vi i hovedsak benyttet inndelinger og definisjoner slik de brukes og defineres av SSB. Vi har også benyttet noen indikatorer som ble brukt i beskrivelsen av levekårene i Oslo (Bråthen mfl 2007).

*Ikke-vestlige innvandrere* består av førstegenerasjonsinnvandrere og etterkommere (personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre) med bakgrunn fra land i Øst-Europa, Tyrkia, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika. Etterkommerne er fremdeles en liten og forholdsvis ung gruppe, og vi har derfor valgt å ikke skille mellom førstegenerasjonsinnvandrere og etterkommere. Når det henvises til ikke-vestlige innvandrere eller personer med ikke-vestlig landbakgrunn, omfatter dette både førstegenerasjonsinnvandrere og personer født i Norge av foreldre med ikke-vestlig landbakgrunn.

*Syssettingsekskluderte*. De sysselsettingsekskluderte er personer som ikke er registrert som sysselsatt eller som selvstendig næringsdrivende i løpet av perioden 2000 til 2004.

*Velferdsstatsavhengige*. De velferdsstatsavhengige er personer som har mer enn halvparten av inntekten sin fra offentlige overføringer som uførepensjon, attføring, sykepenger og sosialhjelp. Denne gruppen er avgrenset til personer i alderen 16 til 66 år for å holde pensjonistene utenfor.

*Fattige*. Personer som har inntekt under 50 prosent av medianinntekten<sup>2</sup> i befolkningen i Norge i 2005. Vi har benyttet inntekt etter skatt, og inntekten er ekvivalent etter husholdningsstørrelse. Det vil si at vi har justert inntekten etter hvor mange personer i samme familie som bor sammen. Hensikten med dette er å ta hensyn til stordriftsfordelene i en familie. Inntekt kan ekvivaleres på flere ulike måter, og vi har valgt å benytte OECDs tilnærming.<sup>3</sup>

*Geografisk hopning*. Det er mange måter en kan måle geografisk hopning eller segregering på. Vi vil her benytte en av de vanligste, *dissimilarity-index*, eller d-indeks, utviklet av Duncan og Duncan (1955). Den er lett å forstå og er mye brukt, også i Norge, blant annet av SSB (se Pettersen 2003, Blom 2006).

D-indeksen uttrykker i hvor stor grad to grupper er likt fordelt over et antall mindre områder innenfor en større geografisk enhet. Vi har beregnet d-indeks basert på grunnkretser og delområder innen kommuner<sup>4</sup>. Verdien på d-indeksen varierer fra

<sup>2</sup> Med median husholdningsinntekt menes det inntektsnivået som deler befolkningen i to like store deler, det vil si at halve befolkningen ligger over og halve befolkningen ligger under nivået på medianinntekten.

<sup>3</sup> Det vil si at husholdningsstørrelse er beregnet på følgende måte: 1. voksne person får verdien 1, øvrige voksne får verdien 0,7 og alle barn under 16 år får verdien 0,5.

<sup>4</sup> Delområder er større enn grunnkretser og består av flere grunnkretser. For en nærmere beskrivelse av geografiske inndelinger, se SSB (1999).

0 (helt lik fordeling mellom områdene) til 1 (full segregering) og uttrykker hvor stor andel av den ene (eller den andre) gruppen som må flytte for at de to gruppene skal være likt fordelt i alle de mindre områdene. Dersom en multipliserer indeksen med 100, får en uttrykt hvor mange prosent som eventuelt må flytte for at gruppene skal være likt fordelt.

D-indeksen påvirkes ikke av hvor mange personer som inngår i de to gruppene som sammenlignes. Dersom antallet personer i den ene gruppen er lavt i forhold til antall områder som sammenlignes, kan indeksen være et usikkert mål (Massey og Denton 1988). En d-indeks basert på samme datagrunnlag men med en finere inndeling, vil gi en høyere verdi.

## Analyseopplegg

Vi vil analysere sammenhengen mellom levekår og sosialhjelpsutgifter i tre trinn. Først undersøker vi hva som kjennetegner sosialhjelpsmottakerne og sammenligner dette med befolkningen for øvrig. Dette viser hvilke egenskaper som øker sannsynligheten for å være sosialhjelpsmottaker. Økt sannsynlighet for å være sosialhjelpsmottaker kan ikke alene gi en god forklaring på omfanget av sosialhjelpsutgifter. Derfor analyserer vi også hvor mye sosialhjelp som i gjennomsnitt utbetales til personer med ulike kjennetegn. Når vi så har et bilde av hvilke egenskaper som påvirker sannsynligheten for å bli sosialhjelpsmottaker, og en forståelse av effekten av disse egenskapene på utbetalt sosialhjelp, har vi et godt utgangspunkt for å analysere kommunale utgifter til sosialhjelp. Det er viktig å merke seg at mange personer med lite sosialhjelp kan ha vel så stor betydning for kommunenes sosialhjelpsutgifter som få personer som mottar mye sosialhjelp.

I analysene av gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og av kommunale utgifter til sosialhjelp, benyttes vanlig lineær regresjon, minste kvadraters metode. Når vi undersøker gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp, har vi forsøkt å kun benytte binære kategoriske variabler (dummy- eller dikotome variabler) som uavhengige variabler. Dette gjør det lettere å sammenligne effektene av de ulike indikatorene, samt at man da lett kan telle opp antallet personer i hver kommune med de aktuelle kjennetegnene.



# Hvem er sosialhjelpsmottakerne?

For å få et klarere bilde av hva som påvirker utgifter til sosialhjelp, er det naturlig å begynne med å undersøke hvem som er sosialhjelpsmottakere. Har de noen kjennetegn som gjør at de skiller seg fra resten av befolkningen? Er det noen grupper som i større grad er sosialhjelpsmottakere enn andre? Under følger en oversikt både over andelen sosialhjelpsmottakere innen ulike grupper i befolkningen og over hvilke kjennetegn som er vanligst blant mottakere av sosialhjelp. Slik kan vi si noe om hvilke individer som har økt sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Neste skritt er å undersøke hvilke faktorer som påvirker stønadsnivået til personer som mottar sosialhjelp, altså hvilke grupper som utløser store utbetalinger.

Videre vil vi se på individuell opphopning av levekårsproblemer. Har individer som mottar sosialhjelp flere levekårsproblemer enn andre? Hva har individuell hopning av levekårsproblemer å si for sannsynligheten for å være sosialhjelpsmottaker? Vi vil til slutt i dette kapitlet se på geografisk hopning av levekårsproblemer, det vil si om dårlige levekår er konsentrert til visse områder. Vi undersøker i hvilken grad ulike grupper bor segregert, og om dette er et storbyfenomen.

Dette kapitlet er en ren beskrivelse av ulike aspekter ved sosialhjelpsmottakere og hvor de bor, mens vi i neste kapittel går videre med å undersøke hvilke faktorer som påvirker nivået på gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp.

## Kort om data

Analysene i dette kapitlet bygger i stor grad på opplysninger om status for alle personer i november i hvert år i perioden 2000 til 2005. Dette betyr blant annet at vi ikke har data for alle som mottok sosialhjelp gjennom året som helhet. Samtidig er det liten grunn til å tro at de som mottok sosialhjelp i november i vesentlig grad skiller seg fra mottakere i andre av årets måneder. Selv om våre tall dermed vil kunne skille seg noe fra andre med hensyn til de rapporterte andelen sosialhjelpsmottakere i ulike grupper, er det ikke grunn til å tro at den relative variasjonen mellom gruppene er annerledes.

Når sosialhjelpsmottakere identifiseres på et gitt tidspunkt, vil vi fange opp mange av langtidsmottakerne, men færre av de som bare er innom systemet kort tid i løpet av året. For en diskusjon av hvordan og hvor lenge en skal telle sosialhjelpsmottakere,

se for eksempel Lorentzen (2007). En utfordring i våre data er dermed at langtids sosialhjelpsmottakere vil være overrepresentert (jf. vedleggstabell 1). Dette medfører at utbetalt sosialhjelp per person per år vil være høyere enn om vi hadde hatt alle mottakere i et gitt år, fordi langtidsmottakere naturlig nok mottar mer sosialhjelp i løpet av året enn det korttidsmottakere vil gjøre. Vi har håndtert dette ved å bruke gjennomsnittlig utbetaling per måned som et mål på stønadsnivå.

## Kjennetegn ved sosialhjelpsmottakerne

Hvem er sosialhjelpsmottakerne? Hvilke kjennetegn har de, og skiller de seg fra resten av befolkningen på noen måte? Vi vil her se på både i hvilken grad ulike befolkningsgrupper mottar sosialhjelp og hva som karakteriserer sosialhjelpsmottakere. Tabell 1 viser andelen personer som mottar sosialhjelp i ulike befolkningsgrupper. Tabell 2 viser hvordan sosialhjelpsmottakerne i storbyene fordeler seg på ulike kjennetegn, og den siste kolonnen i denne tabellen viser fordelingen av de samme kjennetegnene i befolkningen som helhet. Ved å sammenligne fordelingen av ulike kjennetegn blant sosialhjelpsmottakerne med fordelingen i befolkningen som helhet, får vi et bilde av hva som særpreger mottakere av sosialhjelp. Når det refereres til at bestemte befolkningsgrupper er over- eller underrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne i de ulike storbyene, har vi tatt hensyn til sammensetningen av befolkningen i den enkelte storby.<sup>5</sup>

I november 2005 mottok 1,7 prosent av befolkningen i alderen 16 til 74 år sosialhjelp. Dette utgjorde 55 960 personer. Bergen er den byen med størst andel sosialhjelpsmottakere (2,4 prosent, se tabell 1), mens Oslo følger på plassen etter (2,2 prosent). Trondheim og Stavanger har de laveste andelen sosialhjelpsmottakere blant storbyene (1,8 og 1,9 prosent), men alle storbyene ligger over landsgjennomsnittet.

Av tabell 2 ser vi at det er en overvekt av menn blant personer som mottar sosialhjelp. 59 prosent av sosialhjelpsmottakerne er menn, og 41 prosent er kvinner. Det samme mønsteret går igjen i alle storbyene med noen mindre variasjoner. Dahl mfl (2006) understreker at overvekten av menn blant sosialhjelpsmottakere ikke avspeiler et større behov for sosialhjelp blant menn enn blant kvinner. Forfatterne peker på at sosialhjelp ytes ut fra en vurdering av familiens behov, og at det oftere er menn enn kvinner som søker om sosialhjelp på vegne av familien.

Sosialhjelpsmottakerne er generelt yngre enn befolkningen ellers. Gjennomsnittsalderen for sosialhjelpsmottakere mellom 16 og 74 år er 37 år, mot 43 år innenfor det

<sup>5</sup> Vedleggstabell 2 viser fordelingen av ulike kjennetegn blant befolkningen i storbyene. Ved å sammenligne vedleggstabell 2 med tabell 2, ser man direkte i hvilken grad ulike grupper er over- eller underrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne i de ulike storbyene.

samme aldersspennet i befolkningen for øvrig. Når det gjelder alderssammensetningen av sosialhjelpsmottakere, skiller Oslo seg tydelig fra resten av landet. Hovedstaden er den eneste byen hvor de yngste aldersgruppene faktisk er underrepresentert, og det er derimot personer i alderen 31–59 år som er klart overrepresentert blant personer som mottar sosialhjelp.

Sosialhjelpsmottakere med ikke-vestlig landbakgrunn har en noe høyere gjennomsnittsalder enn øvrige personer som mottar sosialhjelp (39 år mot 36 år), og sosialhjelpsmottakere med ikke-vestlig landbakgrunn befinner seg i større grad enn andre sosialhjelpsmottakere i den eldste aldersgruppen. Likevel kan ikke Oslos avvikende alderssammensetning av sosialhjelpsmottakere forklares med en høy andel ikke-vestlige innvandrere. Om vi tar ut gruppen av personer med ikke-vestlig landbakgrunn, viser det seg at de øvrige sosialhjelpsmottakere i Oslo faktisk i enda mindre grad befinner seg i den yngste aldersgruppen. Dette kan blant annet ha noe med arbeidsmarkedet i Oslo å gjøre, og det kan tenkes at det er lettere for unge ufaglærte personer å finne arbeid i hovedstaden enn ellers i landet. Noe som igjen trolig kan føre til at færre unge får behov for sosialhjelp.

Andelen personer som mottar sosialhjelp synker med økende utdanningsnivå. Personer uten utdanning eller personer der utdanningen ikke er kjent er klart overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne. Det samme finner vi, om enn ikke like sterkt, blant personer med utdanning på grunnskolenivå. Ser vi på nyutdannede, altså personer som avsluttet utdanningen sin i 2004 eller 2005, utgjorde denne gruppen en tiendel av sosialhjelpsmottakerne i november 2005 (se tabell 2). Til sammenligning utgjorde de fem prosent av befolkningen som helhet. Sammenligner vi andelen nyutdannede blant sosialhjelpsmottakerne i hver av storbyene med andelen nyutdannede generelt i de samme byene, finner vi klare variasjoner. Kristiansand skiller seg ut ved at de nyutdannede her er klart overrepresentert blant personer som mottar sosialhjelp. 16 prosent av sosialhjelpsmottakerne i Kristiansand er nyutdannede, mot seks prosent i byen ellers. I Stavanger og Oslo, derimot, skiller ikke andelen nyutdannede blant sosialhjelpsmottakerne seg betydelig fra andelen i befolkningen ellers.

På landsbasis mottar ikke personer som er registrert som uføre sosialhjelp i større grad enn resten av befolkningen. Det er likevel forskjeller mellom storbyene. Bergen er den byen hvor de uføre i størst grad mottar sosialhjelp, 12 prosent av de uføre i Bergen er også sosialhjelpsmottakere (se tabell 1). Kristiansand har den laveste andelen sosialhjelpsmottakere blant personer som er uføre, med 4 prosent. Mens de uføre er overrepresentert blant personer som mottar sosialhjelp i Bergen, er de underrepresentert i Kristiansand. Sagt på en annen måte – dersom du er ufør, er sannsynligheten høyere for at du mottar sosialhjelp dersom du bor i Bergen enn om du bor i Kristiansand.

Flertallet av sosialhjelpsmottakerne (61,1 prosent) er registrert som aleneboende, mens kun en fjerdedel av befolkningen som helhet bor i enpersonshusholdninger (se tabell 2). Det er dermed en sterk overrepresentasjon av aleneboende blant sosialhjelps-

mottakerne. Det er forholdsvis flere sosialhjelpsmottakere blant personer som er skilt enn blant personer som ikke er skilt, (3,4 prosent av de skilte mottar sosialhjelp, mot 1,5 prosent av de som ikke er skilt).

Gruppen av helt ledige er blant dem som i størst grad mottar sosialhjelp av de befolkningsgruppene vi har sett på. Dette er personer som er registrert med helt ledig som arbeidssøkerstatus, og denne gruppen inneholder altså kun personer som har registrert seg som arbeidssøkere. 13 prosent av personene med denne sysselsettingsstatusen mottar sosialhjelp (se tabell 1), og gruppen er klart overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne. Andelen helt ledige som mottar sosialhjelp er høyest i Stavanger og Kristiansand (17,8 og 17,1 prosent), mens andelen er lavest i Oslo (10,4 prosent). Det er også forholdsvis mange sosialhjelpsmottakere blant personer som er på ulike former for tiltak. Tabell 1 viser at 11 prosent av personer som går på tiltak samtidig mottar sosialhjelp. Også personer på tiltak er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne (se tabell 2). Det er imidlertid interessant å merke seg at personer på tiltak i større grad er overrepresentert i resten av landet enn de er i storbyene.

Betegnelsen «sysselsettingsekskludert» beskriver personer som verken er registrert som sysselsatt eller som selvstendig næringsdrivende i løpet av perioden 2000 til 2004. Mens 1,7 prosent av befolkningen mottar sosialhjelp, er 5 prosent av personer i kategorien sysselsettingsekskluderte sosialhjelpsmottakere. Ikke overraskende er det altså slik at å være lenge uten arbeid øker sannsynligheten for å motta sosialhjelp, og de sysselsettingsekskluderte har tre ganger så høy sannsynlighet for å motta sosialhjelp som befolkningen for øvrig. Samtidig er det variasjoner mellom storbyene, og mellom storbyene og landet for øvrig, når det gjelder hvor store andeler av de sysselsettingsekskluderte som mottar sosialhjelp. I landet sett under ett, har 35 prosent av sosialhjelpsmottakerne vært uten arbeid i perioden 2000 til 2004. Bergen og Stavanger utmerker seg ved at de sysselsettingsekskluderte utgjør hele 43 prosent av sosialhjelpsmottakerne, men alle storbyene ligger her over landsgjennomsnittet (se tabell 2).

Tabell 2 viser at personer med ikke-vestlig landbakgrunn er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne. I befolkningen sett under ett, har seks prosent ikke-vestlig landbakgrunn. Tar vi utgangspunkt i sosialhjelpsmottakerne, er andelen med ikke-vestlig landbakgrunn 29 prosent. Oslo har den desidert høyeste andelen ikke-vestlige innvandrere blant sine sosialhjelpsmottakere, med 52 prosent. Samtidig viser tabell 1 at det er rundt 6 prosent av den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen i Oslo som mottar sosialhjelp. Dette er den laveste andelen vi finner både i storbyene og på landsbasis. Det vil si at det er en stor andel av sosialhjelpsmottakerne i Oslo som har en ikke-vestlig landbakgrunn, men det er en relativt liten andel av hele denne gruppen som mottar sosialhjelp. Den samme tendensen finner vi når det gjelder flyktninger. I overkant av to av ti sosialhjelpsmottakere er flyktninger, og denne gruppen er dermed sterkt overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne (se tabell 2). Det er i Oslo vi finner den høyeste andelen flyktninger blant personer som mottar sosialhjelp. Likevel er

flyktningene i Oslo i mindre grad sosialhjelpsmottakere sammenlignet med flyktninger i resten av landet.

Fattigdom kan måles på flere måter. Vi har valgt å bruke OECDs definisjon; en person blir definert som fattig dersom inntekten er under halvparten av median husholdningsinntekt. For en person som bor alene blir fattigdomsgrensen en inntekt på 95 000 kroner. På landsbasis mottar ni prosent av de fattige sosialhjelp (tabell 1). Det er interessant å merke seg at andelen fattige som mottar sosialhjelp er desidert lavest i Oslo, hvor kun syv prosent av de fattige er sosialhjelpsmottakere. Alle de andre storbyene ligger derimot over landsgjennomsnittet når det gjelder andelen fattige som mottar sosialhjelp, og Kristiansand er den byen som ligger høyest, med 13 prosent. Det kan innvendes at en lav andel sosialhjelpsmottakere blant de fattige betyr at de personene som mottar sosialhjelp faktisk løftes over fattigdomsgrensa. Likevel ser vi at de fattige er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne. Fem prosent av befolkningen i Norge i alderen 16 til 74 år er i henhold til OECDs definisjon fattige. Samtidig viser tabell 2 at 28 prosent av alle sosialhjelpsmottakere er fattige. I tillegg ser vi at alle storbyene med unntak av Bergen har en større andel fattige blant sine sosialhjelpsmottakerne enn landsgjennomsnittet. Det er dermed ikke slik at alle løftes ut av fattigdom gjennom å motta sosialhjelp. Hatland og Pedersen (2006) finner det samme, og de argumenterer for at sosialhjelp i liten grad bidrar til å få folk ut av fattigdom.

Tabell 1 Andelen sosialhjelpsmottakere i ulike befolkningsgrupper etter storby. Prosent. 2005.

	Oslo	Bergen	Trond-heim	Stavan-ger	Kristian-sand	Øvrige storbyer*	Resten av landet	Totalt
<b>Sosialhjelps-mottakere</b>	2,2	2,4	1,8	1,9	2,1	2,1	1,5	1,7
<b>Kjønn</b>								
Mann	2,7	2,9	2,2	2,4	2,8	2,5	1,7	2,0
Kvinne	1,7	1,9	1,4	1,3	1,4	1,7	1,3	1,4
<b>Aldersgruppe</b>								
16-24	1,9	2,8	2,8	2,4	3,6	3,0	2,3	2,4
25-30	1,9	3,1	2,7	2,5	3,4	3,1	2,6	2,5
31-59	2,6	2,5	1,7	1,9	1,7	2,1	1,4	1,7
60-74	1,3	1,1	0,6	0,8	0,8	0,6	0,4	0,6
<b>Utdanningsnivå</b>								
Ingen utd/ uoppgitt	6,0	9,0	8,1	6,4	11,5	10,0	7,9	7,5
Grunnskole	5,2	4,9	3,5	4,4	4,4	3,2	2,4	2,9
Videregående	2,5	2,7	2,2	2,1	2,1	2,2	1,5	1,8
Høyere utdanning	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Nyutdannet	2,8	3,6	3,4	2,2	5,4	4,0	3,0	3,1
Ufør	2,4	4,0	1,6	2,6	0,8	1,2	1,6	1,7
Langtidssyk	1,1	0,6	1,1	0,7	0,7	0,8	1,1	1,0
Aleneboende	3,4	4,9	3,8	4,3	5,3	4,4	3,8	3,8
Skilt	4,9	4,7	3,0	4,2	3,7	3,6	2,9	3,4
Enslig forsørger	6,4	6,8	4,5	4,6	3,5	4,9	4,4	4,8
Helt ledig	10,4	14,7	11,4	17,8	17,1	15,5	12,2	12,5
Tiltak	11,2	16,1	13,4	10,9	12,4	14,1	10,7	11,3
Syssesttings- ekskludert	7,6	9,1	6,4	7,4	6,1	6,0	4,1	5,0
Ikke-vestlig innvandrere	6,4	9,2	9,4	7,8	9,5	9,7	8,7	8
Flyktning	11,1	15,4	15,0	12,4	12,2	15,8	14,6	13,6
Fattig	7,4	10,6	10,1	12,0	12,5	11,8	9,5	9,3
N	401 613	174 072	115 688	82 609	54 864	175 202	2 305 784	3 309 832

\* Øvrige storbyer er Skien, Drammen, Fredrikstad og Tromsø

Tabell 2 Fordelingen av sosialhjelpsmottakerne på ulike kjennetegn. Prosent. 2005.

	Oslo	Ber- gen	Trond- heim	Stavan- ger	Kristian- sand	Øvrige stor- byer*	Resten av landet	Alle sosialhjelps- mottakere	Totalt i befolk- ningen
<b>Kjønn</b>									
Mann	61,1	60,2	61,4	64,9	67,3	60,0	58,1	59,4	50,4
Kvinne	38,9	39,8	38,6	35,1	32,7	40,0	41,9	40,6	49,6
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Aldersgruppe</b>									
16-24	11,4	18,2	23,8	19,6	29,2	21,1	24,1	21,4	15,4
25-30	14,0	16,4	19,9	17,8	18,6	15,6	15,8	15,8	10,5
31-59	66,4	58,3	51,6	56,4	46,1	58,1	55,1	57,0	57,0
60-74	8,2	7,1	4,8	6,2	6,1	5,2	5,0	5,7	17,1
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Utdanningsnivå</b>									
Ingen utd/ uoppgitt	21,9	13,0	14,1	16,0	17,6	17,3	13,8	15,4	3,6
Grunnskole	21,4	21,4	18,6	21,9	20,4	21,1	21,9	21,6	13,2
Videregående	48,0	58,1	59,8	56,1	57,3	56,4	60,5	57,8	57,2
Høyere utdanning	8,7	7,5	7,5	6,0	4,7	5,2	3,8	5,2	26,0
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Nyutdannet	7,1	9,5	12,1	6,6	15,7	11,2	11,0	10,3	5,5
Ufør	6,8	11,8	7,2	8,9	3,6	5,5	9,8	9,0	8,8
Langtidssyk	0,9	0,5	1,2	0,5	0,8	1,0	1,8	1,4	2,3
Aleneboende	66,4	64,9	67,2	66,3	68,7	59,4	56,9	60,1	26,4
Skilt	29,0	22,8	18,7	24,6	20,7	22,7	21,7	23,0	11,5
Enslig forsorger	11,5	11,6	11,0	9,2	7,3	11,1	11,9	11,6	4,1
Helt ledig	12,9	14,6	14,9	20,9	20,3	18,6	16,3	15,9	2,2
Tiltak	5,3	6,5	7,4	5,3	8,7	7,5	8,5	7,6	1,1
Sysselettings- ekskludert	37,2	43,4	40,3	42,7	38,8	36,7	32,5	35,0	11,7
Ikke-vestlig innvandrere	52,4	24,5	28,1	31,8	37,4	35,2	23,1	29,4	6,2
Flyktning	36,2	20,0	23,4	24,2	32,8	29,0	20,0	23,7	3,0
Fattig	32,2	27,6	34,9	34,2	34,2	30,0	25,2	27,6	5,0
<b>N</b>	<b>8951</b>	<b>4171</b>	<b>2122</b>	<b>1568</b>	<b>1151</b>	<b>3676</b>	<b>34321</b>	<b>55960</b>	<b>3 309 832</b>

\* Øvrige storbyer er Skien, Drammen, Fredrikstad og Tromsø

## Månedlige utgifter til sosialhjelp – hvem får mye?

Tabell 3 Gjennomsnittlig månedlig utbetaling av sosialhjelp for ulike grupper. Kroner. 2005

<b>Kjønn</b>	
Mann	7220
Kvinne	6756
<b>Aldersgrupper</b>	
16-24	5853
25-30	6804
31-59	7528
60-74	7120
<b>Utdanningsnivå</b>	
Ingen utd/uoppgitt	8807
Grunnskole	6788
Videregående	6617
Høyere utdanning	7029
<b>Oslo</b>	8715
Bergen	6819
Trondheim	7397
Stavanger	6869
Kristiansand	7334
Andre storbyer	7777
Resten av landet	6513
Øvrige storbyer	6335
<b>Nyutdannet</b>	6611
Under utdanning	6095
Ufør	4466
Langtidssyk	5346
Aleneboende	6647
Skilt	6926
Enslig forsørger	7586
Helt ledig	7111
Tiltak	6092
Sysselsettingsekskludert	7177
Ikke-vestlig innvandrер	8690
Flyktning	8801
Fattig	7264
Velferdstatsavhengig	7265
<b>Gjennomsnitt alle</b>	7031

Personer som mottar sosialhjelp får i gjennomsnitt 7031 kroner i måneden, men det er store forskjeller i størrelsen på utbetalingene på landsbasis. Sosialhjelpsmottakerne i storbyene får mer i snitt i måneden enn de gjør i resten av landet, og Oslo har det desidert største utbetalingsnivået, med 8715 kroner i gjennomsnittlig månedlig utbetaling. Av storbyene har Bergen det laveste nivået på utbetalinger, med 6819 kroner i måneden. Ellers ser vi at menn får mer utbetalt enn kvinner, og med hensyn til alder er det de i aldersgruppen 31–59 år som får mest. De med ingen eller uoppgitt utdanning får høyest sosialhjelpsutbetalinger, etterfulgt av de med høyere utdanning. Flere av egenskapene i tabell 3 henger sammen, for eksempel er flertallet av de som er registrert uten utdanning eller med ukjent utdanning, flyktninger eller personer med ikke-vestlig landbakgrunn. I neste kapittel ser vi nærmere på hvilke kjennetegn ved individer som i størst grad kan forklare forskjellene i individuelle sosialhjelpsutbetalinger.

### Individuell hopning

Hva skjer når ett individ har flere levekårsproblemer samtidig? Vil virkningen av levekårsulempene forsterke hverandre, slik at en person med to levekårsulempes utløser et større tjenestebehov fra kommunen enn om to personer hadde hatt ett av problemene hver for seg? Det er to spørsmål som reiser seg: Øker individuell opphopning av levekårsulempes sannsynligheten for å bli sosialhjelpsmottaker? Og påvirker graden av hopning de individuelle

sosialhjelpsutbetalingene? Det er flere mulige tilnærminger når en skal undersøke individuell opphopning av levekårsproblemer. Det enkleste er en ren opptelling av hvor mange ganger et individ opptrer i kategorier som er definert som levekårsulemper. Man får da et mål på *omfanget* av opphopningen uten at det sier noe mer om hvilke problemer individet har. Neste steg blir derfor å se på hvilke kombinasjoner av levekårsproblemer som øker sannsynligheten for å bli sosialhjelpsmottaker.

Vi vil først ta for oss omfanget av opphopning på individnivå. Dette er altså en ren opptelling av hvor mange levekårsproblemer individer har, og følgende kategorier er definert som levekårsproblemer: (1) ikke registrert i arbeid eller som selvstendig næringsdrivende, (2) ufør eller midlertidig ufør, (3) skilt, (4) enslig forsørger, (5) fattig, (6) sysselsettingsekkludert (ikke registrert i arbeid 2000–2004) og (7) lav utdanning. Dette er på ingen måte en uttømmende liste over mulige levekårsproblemer, men det er noen indikatorer på mulige levekårsulemper som kan hentes ut av tilgjengelige registre.<sup>6</sup>

Kun 5 prosent av sosialhjelpsmottakerne har ingen av de levekårsproblemene vi har sett på, i overkant av 20 prosent har ett problem, mens nesten en tredjedel av sosialhjelpsmottakerne har to levekårsproblemer. Fire av ti sosialhjelpsmottakere har tre eller flere levekårsproblemer. Til sammenligning har over halvparten av befolkningen totalt ingen levekårsproblemer, mens i overkant av 10 prosent har tre eller flere problemer. Figur 2 viser tydelig at andelen sosialhjelpsmottakere øker med økende antall levekårsproblemer.

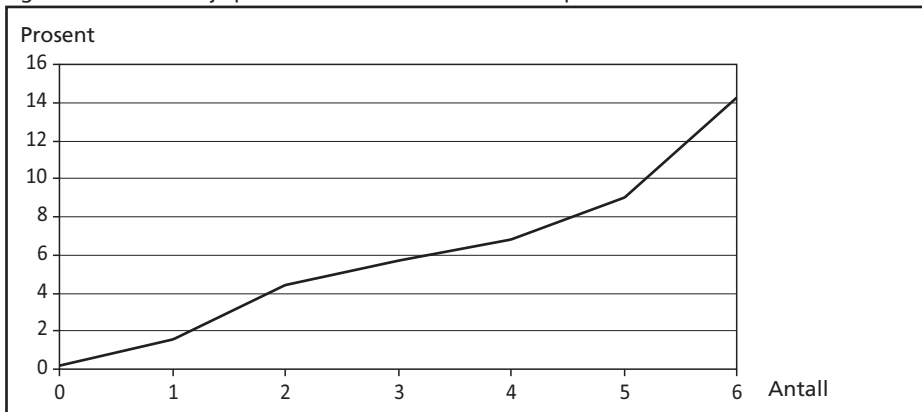
Ser vi på hvor gruppen av personer med tre eller flere levekårsproblemer bor, viser det seg at det ikke er vesentlige forskjeller mellom storbyene og resten av landet. Hvis en kun ser på omfanget av opphopning, skiller dermed ikke befolkningen i storbyene seg nevneverdig fra resten befolkningen. Derimot er det en noe høyere andel personer med tre eller flere levekårsproblemer som mottar sosialhjelp i storbyene enn ellers.

Det er særlig levekårsindikatorerne som måler tilknytning til arbeidsmarkedet som går igjen hos personene med tre eller flere levekårsulemper. Hele 96 prosent av personer med mange levekårsproblemer var ikke registrert som arbeidstakere i 2005, og syv av ti var heller ikke registrert i arbeid de fem foregående årene.

Det er naturlig å tenke seg at visse kombinasjoner av levekårsproblemer kan utløse et større hjelpebehov enn andre. Et mål på hva ulike kombinasjoner av levekårsproblemer har å si for sannsynligheten for å bli sosialhjelpsmottaker kan være å sammenligne andelen sosialhjelpsmottakere blant personer med ulike typer opphopning av levekårsproblemer. Tabell 4 viser hvor mange personer i befolkningen som har ulike kombinasjoner

<sup>6</sup> Egenskapene ikke-vestlig landbakgrunn og flyktningsstatus blir i noen tilfeller behandlet som levekårsulemper. Vi har valgt å holde disse egenskapene utenfor, fordi de i seg selv ikke sier noe om en persons levekår. I tillegg er kategoriene ikke-vestlig landbakgrunn og flyktningsstatus lite egnet i et mål på opphopning av levekårsproblemer, fordi majoriteten av befolkningen per definisjon ikke kan inneha disse egenskapene.

Figur 2 Andel sosialhjelpsmottakere etter antall levekårsproblemer. 2005



av en rekke levekårsproblemer, mens tabell 5 viser andelen sosialhjelpsmottakere blant personer med disse kombinasjonene av levekårsproblemer.

Vi ser at personer som både har vært uten arbeid i perioden 2000 til 2004 og i tillegg er registrert som helt ledige i 2005, i stor grad er sosialhjelpsmottakere. En av tre personer som både er sysselsettingsekskluderte og helt ledige mottok sosialhjelp i 2005. Dette er personer som har vært uten arbeid i lang tid og som har registrert at de ønsker seg inn på arbeidsmarkedet. Kombinasjonen av å være sysselsettingsekskludert og helt ledig kan være en indikasjon på at man ikke frivillig er utenfor arbeid og heller ikke er ute av stand til å arbeide (ufør), og denne kombinasjonen av levekårsulemper vitner derfor om en svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Flyktninger som har vært uten arbeid i perioden 2000 til 2004 er også i stor grad sosialhjelpsmottakere, og en av tre sysselsettingsekskluderte flyktninger mottok sosialhjelp i 2005. Også kombinasjonene av å være fattig og gå på tiltak eller være helt ledig gir relativt høy sannsynlighet for å være sosialhjelpsmottaker.

En annen gruppe som utmerker seg er pensjonister med flyktningbakgrunn, 40,3 prosent av personer i denne gruppen mottar sosialhjelp. Det er viktig å merke seg at dette er en liten gruppe i befolkningen, likevel er det flere som har funnet at pensjonerte individer med flyktningbakgrunn er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere (for eksempel Dahl mfl 2006). Dette er ofte personer med kort botid og som ikke har opparbeidet seg pensjons- eller trygderettigheter, de kan derfor lett bli avhengige av sosialhjelp for å sikre en inntekt.

Vi har videre sett nærmere på om personer med ulike kombinasjoner av levekårsproblemer er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere i forhold til hva man kan forvente ved å se på andelen sosialhjelpsmottakere i hver gruppe for seg. Er det for eksempel en høyere andel sosialhjelpsmottakere blant pensjonerte flyktninger enn det vi finner hvis vi simpelthen adderer andelen blant pensjonister og andelen blant flyktninger? Skjer det noe med sannsynligheten for å være sosialhjelpsmottaker når det er samme

Tabell 4 Antall personer i befolkningen med ulike kombinasjoner av levekårsulemper, 2005.

	Alene- boende	Enslig forsørger	Flykt- ning	Helt ledig	Ikke- vestlig inn- vandrer	Fattig	Pensjo- nist	Skilt	Tiltak	Ufor	Sysselet- tingseks- kludert	Lav ut- danning	Velferds- stats- avhengig
Flyktning	27 781	5 960											
Helt ledig	24 973	5 984	7 597										
Ikke-vestlig innvandrer	65 626	12 005	97 517	13 521									
Fattig	91 102	12 972	23 843	11 117	50 956								
Pensjonist	82 720		1 478		3 248	2 240							
Skilt	242 108	63 511	11 206	10 256	25 710	20 317	26 370						
Tiltak	16 251	2 526	4 114		6 781	5 344		5 048					
Ufor	115 792	6 036	4 493	889	11 714	4 641		64 158	8 169				
Sysselettings- ekskludert	150 762	13 070	13 871	6 008	29 068	27 637		60 765	6 582	140 592			
Lav utdanning	181 024	16 959	41 171	14 371	93 956	48 603	96 568	76 807	8 475	97 729	150 541		
Velferdsstats- avhengig	209 345	46 436	43 385	38 868	81 231	69 831		105 489	26 161	252 386	201 466	172 620	
Nyutdannet	43 276	7 978	6 698	7 551	12 039	11 455		9 583	3 883	1 146	6 289	1 648	24 711

Tabell 5 Andel sosialhjelpsmottakere blant personer med ulike kombinasjoner av levekårsulemper. Prosent. 2005

	Alene- boende	Enslig forsørger	Flykt- ning	Helt ledig	Ikke- vestlig inn- vandrer	Fattig	Pensjo- nist	Skilt	Tiltak	Ufør	Sysselet- tingseks- kludert	Lav ut- danning	Velferds- stats- avhengig
Flyktning	21,9	23,9											
Helt ledig	19,3	18,2	25,7										
Ikke-vestlig innvandrer	13,5	18,3	13,6	19,6									
Fattig	10,9	11,5	20,6	27,0	12,8								
Pensjonist	0,8	.	40,3	.	23,7	11,4							
Skilt	3,6	4,3	21,8	16,2	15,9	12,9	0,9						
Tiltak	15,5	17,5	24,5	.	19,5	28,5	.	14,6					
Ufør	3,3	4,1	11,8	4	6,9	5,2	.	3,5	2,1				
Sysselettings- ekskludert	8,5	16,2	29,2	31,1	19,0	18,5	.	8,7	17,9	2,5			
Lav utdanning	6,4	13,8	20,0	17,2	10,7	13,1	0,6	6,2	14,2	2,0	2,0		
Velferdsstats- avhengig	13,8	12,6	26,3	18,6	19,1	20,0	.	10,7	14,5	2,0	9,0	10,4	
Nyutdannet	5,7	7,0	18,0	18,1	12,2	13,7	.	7,0	15,9	3,8	15,7	22,8	15,7

individ som har to levekårsproblemer samtidig? 13,6 prosent av flyktningene i Norge mottar sosialhjelp, mens det samme gjelder 0,4 prosent av pensjonistene. Imidlertid er, som nevnt over, andelen sosialhjelpsmottakere blant pensjonerte flyktninger på hele 40,3 prosent, noe som gir den sterkeste overrepresentasjonen av de kombinasjonene vi har sett på. Nest etter følger kombinasjonen av å ha ikke-vestlig innvandringsbakgrunn og å være pensjonist og kombinasjonen sysselsettingsekskludert og helt ledig. Også i alle de andre gruppene som ble nevnt over med høye andeler sosialhjelpsmottakere, viser det seg at det er en høyere andel sosialhjelpsmottakere i gruppen med kombinasjonen av de ulike levekårsindikatorerne enn det er i de to aktuelle gruppene for seg (se vedleggstabell 3).

Tabell 6 viser hvor mye personer med ulike kombinasjoner av levekårsproblemer gjennomsnittlig får utbetalt i sosialhjelp i måneden. Personer som både er flyktninger og sysselsettingsekskluderte mottar i gjennomsnitt 9273 kroner i måneden, noe som er i overkant av 2200 kroner mer enn gjennomsnittet for alle sosialhjelpsmottakere. De nest høyeste utbetalingene gis til personer som er sysselsettingsekskluderte og samtidig registrert som helt ledige, og disse personene får i gjennomsnitt utbetalt 7900 kroner i måneden, nesten 900 kroner mer enn snittet for alle sosialhjelpsmottakere. I neste kapittel vil vi se nærmere på hvilke kombinasjoner av levekårsulemper som kan forklare individuell variasjon i mottatt sosialhjelp.

Tabell 6 Gjennomsnittlig månedlig utbetaling av sosialhjelp til personer med ulike kombinasjoner av levekårsproblemer. Kroner. 2005.

Flyktning og sysselsettingsekskludert	9273
Helt ledig og sysselsettingsekskludert	7904
Fattig og helt ledig	7260
Flyktning og pensjonist	7132
Ikke-vestlig innvanderer og pensjonist	7035
Fattig og tiltak	6149

## Geografisk hopning

Ofte forstås hopning som et individuelt fenomen, det vil si at et individ kan ha flere levekårsulemper som igjen «forsterker hverandre». Hopning kan imidlertid også forstås som et geografisk fenomen, dersom problemer øker når individer med et (eller flere) kjennetegn bor segregert, sammenlignet med når individer med tilsvarende problemer er jevnt fordelt.

Hvordan man rent praktisk skal gå frem for å måle segregering, er et annet spørsmål. I første omgang kunne en tenkt seg at det er naturlig å sammenligne bydeler i de største byene. Bydelene er imidlertid ofte store, og kan dermed ha mye intern variasjon. Videre vil ikke bydeler nødvendigvis følge sosiale skillelinjer. Ved å benytte bydeler vil en heller ikke kunne sammenligne segregasjon i storbyene med segregasjon i mindre kommuner. Alternativt er det mulig å gjøre beregninger basert på grunnkrets, men det vil i mange mindre kommuner bety at analysene baseres på svært få individer. Vi har derfor valgt å benytte delområde som vårt utgangspunkt.<sup>7</sup>

Vi har beregnet d-indeks basert på fordelingen mellom delområder innen den enkelte kommune. D-indeksen varierer fra 0 (helt lik fordeling) til 1 (full segregering) og uttrykker andelen som må flytte for at de to gruppene skal være likt fordelt i alle delområdene. I tabell 7 ser vi at storbyene skiller seg ut med jevnt over høyere segregering enn i resten av landet. Ikke-vestlige innvandrere er mye mer segregert i Oslo enn i landet for øvrig. Sosialhjelpsmottakere bor mer konsentrert i storbyene enn i øvrige kommuner. Hovedinntrykket er likevel at Norge er preget av lav segregering. Når d-indeksen er over 0,3 regnes det som moderat, og først over 0,6 snakker en om sterk segregering.

## Oppsummering

Flyktninger, personer som er registrert som helt ledige og personer som går på ulike former for tiltak har størst sannsynlighet for å være sosialhjelpsmottakere. De gruppene som i størst grad er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere i forhold til resten av befolkningen, er personer som ikke er registrert i arbeid i perioden 2000–2004 (sysselsettingsekskluderte), personer med ikke-vestlig landbakgrunn, fattige og flyktninger. Når vi ser på individuell opphopning av levekårsproblemer, er det særlig kombinasjonen av å være sysselsettingsekskludert og registrert som helt ledig i 2005 samt kombinasjonen av å være sysselsettingsekskludert og flyktning som ser ut til å øke sannsynligheten for å være sosialhjelpsmottaker.

<sup>7</sup> Vi har beregnet d-indeks basert både på grunnkrets og delområde. Indeksen basert på grunnkrets blir naturlig nok høyere enn indeksen basert på delområde. Til tross for større variasjonsbredde har d-indeksene basert på grunnkrets stort sett mindre standardavvik (variasjon) enn indeksen basert på delområde. I tillegg er det størst variasjon mellom storbyene når indeksen er basert på delområde. Se også vedleggstabell 4.

Tabell 7 Fordeling av individer mellom delområder innen kommuner i 2005. D-indeks.

Kommuner	Sosialhjelps- mottakere	Arbeids- ledige	Uføre	Ikke-vestlige innvandrere	Lav/ukjent utdanning	Fattige	Sysselesettings- ekskluderte	Flyktning og sysselesettings- ekskludert	Skilt og arbeidsledig	Individuell oppnopning **
Oslo	0,2449	0,1326	0,1428	0,3160	0,1695	0,1693	0,1106	0,2970	0,1406	0,1612
Trondheim	0,2526	0,1351	0,1140	0,1897	0,0935	0,2683	0,0897	0,2858	0,1339	0,1377
Bergen	0,2255	0,0961	0,0809	0,2235	0,0859	0,1870	0,0714	0,3532	0,1196	0,1032
Stavanger	0,2298	0,1320	0,1079	0,1166	0,0731	0,1468	0,0756	0,2100	0,1870	0,1248
Kristiansand	0,2076	0,1043	0,1049	0,2490	0,1209	0,1123	0,1171	0,3083	0,1613	0,1452
Øvrige storbyer*	0,2512	0,1265	0,0967	0,2524	0,0981	0,1832	0,0979	0,3596	0,2224	0,1222
Øvrige kommuner	0,1538	0,0767	0,0590	0,1637	0,0585	0,0903	0,0628	0,3084	0,1648	0,0709
Norge	0,1798	0,0913	0,0763	0,1896	0,0776	0,1187	0,0731	0,3077	0,1624	0,0912
Std. avvik	0,0854	0,0441	0,0415	0,0905	0,0455	0,0660	0,0344	0,1568	0,0849	0,0478
Minimum	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Maksimum	0,4551	0,3040	0,1857	0,4231	0,1695	0,2953,	0,1604	0,9953	0,6973	0,1838

\* Øvrige storbyer er Skien, Drammen, Fredrikstad og Tromsø

\*\* Individuell oppnopning er definert som å ha minst tre levekårsproblemer, se side 27.



## Hva forklarer individuell variasjon i mottatt sosialhjelp?

Et av utgangspunktene for denne undersøkelsen er at store kommuner har større sosialhjelpsutgifter enn små kommuner. En måte å vise dette på er å ta utgangspunkt i gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person per måned i hver kommune. I tabell 3 så vi at sosialhjelpsklienter i storbyene i gjennomsnitt mottar mer sosialhjelp enn sosialhjelpsklienter i mindre kommuner. I forrige kapittel så vi hvilke egenskaper som kjennetegner sosialhjelpsmottakere. I dette kapitlet skal vi undersøke hvordan disse egenskapene påvirker utbetalt sosialhjelp til enkeltpersoner, og om disse egenskapene kan bidra til å forklare forskjellene i utbetalingsnivå mellom storbyene.

Først skal vi undersøke betydningen av de ulike egenskapene hver for seg. Hvor stor forskjell er det i utbetalt sosialhjelp mellom personer som er uføre sammenlignet med alle andre? Hvor mye mottar en person som er helt arbeidsledig sammenlignet med alle andre? Deretter skal vi se på ulike hopningsmål, det vil si kombinasjoner av egenskaper, og vi starter med å undersøke enkeltkombinasjoner hver for seg. Til sist undersøker vi om disse egenskapene sammen kan bidra til å forklare forskjellene mellom storbyene.

### Enkeltfaktorer som påvirker utbetalt sosialhjelp

Dersom en person har behov for økonomisk støtte i form av sosialhjelp, er det mange egenskaper som påvirker støttebehovet, eller hvor mye sosialhjelp som behøves. I tabell 9 undersøker vi hvordan en rekke egenskaper *i seg selv*, altså uten å ta hensyn til andre egenskaper, påvirker gjennomsnittlig månedlig utbetalt sosialhjelp for enkeltindivider i 2005. Effekten av å bo i Oslo uttrykker gjennomsnittlig forskjell i størrelsen på utbetalt sosialhjelp for de som bor i Oslo sammenlignet med alle personer som bor utenfor Oslo. De som bor i Oslo mottar i gjennomsnitt 2000 kroner mer enn alle andre. Tilsvarende ser vi at de som er i alderen 16–25 år i gjennomsnitt mottar 1450 kroner mindre enn alle andre, når vi ikke har tatt hensyn til andre egenskaper.

Hvilke enkeltegenskaper er så viktigst for å forklare variasjon i utbetalt sosialhjelp? Dette kan vi se på to forskjellige måter. For det første kan vi se hvilke egenskaper

Tabell 9 Enkeltegenskapers betydning for gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp. 2005. OLS. Bivariate sammenhenger.

Variabel	b.	s.e.	t	R <sup>2</sup> (justert)
Oslo	2003,78	49,758	40,27	0,0281
Trondheim	379,58	96,854	3,92	0,0003
Bergen	-229,86	70,439	3,26	0,0002
Stavanger	-166,74	112,110	1,49	0,0000
Kristiansand	309,27	130,349	2,37	0,0001
Øvrige storbyer	797,71	74,607	10,69	0,0020
Kvinne	-463,47	37,619	12,32	0,0027
Alder 16-25	-1452,78	42,689	34,03	0,0203
Alder 26-40	531,00	37,682	14,09	0,0035
Alder 41-60	650,21	40,086	16,22	0,0047
Alder 61-74	40,13	84,478	0,47	0,0000
Under utdanning	-1008,45	71,932	14,02	0,0035
Nyutdannet	-458,90	66,420	6,91	0,0008
Lav/ukjent utdanning	934,90	38,162	24,50	0,0106
Helt arbeidsledig	94,52	50,541	1,87	0,0000
Ufør, varig	-2817,93	63,682	44,25	0,0338
Ufør, midlertidig	-1722,55	145,710	11,82	0,0025
Sykemeldt	-1709,49	156,761	10,91	0,0021
På tiltak	-1016,99	69,618	14,61	0,0038
Pensjonist	-746,08	139,350	5,35	0,0005
Ikke-vestlig innvandrер	2350,31	39,370	59,70	0,0599
Flyktning	2320,18	42,379	54,75	0,0508
Kort botid	2003,95	54,158	37,00	0,0239
Skilt	-136,19	43,99	3,10	0,0002
Velferdsstatsavhengig	1597,44	51,905	30,78	0,0166
Sysselsettingsekskludert	224,58	38,767	5,79	0,0006
Deltid siste 5 år	-1945,48	197,624	9,84	0,0017
Fattig	321,46	41,361	7,77	0,0011
Aleneboende	-963,96	37,562	25,66	0,0116
Ektepar u/barn	1054,80	117,123	9,01	0,0014
Ektepar m/barn	2056,86	52,143	39,45	0,0270
Enslig forsørger	651,88	57,713	11,30	0,0023
Samboer m/barn	-445,81	94,084	4,74	0,0004
Andre familietyper	-1406,35	70,311	20,00	0,0071
1 barn	90,02	55,654	1,62	0,0000
2 barn	1240,16	68,691	18,05	0,0058
3 barn	2530,02	94,517	26,77	0,0126
4 eller flere barn	4835,47	107,446	45,00	0,0349
Sosialhjelp i 6 mnd i 2005	1845,67	38,043	48,52	0,0403
Sosialhjelp i 2000-2004	1460,13	56,864	25,68	0,0116
Individuell hopning*	350,60	37,590	9,33	0,0015

\* Individuell opphopning er definert som å ha minst tre levekårsproblemer, se side 27.

som påvirker gjennomsnittet mye. En annen måte kan være å se på hvor mye de ulike egenskapene bidrar til å forklare variasjonen (justert  $R^2$ ) i utbetalt sosialhjelp. For den enkelte sosialhjelpsmottaker vil den første egenskapen være viktigst, mens for myndighetene kan den andre være vel så viktig. Alle variablene er dummyvariabler, og kan således sammenlignes direkte.

Den egenskapen som påvirker gjennomsnittlig månedlig utbetalt sosialhjelp mest er om sosialhjelpsmottakeren har fire eller flere barn. De som har fire eller flere barn får i gjennomsnitt utbetalt nesten 5000 kroner mer enn alle andre. At antall barn og familiestørrelse påvirker utbetalt sosialhjelp er ikke overraskende, men heller et uttrykk for at systemet fungerer som tiltenkt.

Videre ser vi at ikke-vestlige innvandrere, flyktninger og personer med kort botid har høyere sosialhjelp enn andre, hver av disse egenskapene øker gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per måned med over 2000 kroner.

I tabell 9 ser vi også at det er en del egenskaper som reduserer utbetalt sosialhjelp i forhold til andres utbetaling. Dette betyr at personer som for eksempel er uføre, i gjennomsnitt mottar nesten 3000 kroner mindre enn personer som ikke er uføre. Mange av de negative effektene er knyttet til indikatorer som viser at en har andre inntektskilder, som for eksempel trygder og/eller pensjoner.

Det er viktig å huske på at de negative koeffisientene ikke nødvendigvis medfører reduserte utgifter for den enkelte kommune. En negativ koeffisient betyr bare at personer med slike kjennetegn mottar mindre enn andre. For de kommunale utgiftene er også antallet personer med de ulike kjennetegnene avgjørende. Mange personer med lave utbetalinger kan medføre høyere kommunale utgifter til sosialhjelp enn få personer som mottar høye utbetalinger.

En indikasjon på denne sammenhengen får vi ved å se på forklart varians, justert  $R^2$ . I tabellen ser vi hvordan hvert enkelt individkjennetegn forklarer variasjonen i gjennomsnittlig månedlig sosialhjelp.

To egenskaper utmerker seg med hensyn til forklart varians. Om en er ikke-vestlig innvanderer, og om en har flyktningstatus. Begge forklarer hver for seg mer enn 5 prosent av variasjonen i utbetalt sosialhjelp per måned. Videre ser vi at det ene målet på langtids sosialhjelpsmottak, mottak i seks måneder eller mer i 2005, i seg selv forklarer mer enn 4 prosent av variasjonen.

Det å ha mange barn øker støttebehovet betraktelig, og vi ser at dersom en sosialhjelpsmottaker har fire eller flere barn, er det i seg selv en av de fem egenskapene som best forklarer variasjonen i utbetalt sosialhjelp. Det samme gjelder for sosialhjelpsmottakere som er uføre. Selv om uføre får mindre sosialhjelp enn andre, forklarer uførestatus over tre prosent av variasjonen i månedlig utbetalt sosialhjelp.

Andre egenskaper som er viktige er om sosialhjelpsmottakeren er bosatt i Oslo, om han eller hun er i den yngste aldersgruppen eller ikke, eller om en har kort botid i

Norge. Igjen ser vi at familietype og antall barn også er viktig for å forklare variasjonen i utbetalt sosialhjelp.

Den enkeltvariabelen som i størst grad bidrar til å redusere variasjon i utbetalt sosialhjelp mellom kommunene/storbyene er om en er ikke-vestlig innvandrer (ikke vist).

Som beskrevet i forrige kapittel har vi laget forskjellige mål på geografisk hopning av individer som viser om individer med bestemte kjennetegn er ujevnt fordelt innen den enkelte kommune. I tabell 10 ser vi effekten av geografisk hopning (segregering) av personer med ulike egenskaper på utbetalt sosialhjelp. Legg merke til at det her er snakk om effekten av bosettingsmønsteret blant for eksempel uføre, uavhengig av om den enkelte sosialhjelpsmottaker er ufør selv.

Som vi ser har bosettingsmønster stor betydning for utbetalt sosialhjelp. I tabell 10 viser vi effekten av den enkelte indeks på gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp. For de fleste segregasjonsmålene basert på en enkeltindikator øker gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per måned når segregasjonen øker. Segregasjonsmålet går i utgangspunktet fra 0 til 1. Som vi så i forrige kapittel er den faktiske variasjonen mindre. Alle indeksene begynner på 0, men ingen av indeksene basert på en enkeltindikator har høyere maksimumsverdi enn 0,45 (fordelingen av sosialhjelpsmottakere).

Dersom vi forsøker å ta hensyn til den faktiske variasjonen i de ulike indeksene, finner vi at effektene ikke varierer fullt så mye som tabellen gir inntrykk av (ikke vist). Det er bosettingsmønsteret til de uføre og de med lav/ukjent utdanning som i størst grad forklarer variasjonen i utbetalt sosialhjelp. Den d-indeksen som i størst grad bidrar til å forklare variasjon mellom kommuner, er fordelingen av uføre innen kommunen (ikke vist).

Tabell 10 D-indeksenes betydning for gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp. Segregasjon basert på ulike egenskaper i befolkningen. 2005. OLS. Bivariate sammenhenger.

	b.	s.e.	t	R <sup>2</sup> (justert)
Sosialhjelpsmottakere	6359,09	227,246	27,98	0,0138
Helt ledige	13437,31	441,468	30,44	0,0163
Uføre	18905,17	445,133	42,47	0,0312
Ikke-vestlige innvandrere	7446,37	207,263	35,93	0,0225
Lav utdanning	16551,93	390,068	42,43	0,0312
Fattige	7134,47	276,394	25,81	0,0117
Syssetsettingsekskluderte	20564,93	567,597	36,23	0,0229
<b>Kombinasjonsmål</b>				
Flyktning og syssetsettingsekskludert	873,13	130,618	6,68	0,0008
Skilt og ledig	506,72	244,965	2,07	0,0001
Individuell hopning	15630,53	390,440	40,03	0,0278

D-indeksene måler segregasjon mellom delområder innen kommuner.

I de videre analysene kommer vi kun til å inkludere indeksen for de uføre. Dette skyldes at de ulike indeksene er høyt korrelert med hverandre. Dette gjør tolkningen av resultatene vanskelig dersom vi har inne flere i samme analyse, samt at det kan bidra til at estimatene blir mer usikre. De to indeksene (basert på én egenskap) som er høyest korrelert er indeksene for bosettingsmønsteret blant uføre og blant lavt utdannede ( $r=0,85$ )<sup>8</sup>. I vedleggstabell 5 vises en oversikt over korrelasjonene.

Dersom uføre bor segregert, vil den enkelte sosialhjelpsmottaker i gjennomsnitt få noen ekstra tusenlapper utbetalt. Effekten er nesten helt uavhengig av om en selv er ufør eller ikke. At personer med visse kjennetegn har en tendens til å samle seg geografisk, kan en tolke som en konsekvens av blant annet boligpriser. Men tolkningen av effekten av dette bosettingsmønsteret på utbetalt sosialhjelp er vanskeligere. Hovedspørsmålet er om høy segregasjon medfører økt behov for sosialhjelp, eller fører økt behov for sosialhjelp til segregasjon?

En utfordring med hensyn til segregering er dermed at det både er en konsekvens av et (eller flere) forhold, og at den kan ha effekt på andre forhold. For eksempel kan høy segregering være en konsekvens av store sosiale forskjeller (uttrykt gjennom store forskjeller i for eksempel boligpriser), og at segregeringen blir et uttrykk for sterk sosial og økonomisk marginalisering, noe som kan medføre at man trenger mer økonomisk støtte. Samtidig kan en tolke effekten av segregering som et uttrykk for «læring»: når mange marginaliserte bor konsentrert, senkes terskelen for å søke om sosialhjelp, det er ikke like belastende eller stigmatiserende å søke om sosialhjelp når «alle andre» i nabolaget gjør det.

Våre analyser gir ikke grunnlag for å si om segregeringen er en årsak eller en effekt, og vi kan heller ikke utelukke at andre, bakenforliggende faktorer er det som egentlig forklarer variasjonen i utbetalt sosialhjelp.

## Effekten av hopning på utbetalt sosialhjelp

I forrige kapittel så vi at enkelte levekårsindikatorer ofte inntreffer sammen. Vi skal i det følgende undersøke om kombinasjoner av to (eller tre) levekårsindikatorer gjør at problemene for den enkelte blir større enn summen av enkeltindikatorene skulle tilsi, altså om de «forsterker hverandre».

Vi har valgt ut kombinasjoner som utmerker seg ved at andelen sosialhjelpsmottakere er mye større enn en skulle forvente ut fra andelen i den enkelte levekårsindikator. I tillegg skal vi undersøke om noen av hopningsindeksene som har vært benyttet på

<sup>8</sup> Indeksen for individuell hopning, altså bosettingsmønsteret blant personer som har tre eller flere levekårsproblemer, er høyt korrelert med flere av indeksene basert på enkeltindikatorer.

analyser av (aggregerte) kommunedata faktisk har betydning for utbetalt sosialhjelp. Indeksene som benyttes i analyser av kommunedata måler ikke effekten av samspill eller hopning på individnivå, da man i slike analyser ikke vet noe om hvor mange som faktisk er omfattet av *alle* indikatorene som inngår i de ulike indeksene. For eksempel finner Aastvedt mfl (2006) at en indeks bestående av antallet skilte/separerte multiplisert med antallet arbeidsledige i den enkelte kommune bidrar til å forklare variasjonen i sosialhjelputgifter mellom kommuner. Siden man bare kjenner antallet skilte og antallet arbeidsledige, vet man ikke hvor mange som er både skilt og arbeidsledig. Man antar likevel at høye verdier på slike indekser betyr at «kommunene har sosiale problemer langs flere dimensjoner» (Borgeutvalget s. 221), og at de måler kommunal hopning.

I analysene vi gjennomfører her skal vi undersøke om man får mer utbetalt i sosialhjelp dersom man skårer på mer enn én levekårsindikator. Over så vi for eksempel at dersom vi sammenligner de som er helt arbeidsledige med alle andre, er det ingen forskjell i månedlig utbetalt sosialhjelp. Når man sammenligner de som er skilt med alle andre, mottar de som er skilt litt mindre sosialhjelp. Men hva skjer dersom man er både arbeidsledig og skilt?

I tabell 11 presenteres resultatene av regresjoner der vi undersøker samspillseffekter.<sup>9</sup> Vi presenterer først en modell med indikatorene som inngår, og så en modell hvor vi ser effekten av å besitte begge (alle) indikatorene som inngår.

Et mål på hopning som flere har benyttet, er kombinasjonen av å være både arbeidsledig og skilt/separert (se for eksempel Langørgen og Åserud 2003, Aastvedt mfl 2006). Vi ser i tabell 11 at det å være enten skilt eller arbeidsledig ikke har betydning for utbetalt sosialhjelp. Dersom en er både arbeidsledig og skilt, får en imidlertid i gjennomsnitt noen hundre kroner mer utbetalt sosialhjelp per måned. Sammenlignet med effekten av å være enten skilt eller arbeidsledig, ser vi her en relativt stor effekt av å være begge deler. Like fullt forklarer ikke dette målet noe av variasjonen i utbetalt sosialhjelp ( $R^2$  under 1 prosent), og det reduserer heller ikke forskjellene mellom storbyene (ikke vist). I underkant av 3 prosent av sosialhjelpsmottakerne er i alderen 16–59 og både skilt og arbeidsledig. Å ta med alle skilte og ledige (uten aldersbegrensningen) endrer ikke på resultatene.

En annen opphopningsindeks som har vært foreslått i analyser av aggregerte data er kombinasjonen av arbeidsledige og fattige. På individnivå er ikke denne kombinasjonen signifikant. Ved kontroll for bostedskommune (storbyer) er både arbeidsledig og fattig signifikant, men ikke kombinasjonen av de to. Omtrent 5 prosent av sosialhjelpsmottakerne er både arbeidsledige og fattige.

<sup>9</sup> Man har samspill når effekten av en egenskap (variabel) avhenger av effekten av en annen egenskap (variabel). I tabell 11 ser vi for eksempel at det å være skilt ikke har noen betydning i seg selv, men at det å være skilt har betydning dersom man er arbeidsledig.

Tabell 11 Hopning. Samspill på individnivå. OLS.

	Modell 1			Modell 2		
	b.	s.e.	P	b.	s.e.	P
Skilt/separert (15-59 år)	-4,48	45,50	0,922	-112,85	49,04	0,021
Arbeidsledig (15-59 år)	78,86	50,95	0,122	-64,56	56,42	0,253
Skilt og arbeidsledig				774,76	131,14	0,000
Konstantledd	7019,97	22,39	0,000	7043,24	22,73	0,000
Arbeidsledig (15-59 år)	56,10	50,98	0,271	89,81	62,02	0,148
Fattig (OECD)	318,80	41,43	0,000	337,04	45,63	0,000
Arbeidsledig og fattig				-103,98	108,93	0,340
Konstantledd	6934,57	22,93	0,000	6929,74	23,48	0,000
Arbeidsledig (15-59 år)	56,79	51,00	0,266	56,89	52,27	0,276
Fattig (OECD)	320,48	41,56	0,000	320,55	42,10	0,000
Skilt/separert (15-59 år)	23,38	45,62	0,608	23,46	46,61	0,615
Skilt, arbeidsledig og fattig				-1,94	212,59	0,993
Konstantledd	6929,10	25,29	0,000	6929,07	25,58	0,000
Sysselsettingsekskludert (15-59 år)	247,40	40,13	0,000	144,85	42,77	0,001
Arbeidsledig (15-59 år)	110,14	51,16	0,031	-78,00	57,92	0,178
Ledig og ekskludert				852,52	123,30	0,000
Konstantledd	6937,04	24,13	0,000	6971,02	24,62	0,000
Alder 16-25	-1444,87	43,36	0,000	-1352,53	46,17	0,000
Nyutdannet	-69,77	66,80	0,296	286,47	90,68	0,002
Nyutdannet og 16-25 år				-778,31	134,04	0,000
Konstantledd	7388,62	21,39	0,000	7368,27	21,674	0,000
Lav utdanning	916,99	38,80	0,000	883,95	39,35	0,000
Nyutdannet	-171,44	67,20	0,011	-277,26	70,42	0,000
Nyutdannet og lav utd.				1178,39	235,00	0,000
Konstantledd	6708,50	24,58	0,000	6721,53	24,71	0,000
Arbeidsledig (15-59 år)	119,18	51,21	0,020	137,70	55,01	0,012
Nyutdannet	-476,02	66,82	0,000	-438,65	78,15	0,000
Nyutdannet og ledig				-139,01	150,72	0,356
Konstantledd	7053,05	20,69	0,000	7050,38	20,90	0,000
Alder 16-25	-1457,07	43,44	0,000	-1423,78	43,84	0,000
Nyutdannet	-99,03	67,11	0,140	34,79	71,31	0,626
Arbeidsledig (15-59 år)	226,58	50,81	0,000	294,69	52,26	0,000
Ung, nyutdannet og arbeidsledig				-1012,88	182,94	0,000
Konstantledd	7358,61	22,42	0,000	7341,44	22,63	0,000
Flyktning botid over 5 år	1925,52	56,11	0,000	1539,81	69,76	0,000
Sysselsettingsekskludert (15-59 år)	184,74	39,55	0,000	42,32	42,38	0,318
Flyktning og sysselsettingsekskludert				1089,66	117,25	0,000
Konstantledd	6740,24	22,95	0,000	6783,64	23,40	0,000
Ikke-vestlig innvandrere	2350,33	39,37	0,000	2531,38	44,82	0,000
Skilt	-136,66	42,65	0,001	95,34	50,74	0,060
Skilt og ikke-vestlig innvandrere				-788,40	93,54	0,000
Konstantledd	6371,39	23,49	0,000	6318,14	24,31	0,000

Ikke-vestlig innvandrere	2412,93	39,59	0,000	2239,54	45,87	0,000
Syssettsingsekkludert (15-59 år)	520,09	38,94	0,000	354,99	44,76	0,000
Ikke-vestlig innvandrere og syssettsingsekkludert				677,30	90,66	0,000
Konstantledd	6159,51	25,24	0,000	6216,81	26,37	0,000
Enslig forsørger	674,24	56,24	0,000	735,29	63,75	0,000
Flyktning	2327,80	42,33	0,000	2358,04	44,86	0,000
Enslig forsørger og flyktning				-275,37	135,39	0,042
Konstantledd	6401,18	21,66	0,000	6393,94	21,95	0,000
Enslig forsørger	634,97	57,43	0,000	430,88	71,88	0,000
Lav utdanning	937,04	38,12	0,000	872,21	40,51	0,000
Enslig forsørger og lav utdanning				563,68	119,47	0,000
Konstantledd	6612,99	24,08	0,000	6636,91	24,61	0,000
Ikke-vestlig innvandrere 4 eller flere barn	3709,89	107,13	0,000	1857,37	245,24	0,000
Ikke-vestlig innvandrere med 4 eller flere barn	2072,63	39,77	0,000	2022,89	40,19	0,000
Konstantledd	6312,31	21,14	0,000	6326,15	21,19	0,000

Borgeutvalget (NOU 2005:18) har foreslått at man skal benytte en opphopningsindeks bestående av både skilte, fattige og arbeidsledige. Som vi ser har ikke dette målet effekt på individnivå. Under 1 prosent av sosialhjelpsmottakerne er både arbeidsledige, fattige og skilt/separert.

Dersom man både har vært registrert som arbeidsledig i november 2005, og ikke har vært registrert som sysselsatt i november de fem foregående årene (2000–2004) er effekten større enn om en bare summerer effektene i den første modellen. Over 3 prosent av sosialhjelpsmottakerne har en slik svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Vi ser at dersom en er ung og nyutdannet (mer enn 4 prosent av sosialhjelpsmottakerne), mottar en mindre sosialhjelp enn andre. Dersom en nylig har avsluttet en lav utdanning, øker hjelpebehovet markert. Nyutdannede og helt arbeidsledige skiller seg ikke fra andre, men dersom en i tillegg er under 26 år, mottar en mye mindre sosialhjelp per måned enn andre.

Personer som har flyktningstatus, som har bodd mer enn fem år i Norge og som ikke har vært registrert som sysselsatt i årene 2000–2004, mottar mer sosialhjelp enn andre. Over 4 prosent av sosialhjelpsmottakerne har denne kombinasjonen.

I de bivariate analysene (i tabell 10) så vi at det å være flyktning eller ikke-vestlig innvandrere alene forklarte mest av variasjonen i utbetalt sosialhjelp. Slik er det også her, det er i modellen hvor flyktningstatus eller ikke-vestlig innvandrere inngår at forklart varians er høyest. Den kombinasjonen som best forklarer variasjon i utbetalt sosialhjelp er dersom sosialhjelpsmottakeren er ikke-vestlig innvandrere og har fire barn eller mer. Denne gruppen utgjør ikke mer enn litt over 2 prosent av sosialhjelpsmottakerne, men forklarer likevel omtrent 8 prosent av variasjonen i månedlig utbetalt sosialhjelp.

Også kombinasjonen av å være ikke-vestlig innvandrere og ikke ha vært registrert sysselsatt de fem foregående årene, forklarer mye av variasjonen i utbetalt sosialhjelp. Denne kombinasjonen forklarer over 6 prosent av variasjonen i utbetalt sosialhjelp. Samtidig er dette en av de største gruppene som er testet, de utgjør nesten 7 prosent av sosialhjelpsmottakerne.

I forrige kapittel så vi at det var en høy andel av personer som var pensjonerte og som hadde enten flyktningstatus eller ikke-vestlig innvandringsbakgrunn som var sosialhjelpsmottakere. Disse gruppene, som også er relativt små, mottar ikke mer sosialhjelp enn andre (ikke vist).

Av de forskjellige kombinasjonene av egenskaper som er undersøkt i tabell 11, er det kombinasjonen av å ha ikke-vestlig landbakgrunn og å ikke ha vært registrert i arbeid de fem foregående årene som i størst grad reduserer forskjellene mellom storbyene og andre kommuner (ikke vist).

## Klarer vi å forklare forskjellene mellom storbyene?

Så langt har vi undersøkt hvordan ulike egenskaper og kombinasjoner av egenskaper hos sosialhjelpsmottakere påvirker gjennomsnittlig månedlig utbetalt sosialhjelp. Vi skal i det følgende undersøke hvordan de ulike egenskapene slår ut på sosialhjelpsutbetalinger når vi tar hensyn til flere egenskaper samtidig.

I tabell 12 ser vi hvordan egenskapene vi har undersøkt hver for seg virker i samme modell. Vi har tatt utgangspunkt i forskjellene mellom storbyene og øvrige kommuner (modell 1), og så legger vi inn indikatorer som antas å påvirke utbetalt sosialhjelp (modell 2). I den siste modellen (modell 3) tar vi også inne noen hopningsmål.

I modell 1 finner vi bruttoforskjellene mellom storbyene. Konstantleddet uttrykker gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i alle andre kommuner enn byene som er med i modellen, og tilsvarer summen vi så i tabell 4. I Oslo er gjennomsnittlig utbetaling 2200 kroner høyere enn i de øvrige kommunene. De øvrige storbyene ligger mellom 300 og nesten 900 kroner høyere, mens byene Drammen, Skien, Fredrikstad og Tromsø (Øvrige byer) ligger drøyt 1250 kroner over resten av landet. Hva er årsakene til disse forskjellene?

Når vi i modell 2 kontrollerer for en rekke levekårsindikatorer, ser vi en tydelig reduksjon i forskjellene mellom storbyene og de øvrige kommunene. Når vi i modell 3 inkluderer hopningsmål, får vi en ytterligere reduksjon i forskjellene mellom storbyene og andre kommuner, men Trondheim og Oslo ligger fortsatt noen hundrelapper over øvrige byer og kommuner.

Hvilke av egenskapene som inngår i analysene i tabell 12 er viktigst for å forklare variasjon i sosialhjelp? Nesten alle egenskapene som inngår har betydning for nivået

på utbetalt sosialhjelp. En av egenskapene som betyr mest er familiestørrelse, her målt som antall barn. Jo flere barn, desto høyere utbetalt sosialhjelp. Økende alder medfører også høyere utbetalt sosialhjelp. En av enkeltegenskapene vi trakk frem i tabell 9, var om sosialhjelpsmottakeren er ufør. Vi ser i tabell 12 at etter kontroll for en rekke andre egenskaper, skjer det lite med effekten av å være ufør. Uføre som har behov for sosialhjelp mottar, naturlig nok, mindre sosialhjelp enn andre, siden de også mottar uførepensjon.

I tabell 9 trakk vi også frem ikke-vestlige innvandrere og flyktninger som store grupper som utmerket seg med forholdsvis høye utbetalinger. Når vi i tabell 12 har kontrollert for en rekke øvrige egenskaper, er effekten av å tilhøre disse gruppene kraftig redusert. Når vi i tillegg inkluderer samspill (hopning) i modell 3, ser vi at flyktning-status ikke lenger er signifikant, de mottar ikke mer eller mindre sosialhjelp enn andre. Dersom en er flyktning og ikke har vært i jobb de siste årene (sysselsettingsekskludert), mottar en noen hundrelapper mer enn andre. Videre ser vi at innvandrere med mange barn mottar en del mer i sosialhjelp enn andre.

Langtidsmottakere av sosialhjelp mottar mer enn andre, selv om effekten er redusert i forhold til effekten i tabell 9. Også i en modell med kontroll for en rekke øvrige egenskaper finner vi at segregering av uføre innen kommuner har en selvstendig effekt på utbetalt sosialhjelp. Økt segregering er forbundet med høyere sosialhjelpsutbetalinger. Som vi har diskutert over, er det usikkert om denne effekten betyr at segregering medfører større hjelpebehov, eller om det egentlig er slik at stort behov for økonomisk støtte fører til økt segregering.

Til tross for at vi har et forholdsvis høyt antall variabler med i analysene, har vi likevel bare forklart omtrent 22 prosent av variasjonen i gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per måned. Mye av variasjonen skyldes med andre ord forhold som vi ikke har med, og sannsynligvis forhold som ikke registreres i offentlig statistikk på samme måte som de egenskapene som er med. Et forhold som har blitt trukket frem som vesentlig når det gjelder sosialhjelpsutbetalinger, er rusmisbruk og individuelle problemer knyttet til dette. Videre er det stor variasjon i hvor stor grad personer som er i en økonomisk vanskelig situasjon faktisk oppsøker sosialtjenesten. For eksempel har man sett at en forholdsvis stor andel av personer som defineres som fattige ikke mottar sosialhjelp (Hatland og Pedersen 2006). Når man da i tillegg vet at det er stor variasjon i kommunenes satser til sosialhjelp, i deres vurderinger av hva sosialhjelp skal dekke og hvilke vurderinger som ligger til grunn for utbetalingen (Brandtzæg mfl 2006), sier det seg selv at mye av variasjonen i utbetalt sosialhjelp ikke kan forklares ved hjelp av de dataene vi har tilgjengelig.

Analysene i tabell 12 viser at vi fra modell 1 til modell 3 har redusert forskjellene mellom storbyene og øvrige kommuner betraktelig (om enn i varierende grad). I den siste modellen ser vi at utbetalt sosialhjelp fortsatt er noen hundre kroner høyere i Oslo og Bergen enn i andre byer og kommuner. Det er usikkert hva den resterende

forskjellen kan skyldes. Vi har gjort analysen i modell 3 separat for hver av storbyene (ikke vist), og da fant vi at modellen best forklarer variasjonen i utbetalt sosialhjelp i Oslo (justert  $R^2$  på ca. 21 prosent) og Trondheim (justert  $R^2$  på ca. 20 prosent), og at den passet dårligst på Bergen (justert  $R^2$  på ca. 13 prosent) og Kristiansand (justert  $R^2$  på ca. 15 prosent).

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi først og fremst undersøkt hvilke egenskaper som påvirker nivået på utbetalt sosialhjelp, men vi har også forsøkt å si noe om hva som i størst grad bidrar til å forklare den totale (i.e. kommunale) variasjonen i utbetalt sosialhjelp.

Vi har vist at det er svært mange egenskaper som påvirker hvor mye en får i sosialhjelp og at de egenskapene som påvirker utbetalt sosialhjelp mest er antall barn, alder, uførestatus, og til dels om en er flyktning eller ikke-vestlig innvandrere. For de to siste gruppene er det henholdsvis mangelen på arbeid og familiestørrelse som har betydning.

Tabell 12 Variasjon i gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp 2005. OLS.

	Modell 1			Modell 2			Modell 3		
	b.	s.e.	P	b.	s.e.	P	b.	s.e.	P
Oslo	2202	51	0,000	782	70	0,000	780	69	0,000
Trondheim	883	96	0,000	715	88	0,000	711	88	0,000
Bergen	306	71	0,000	-268	72	0,000	-268	72	0,000
Stavanger	356	111	0,001	-305	105	0,004	-293	104	0,005
Kristiansand	821	129	0,000	180	120	0,133	168	120	0,159
Øvrige storbyer	1264	75	0,000	498	70	0,000	490	70	0,000
Kvinne				-291	37	0,000	-302	37	0,000
Alder 26-40				644	46	0,000	652	46	0,000
Alder 41-60				1163	53	0,000	1148	53	0,000
Alder 61-74				1290	105	0,000	1225	105	0,000
Under utdanning				-904	67	0,000	-905	66	0,000
Nyutdannet				-220	62	0,000	-226	62	0,000
Lav/ukjent utdanning				154	39	0,000	46	44	0,294
Helt arbeidsledig				103	47	0,028	5	57	0,936
Ufør, varig				-3075	65	0,000	-3174	69	0,000
Ufør, midlertidig				-2197	131	0,000	-2325	133	0,000
Sykemeldt				-984	143	0,000	-970	143	0,000
På tiltak				-897	63	0,000	-892	63	0,000
Pensjonist				-1569	161	0,000	-1655	161	0,000
Kort botid				370	68	0,000	548	72	0,000
Ikke-vestlig innvandrere				603	77	0,000	556	77	0,000
Flyktning				196	80	0,014	-101	87	0,247
Skilt				-134	45	0,003	-226	49	0,000
Velferdsstatsavhengig				1179	55	0,000	1172	55	0,000
Syssestettingsekskludert				116	40	0,003	-142	49	0,004
Deltid siste 5 år				-765	178	0,000	-753	178	0,000
Fattig				-597	39	0,000	-775	49	0,000
Ektepar u/barn				912	110	0,000	898	110	0,000
Ektepar m/barn				-83	82	0,311	-107	82	0,191
Enslig forsørger				-760	106	0,000	-870	108	0,000
Samboer m/barn				-1437	124	0,000	-1433	124	0,000
Andre familietyper				-811	67	0,000	-825	67	0,000
Barn 1				1306	96	0,000	1311	96	0,000
Barn 2				2065	102	0,000	2083	102	0,000
Barn 3				2832	117	0,000	2863	117	0,000
Barn 4 eller mer				4465	128	0,000	3101	240	0,000
Sos.hjelp 6 mnd i 2005				1021	38	0,000	1014	38	0,000
Sosialhjelp i 2000-2004				626	56	0,000	596	56	0,000
D-indeks uføre				8942	622	0,000	8920	622	0,000
Ledig og fattig							263	96	0,006
Flyktning og syssestettingsekskludert							735	91	0,000
Innvandrere m>3 barn							1705	253	0,000
Hopning, individuell*							298	59	0,000
Konstantledd	6513	23	0,000	3765	75	0,000	3905	76	0,000
R2 (justert)	0,035			0,215			0,217		
N	55960			55960			55960		

\* Individuell opphopning er definert som å ha minst tre levekårsproblemer.

# Hva forklarer kommunal variasjon i sosialhjelpsutgifter?

## Innledning

Vi har i de foregående kapitlene undersøkt hvilke egenskaper som øker sannsynligheten for å bli sosialhjelpsmottaker, og vi har sett på hvordan disse egenskapene påvirker nivået på utbetalt sosialhjelp. Vi har valgt ut noen av egenskapene som hadde betydning blant individer, og har talt opp antallet slike individer per kommune. Vi har også valgt ut egenskaper som tilsvarer målene på hopning som tidligere undersøkelser har benyttet, og fått tallfestet disse per kommune. Gjennom disse opptellingene av individkjennetegn kan vi supplere data som finnes i KOSTRA, og kan undersøke om vi ved hjelp av disse nye variablene bedre kan forklare variasjonen i sosialhjelpsutgifter mellom kommuner. Resultatene vil fortelle oss om KOSTRA-dataene kanskje bør utvides eller suppleres til å inneholde flere aggregerte mål enn det som er tilgjengelig i dag.

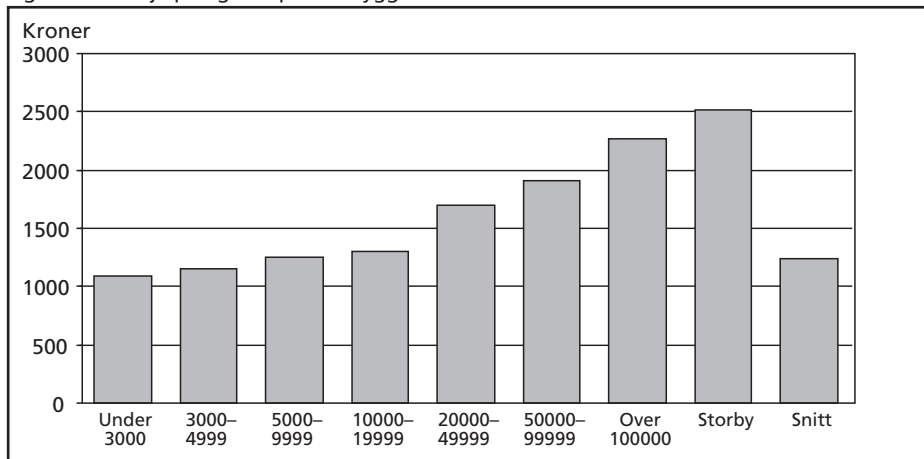
I dette kapitlet skal vi først undersøke hvordan de ulike målene på individuell opphopning fordeler seg mellom kommuner med ulikt folketall. Deretter tester vi hvordan målene bidrar til å forklare variasjonen i sosialhjelpsutgifter mellom landets kommuner.

I de foregående kapitlene har vi undersøkt individer, og har således hatt muligheten til å trekke frem egenskaper ved individene i de forskjellige storbyene. Når vi nå skal se på kommunene, er det lite hensiktsmessig å undersøke variablene for hver storby. Vi har derfor gruppert kommunene etter befolkningstall, og starter med en del beskrivende statistikk som viser hvordan de aggregerte målene varierer etter kommunestørrelse.

Utgangspunktet er det velkjente mønsteret i sosialhjelp per innbygger (sum kostrafunksjon 242, 243 og 281).

Storbyenes utgiftsnivå er om lag 2,5 ganger høyere enn i kommuner med færre enn 3000 innbyggere. Utgiftene øker med økende kommunestørrelse. Forskjellen i figur 3 mellom stolpen for storbyene og stolpen for kommuner med flere enn 100 000 innbyggere, er effekten av at Kristiansand bytter plass med Bærum.

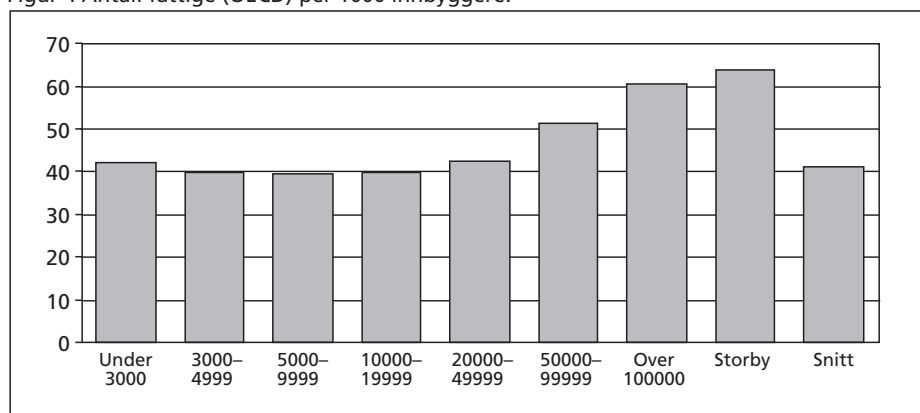
Figur 3 Sosialhjelpsutgifter per innbygger. Etter kommunistørrelse. Kroner. 2005.



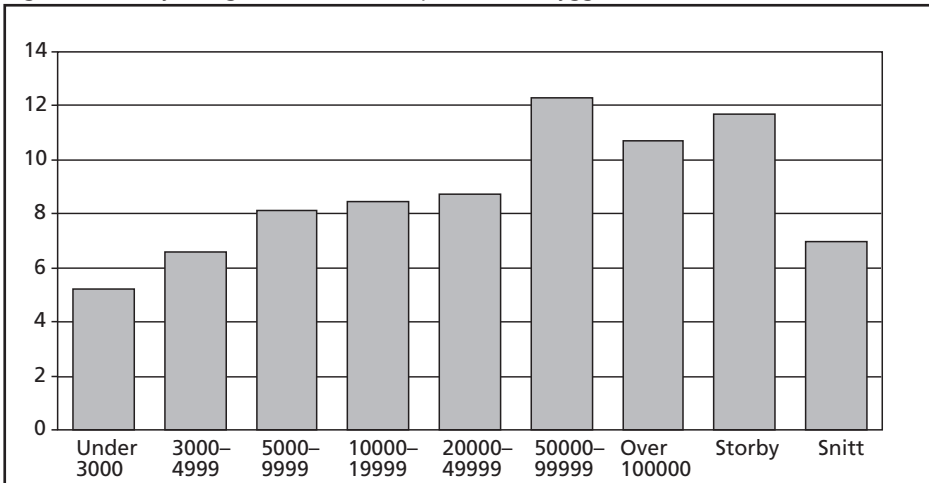
## Variasjon i noen levekårsindikatorer mellom kommuner

Som vist tidligere, er det noen grupper i befolkningen som har høyere sannsynlighet for å være sosialhjelpsmottakere enn andre. Det er derfor interessant å undersøke hvordan ulike befolkningsgrupper er fordelt mellom kommuner av ulik størrelse. Er det slik at personer med levekårsproblemer i større grad befinner seg i storbyene enn i resten av landet? Vi vil først se på hvordan personer med utvalgte levekårsproblemer fordeler seg etter kommunistørrelse, deretter vises det samme for personer med ulike kombinasjoner av levekårsproblemer.

Figur 4 Antall fattige (OECD) per 1000 innbyggere.



Figur 5 Antall flyktninger med kort botid per 1000 innbyggere.

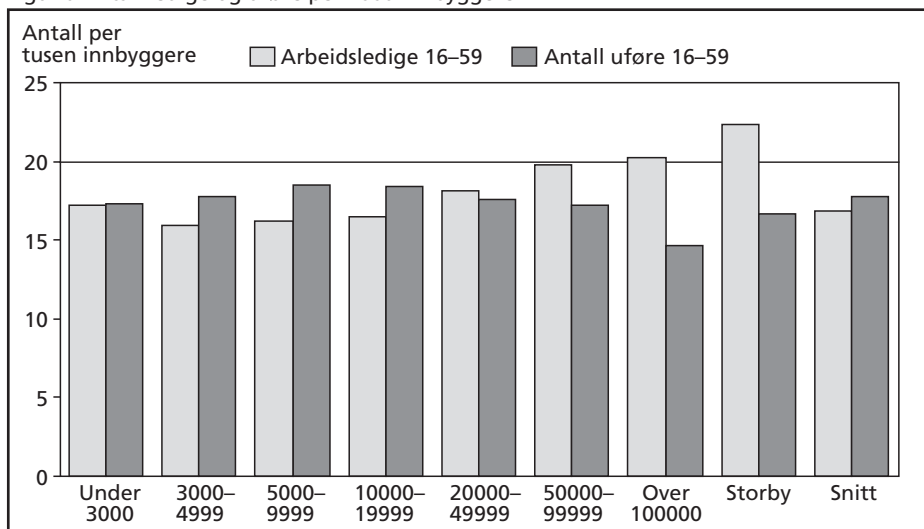


Antallet fattige har vært med som en del av indekser i tidligere analyser av kommunal variasjon i sosialhjelpsutgifter (se for eksempel NOU 2005:18). Vi skal benytte det faktiske antallet personer i hver kommune som er fattig og arbeidsledig (i motsetning til å multiplisere antallet fattige med antallet ledige) i våre analyser, og starter med å se på fordelingen av fattige etter kommunestørrelse. Det er klare forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder antall fattige per 1000 innbyggere (figur 4), og det er klart flere fattige i de store kommunene enn i de små. Storbyene har med andre ord både størst andel og størst antall fattige blant sine innbyggere.

Antall flyktninger med kort botid i kommunene øker klart med kommunestørrelse, men det er de mellomstore kommunene med 50 000 til 100 000 innbyggere som i størst grad huser gruppen av relativt nyankomne flyktninger (se figur 5).

Når det gjelder arbeidsledige personer mellom 16 og 59 år, er mønsteret det samme som for fattige (se figur 6). Antall arbeidsledige per 1000 innbyggere varierer noe mellom de små kommunene, men det er de store kommunene som har flest arbeidsledige per innbygger. Igjen skiller storbyene seg ut ved å ha flest arbeidsledige. Derimot er tendensen annerledes når vi ser på de uføre. Det er ingen entydig sammenheng mellom antall uføre og kommunestørrelse, og storbyene ligger under snittet med hensyn til antall uføre i kommunene.

Figur 6 Antall ledige og uføre per 1000 innbyggere.



## Variasjon i individuell opphopning mellom kommuner

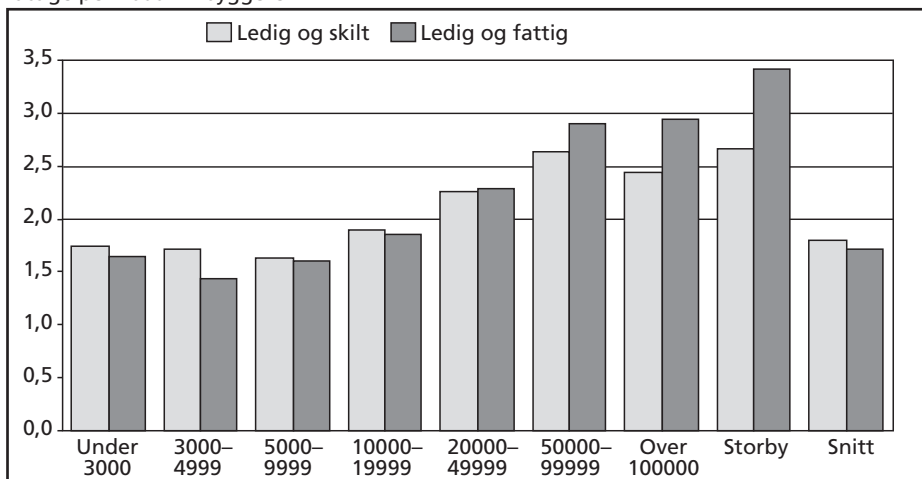
På samme måte som personer med ulike levekårsproblemer fordeler seg ulikt etter kommunistørrelse, er det interessant å se om individuell opphopning av levekårsproblemer varierer med ulik kommunistørrelse. Er det flere personer med bestemte kombinasjoner av levekårsproblemer i storbyene?

Både Borgeutvalget (NOU 2005:18) og Telemarksforskning (Aastvedt mfl 2006) benyttet indekser hvor de multipliserte antallet fattige med antallet ledige, og antallet ledige med antallet skilte. Disse indeksene skulle være uttrykk for levekårsproblemer i kommunene. Vi skal i våre analyser benytte det faktiske antallet personer som er *både* ledige og fattige og antallet personer som er *både* ledige og skilt.

Det er flere personer som er både ledige og skilte i de store kommunene, men denne kombinasjonen av levekårsulemper er ikke et spesifikt storbyfenomen (se figur 7). Det er derimot kombinasjonen av å være ledig og fattig. Det er klart flere som har denne formen for opphopning i storbyene enn i landets øvrige kommuner.

Vi har tidligere vist at det er en høy andel sosialhjelpsmottakere blant personer som er helt ledige og sysselsettingsekskluderte (31 prosent). Videre er det en høy andel blant sysselsettingsekskluderte flyktninger (29 prosent), samt i gruppen av personer som er både fattige og helt ledige (27 prosent). Av tabell 13 framgår det hvor mange personer som har ulike kombinasjoner av levekårsproblemer, og hvordan disse personene fordeler

Figur 7 Antall personer som er både ledige og skilte og antall personer som er både ledige og fattige per 1000 innbyggere.



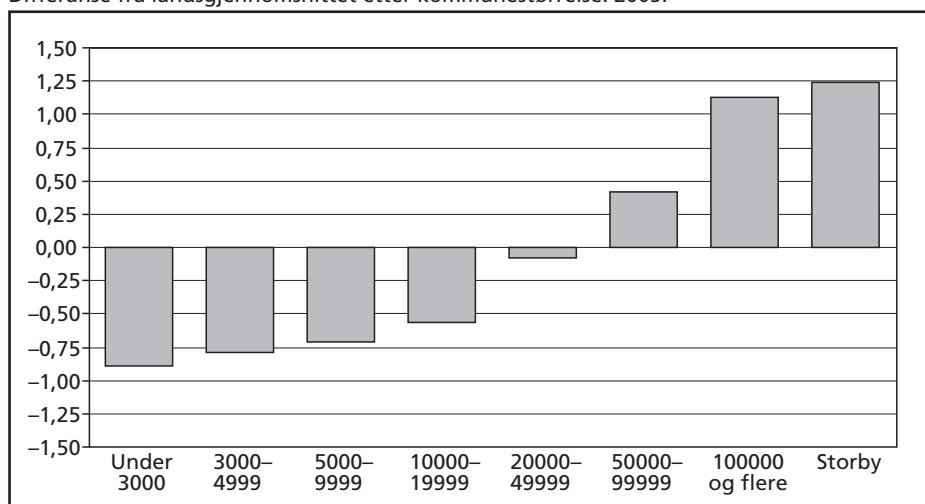
seg på kommuner av ulik størrelse. Videre viser tabellen hvor mange i de ulike gruppene som bor i en av de fem storbyene.

Tabell 13 Antall personer med ulike kombinasjoner av kjennetegn i november 2005.

Kommune- størrelse	Innbyggere 2005	Flyktning med >5år botid og sysselset- tingskskl. 2000-2004	Ung, nyut- dannet og ledig	Ny- utdannet og ledig	Sysse- lset- ekskludert 2000-2004	Ledig 05 og sysse- ekskl.	Skilt og ledig	Ledig og fattig	Skilt, ledig og fattig
Under 3000	282 373	86	281	490	9018	226	496	461	74
3000-4999	294 406	167	283	475	9663	211	501	432	83
5000-9999	643 753	500	611	1098	22446	528	1064	1032	177
10000-19999	811 382	956	777	1445	29816	830	1550	1514	296
20000-49999	1 011 569	2524	1019	1948	39310	1141	2306	2348	448
50000-99999	429 155	1652	430	909	17497	614	1126	1252	223
100000 +	1 155 781	6691	911	2194	48564	1675	3213	4078	713
Storbyene	1 126 920	6863	979	2283	49623	1761	3253	4222	719
Landet	4 628 419	12576	4312	8559	176 314	5225	10256	11117	2014

Med utgangspunkt i tabell 13 viser vi i det følgende den relative fordelingen av disse gruppene mellom grupper av kommuner. I figurene er tallene bearbejdet til indekser med gjennomsnitt lik 1. Figurene viser differansen mellom indeksverdien i de enkelte kommunegruppene og landsgjennomsnittet. Verdier større enn 0 betyr at gruppen er overrepresentert, mens verdier under 0 betyr at gruppen er underrepresentert. Verdien 1,25 betyr for eksempel at forekomsten av gruppen er 125 prosent høyere enn gjennomsnittet i landet.

Figur 8 Flyktninger med mer enn fem års botid som samtidig er sysselsettingsekskluderte. Differanse fra landsgjennomsnittet etter kommunistørrelse. 2005.



Note: Indeksverdien forteller hvor stor over- eller underrepresentasjonen er. 1,25 betyr at gruppen er 125% av landsgjennomsnittet.

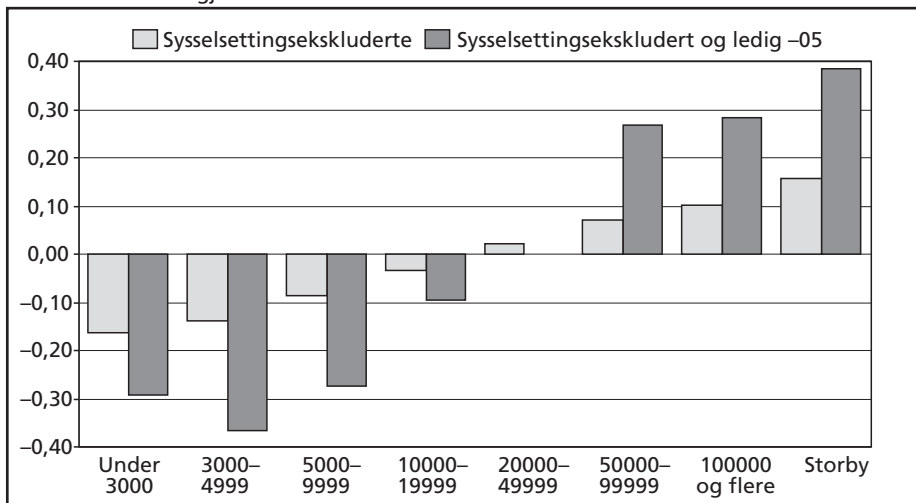
Storbyene har en sterk overrepresentasjon av personer som både er flyktninger (med lang botid) og som har vært uten sysselsetting i hele perioden 2000–2004. Det er drøyt 12 500 flyktninger med lang botid som er sysselsettingsekskluderte på landsbasis, og mer enn halvparten av dem bor i en av de fem største byene.

De sysselsettingsekskluderte utgjør 176 000 personer på landsbasis, hvorav 50 000 bor i storbyene, og de er dermed overrepresentert i storbyene. Hvis vi også tar med de sysselsettingsekskluderte som var registrert ledige i 2005 («de ekstra ekskluderte»), øker overrepresentasjonen i storbyene betydelig. Denne gruppen utgjør imidlertid ikke mer enn vel 5000 personer på landsbasis.

Unge nyutdannede uten jobb utgjør 4000 personer på landsbasis, og er overrepresentert i alle kommunegruppene unntatt storbyene, jf figur 10.

Det ser altså ut til å være lettere for unge nyutdannede i storbyene å komme seg i jobb. Når det gjelder alle nyutdannede som ikke er i jobb, er bildet annerledes. Vi

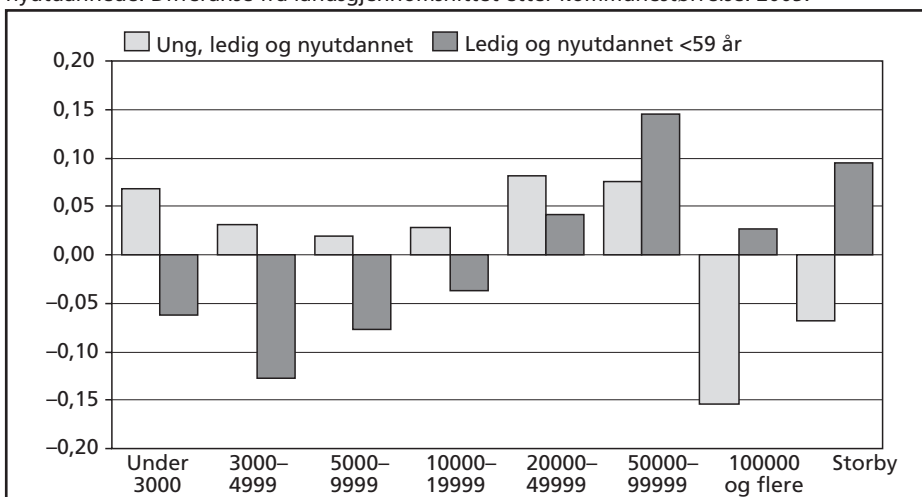
Figur 9 Sysselsettingsekskluderte og personer som både er sysselsettingsekskluderte og ledige. Differanse fra landsgjennomsnittet etter kommunistørrelse. 2005



Note: Indeksverdien forteller hvor stor over- eller underrepresentasjonen er. 1,25 betyr at gruppen er 125% av landsgjennomsnittet.

ser at nyutdannede uten jobb er overrepresentert i storbyene. Altså kommer de unge nyutdannede seg raskere i jobb i storbyene enn ellers i landet, men blant alle nyutdannede tar det lengre tid å komme seg i jobb i storbyene enn ellers.

Figur 10 Personer som er unge, ledige og nyutdannede, samt personer som er ledige og nyutdannede. Differanse fra landsgjennomsnittet etter kommunistørrelse. 2005.



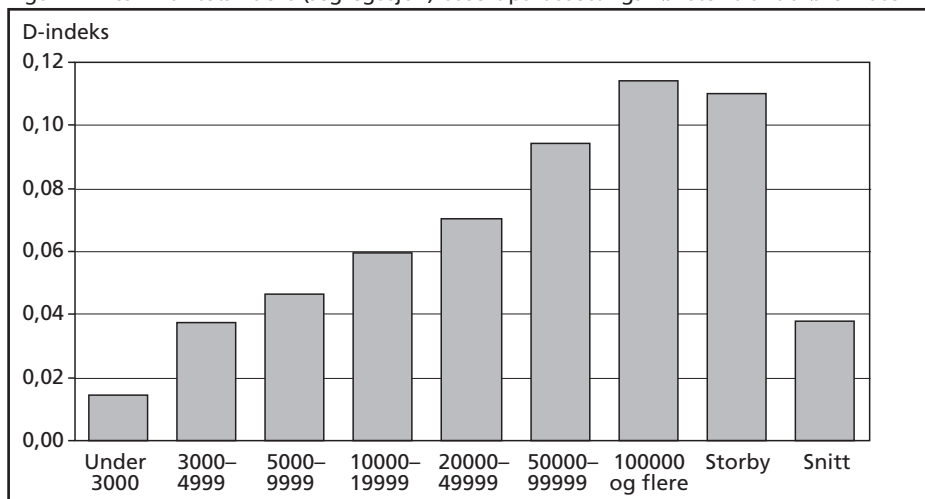
Note: Indeksverdien forteller hvor stor over- eller underrepresentasjonen er. 1,25 betyr at gruppen er 125% av landsgjennomsnittet.

## Variasjon i geografisk opphopning mellom kommuner

Når man ser på geografisk hopning av levekårsproblemer, er spørsmålet hvordan bosettingsmønsteret er blant personer med ulike levekårsproblemer. I hvilken grad bor personer med problemer segregert, og finner vi forskjeller basert på kommunestørrelse? Vi har tidligere sett at det er sterk samvariasjon mellom indeksene som måler segregering av ulike levekårsproblemer, og vi har valgt å basere oss på dissimilaritetsindeksen for uføre.

Figur 11 viser at graden av kommuneintern segregasjon øker klart med folketallet i kommunene. Det vil si at de uføre bor mer segregert jo større kommune de bor i. Segregasjon er likevel ikke et rent storbyfenomen og vi ser at segregasjonen faktisk blir mindre når Bærum erstattes av Kristiansand (forskjellen mellom søylen for kommuner over 100 000 innbyggere og søylen for storbyene).

Figur 11 Dissimilaritetsindeks (segregasjon) basert på bosettingsmønster blant uføre. 2005.

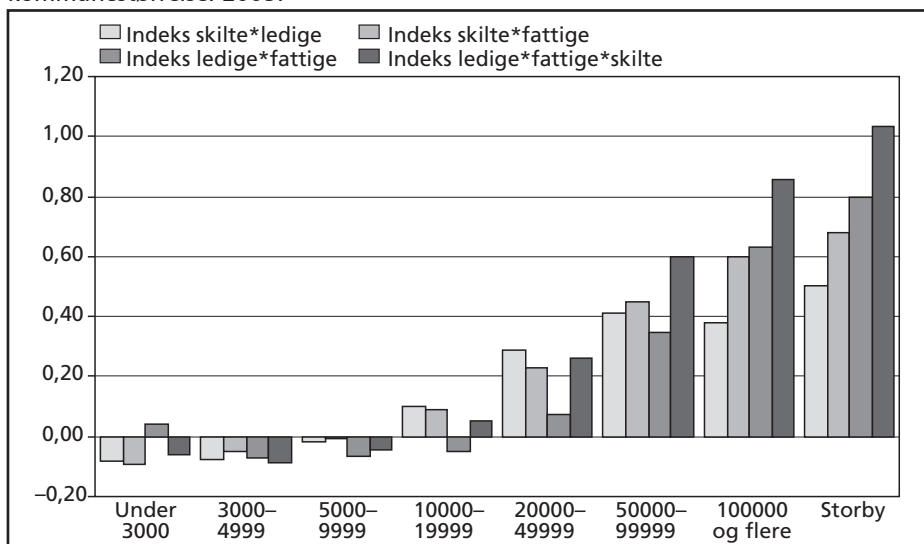


## Borgeutvalgets aggregerte opphopningsmål

I figur 12 vises variablene som inngår i Borgeutvalgets forslag til indekser for opphopning, på standardisert form, og beregnet ut fra aggregerte data på kommunenivå. I vår illustrasjon er hver indeks produktet av faktorer med gjennomsnitt lik 1. Selve indeksene får dermed ikke et gjennomsnitt lik 1. For hver indeks viser figuren differansen mellom gjennomsnittet i hver kommunegruppe og gjennomsnittet for alle landets

kommuner. Storbyene er som kjent sterkt overrepresentert i alle disse gruppene, noe som forsterkes når faktorene multipliseres med hverandre.

Figur 12 Borgeutvalgets opphopningsindekser. Differanse fra landsgjennomsnittet etter kommunestørrelse. 2005.



## Hva forklarer variasjonen i kommunenes utgifter?

I likhet med tidligere analyser har vi gjennomført regresjonsanalyser med sum sosialhjelpsutgifter per innbygger som avhengig variabel (sum KOSTRA-funksjon 242, 243 og 281). Alle tallene gjelder for 2005.

Borgeutvalget foreslo en ny fordelingsnøkkel i inntektssystemet, basert på den analysemodellen som er vist først i tabell 14. Her inngikk opphopningsmålet av skilte, ledige og fattige som en multiplikativ variabel. Opphopningsmålet hadde positiv og signifikant effekt.

For å sammenligne virkningen av dette målet med våre alternative kandidater til opphopning, basert på individdata, har vi anvendt den samme modellen på data for 2005. Vi får ikke like sterk forklaringskraft, men variablene som inngår i modellen viser tilsvarende effekter og signifikansnivå som i utvalgets analyse.

I vår første modell er dette opphopningsmålet erstattet av to mål på individuell opphopning: Personer som er både skilt og fattig samt personer som både er skilt og ledig. I tillegg har vi tatt med et mål på geografisk segregasjon. Modellens forklaringskraft er den samme som i modellen med Borgeutvalgets opphopningskriterium. Begge

Tabell 14 Regresjonsanalyser av utgifter til sosialhjelp per innbygger, 2005.

	Borgeutvalgets modell						Våre modeller 2005											
	Urvalgets analyse-03			Anvendt på 2005			Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 4					
	B	t		B	t		B	t	B	t	B	t	B	t				
Konstantledd	382	3,47		555	4,61		286	2,11	-34	-0,26	-370	-2,54	-670	-2,93				
Frie inntekter	0,002	0,88		-0,003	-0,96		0,000	-0,13	0,007	2,36	0,009	3,26	0,013	3,59				
Flyktninger med kort botid	54 040	15,61		39 686	10,85		41 823	11,52	39 122	11,49	39 472	11,68	39 130	11,80				
Antall uføre 16-59	7 816	2,23		9 990	2,49		14 177	3,60	-684	-0,13								
Skilte/separerte 16-59											8 197	4,51	5 472	2,90				
Arbeidsledige 16-59											9 640	3,14	2 149	0,60				
Opphopning skilte*ledige*fattige	11 977 827	12,86		7 973	9,79													
Ledig & skilt pr. 1000							114	5,59	94	4,84			68	3,20				
Ledig & fattig pr. 1000							89	3,98	22	0,96			15	0,65				
Sysselsettingsekskluderte									10 066	3,28	6 597	2,81	7 235	3,09				
Flyktninger >5 år og sysselsettings-ekskludert									131 307	6,73	123 935	6,20	93 091	4,12				
Ung. nyutdannet og ledig									104 276	3,71	115 710	4,16	111 365	4,01				
Urbanitetskriteriet													59	2,39				
Geografisk segregasjon							1 823	2,87	1 082	1,81								
R <sup>2</sup> -justert	0,58			0,43			0,43		0,52		0,51		0,53					

målene på individuell opphopning har positiv og signifikant effekt, men effekten er ikke stor. Segregasjonsmålet har også positiv og signifikant effekt. Ved å introdusere disse variablene blir den isolerte effekten av antall uføre og flyktninger sterkere og mer signifikant.

I modell 2 har vi tillegg inkludert ytterlige tre mål på individuell opphopning: Antall sysselsettingsekskluderte, flyktninger som er sysselsettingsekskluderte og ledige nyutdannede. Disse målene er positivt signifikante. Ved å inkludere disse uttrykkene for antall personer som har flere kombinasjoner av levekårsulemper, kontrollerer vi bort effekten av uføre. Dette kan tolkes som at mange av de uføre også er sysselsettingsekskluderte, slik at det ikke blir noen gjenværende selvstendig effekt av antall uføre i kommunene når de sysselsettingsekskluderte tas med. Opphopningsmålet for sysselsettingsekskluderte flyktninger viser sterk effekt og er klart signifikant. Det samme gjelder antall unge og nyutdannede personer (under 26 år) som ikke er i jobb. Kommunens utgifter til sosialhjelp øker med 104 000 kroner for hver person som er ung, nyutdannet og ledig. Dette er imidlertid ikke et storbykriterium, siden denne gruppen er underrepresentert i de fem storbyene, slik vi viste i figur 10. Effekten av de to første individuelle hopningsmålene i modell 1 svekkes, og antall personer som er både ledige og fattige, viser ikke lenger signifikant effekt. Videre er ikke lenger segregasjonsmålet signifikant.

I modell 3 har vi i tillegg tatt med antall ledige og skilte som selvstendige variabler, siden disse tradisjonelt har effekt på variasjonene i kommunens sosialhjelpsutgifter. Størrelsen på gruppene med individuell opphopning er relativt liten, slik at det er rimelig å anta at antall ledige og skilte vil ha en selvstendig effekt i tillegg. Videre har vi tatt ut de to målene på individuell hopning som hadde liten effekt og/eller ikke var signifikante i modell 2. Segregasjonsmålet hadde ikke noen signifikant effekt når de øvrige målene på individuell opphopning ble inkludert, og er derfor også tatt ut av modellen. Modellene gir imidlertid ikke noen bedre samlet forklaringskraft enn modell 2. Antall skilte og antall ledige har klare og signifikante effekter, på linje med tidligere analyser (bl.a. Borgeutvalget og Aastvedt mfl 2006). De bidrar også til å redusere effekten av de to målene der sysselsettingsekskluderte inngår.

I modell 4 har vi i tillegg tatt med urbanitetskriteriet, som Aastvedt mfl (2006) argumenterer for å beholde inntil videre, som fortsatt har en selvstendig effekt. Det er altså en uforklart variasjon som fanges opp gjennom urbanitetskriteriet. Urbanitetskriteriet bidrar til å redusere effekten av sysselsettingsekskluderte flyktninger, som fortsatt er sterk og signifikant. Videre har vi tatt med de to målene på individuell opphopning, for å undersøke effekten av ledighet i kombinasjon med å være skilt/separert og med fattigdom. Effekten av skilt/separert reduseres, mens antall ledige ikke lenger har signifikant effekt. Antall sysselsettingsekskluderte får sterkere effekt og høyere signifikansnivå, mens antall sysselsettingsekskluderte flyktninger får redusert effekt. Modellens samlede forklaringskraft er noe bedre enn i modell 3.

I tillegg til variablene som er nevnt, har vi også testet ulike alternativer til opptellinger av personer med individuell opphopning (flere levekårsproblemer), disse er ikke signifikante. Vi har også testet alternative mål på segregering, blant annet basert på grunnkrets heller enn delområde. Disse gjorde ikke modellene bedre.

## Oppsummering

Analysene tyder på at antall personer som har flere levekårsulemper bidrar til å forklare variasjonen i kommunenes sosialhjelpsutgifter. Personer med følgende kjennetegn har ser ut til å ha betydning:

- Sysselsettingsekskluderte
- Flyktninger som er sysselsettingsekskluderte
- Unge og ledige som er nyutdannede

I tillegg har flyktninger med kort botid (som gir kommunen integreringstilskudd) en selvstendig direkte effekt i alle modellene. Segregasjonsmålet har derimot ikke signifikant effekt når disse målene på individuell opphopning er tatt med.

Anvendt på data for 2005 ser det ut til at en modell som inkluderer disse gruppene fanger opp variasjonen i kommunenes sosialhjelpsutgifter på en bedre måte enn den modellen som Borgeutvalget baserte sitt forslag på. På den annen side viste Borgeutvalgets modell, basert på data for 2003, større forklaringskraft enn noen av de modellene vi har testet, basert på data for 2005. Dette indikerer at analysemodellen er labil for regnskapsår, og at det bør vurderes å teste modellene på flere år.

## Oppsummering og konklusjon

Formålet med denne rapporten har vært å øke kunnskapen om sammenhengen mellom opphopning av levekårsproblemer og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Vi har undersøkt denne sammenhengen både blant individer og blant kommuner. Rapporten har fremskaffet ny kunnskap blant annet gjennom å benytte individdata til å lage nye, mer informative indikatorer på levekårsproblemer på kommunenivå.

Rapporten er organisert rundt tre hovedspørsmål. De første to er analyser av individer, mens det siste besvares gjennom analyser av kommuner:

- Hvilke individuelle egenskaper kjennetegner sosialhjelpsmottakere?
- Hvilke individuelle egenskaper påvirker utbetalt sosialhjelp?
- Hvilke aggregerte individuelle egenskaper forklarer kommunenes sosialhjelpsutgifter?

Gjennom hele rapporten har vi undersøkt betydningen av én og én egenskap, og om kombinasjoner av egenskaper gjør at disse forsterker hverandre. Under følger en oppsummering av våre funn.

En rekke levekårsindikatorer er forbundet med høyere sannsynlighet for å være mottaker av sosialhjelp. Når enkelte av disse levekårsindikatorene kombineres, øker andelen sosialhjelpsmottakere mye mer enn en skulle forvente ut fra andelene sosialhjelpsmottakere basert på enkeltindikatorene.

Det er særlig personer som ikke har vært registrert som sysselsatte de siste fem år (sysselsettingsekskluderte), fattige, flyktninger og ikke-vestlige innvandrere som er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne. Vi fant også at sysselsettingsekskluderte flyktninger var særlig overrepresentert. Det samme gjelder personer som var registrert som helt ledig i 2005 og som hadde vært sysselsettingsekskluderte de siste fem årene.

Etter å ha undersøkt hvilke egenskaper som påvirker sannsynligheten for å være sosialhjelpsmottaker, har vi sett nærmere på hvordan disse egenskapene påvirker de faktiske utbetalingene til den enkelte sosialhjelpsmottaker.

Det er noen enkeltegenskaper som i større grad enn andre påvirker størrelsen på sosialhjelpsutbetaling. De egenskapene ved mottakerne som har størst betydning, når vi ikke tar hensyn til noen andre egenskaper, er om han eller hun er under 26 år, er ufør, er flyktning, har ikke-vestlig landbakgrunn eller har mange barn. Videre har vi sett at ikke-vestlige innvandrere som er sysselsettingsekskluderte har et høyt hjelpebehov.

I tillegg utmerker Oslo seg med et mye høyere utbetalingsnivå enn øvrige kommuner. Når vi undersøker disse sammenhengene i en mer omfattende modell, det vil si at vi tar hensyn til flere egenskaper samtidig, finner vi at mange barn øker gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per måned betraktelig. Det å være ufør reduserer utbetalingen. Betydningen av å ha ikke-vestlig landbakgrunn reduseres kraftig, og flyktningstatus i seg selv påvirker ikke utbetalt sosialhjelp. Imidlertid finner vi at flyktninger som ikke har vært i jobb de siste fem årene mottar mer sosialhjelp enn andre. Sosialhjelpsmottakere med ikke-vestlig landbakgrunn og mange barn mottar mer støtte enn andre med mange barn. Geografisk segregering, målt som segregering av individer med levekårsproblemer innen kommuner, påvirker utbetalt sosialhjelp, selv etter å ha kontrollert for en rekke andre forhold. Det er imidlertid uklart hvordan en skal tolke denne effekten, da bosettingsmønster både kan være en årsak til at en mottar sosialhjelp og en effekt av å være sosialhjelpsmottaker.

I rapporten har vi også undersøkt hva som kan forklare kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp.

Tidligere har en benyttet såkalte indekser på levekårsproblemer basert på multiplikasjon av antallet individer i hver kommune med ulike egenskaper, for eksempel antall personer som er skilt multiplisert med antall personer som er arbeidsledige. Vi har i våre analyser foretatt optellinger av individer med kombinasjoner av kjennetegn, for eksempel antall personer som er både skilt og arbeidsledige, og finner at dette gir bedre resultater med tanke på å forklare kommunal variasjon i utgifter til sosialhjelp.

Et hovedfunn er at hopning av levekårsproblemer har betydning for sannsynligheten for å være sosialhjelpsmottaker, hopning påvirker støttebehovet (målt som utbetalt sosialhjelp), og hopning blant individer påvirker utgiftene på kommunenivå.

Vi finner også at geografisk hopning påvirker utbetalt støtte til den enkelte og i noen grad de kommunale utgiftene. Eller sagt på en annen måte – dersom personer med levekårsproblemer bor samlet, koster de mer.

Når vi i analysene av kommunale utgifter kontrollerer for individuell hopning, forsvinner imidlertid effekten av geografisk segregering (slik vi har målt den). Siden kommuneintern segregering kan påvirkes av flere forhold, blant annet kommunenes plassering av kommunale utleieboliger, og siden segregeringen sannsynligvis til dels er en konsekvens av svingninger og variasjoner i priser i eiendomsmarkedet, og – ikke minst – siden det er uklart om behov for sosialhjelp fører til segregering eller om segregering fører til behov for sosialhjelp, vil vi ikke anbefale at segregeringsmål inngår når en skal fordele midler til kommunene.

Vi har vist at Borgeutvalgets analysemodell forklarer mindre av den kommunale variasjonen i sosialhjelpsutgifter i 2005 enn i 2003. Videre har vi sett at ved å foreta optellinger av hopning, det vil si kombinasjoner av levekårsproblemer, på individnivå, får vi en bedre modell enn når man lager indekser basert på multiplikasjon av aggregerte tall.

Tidligere undersøkelser av variasjoner i kommunale utgifter til sosialhjelp har benyttet aggregerte data, og man har laget indekser basert på aggregerte data. Når en multipliserer antallet arbeidsledige med antallet som er skilt, får man en indeks som sier «noe» om kommunale problemer. Dersom man teller opp antallet personer som er både arbeidsledig og skilt, vet man for det første hvor mange dette gjelder, og man vet også mer om hva dette «noe» er. Ved å telle opp personer med kjente kombinasjoner av levekårsproblemer, er det ikke tvil om hva man måler, og man vil samtidig ha et bedre utgangspunkt for å iverksette eventuelle tiltak rettet mot akkurat disse gruppene av individer.

Innenfor rammene av dette prosjektet har det ikke vært mulig eller hensiktsmessig å undersøke alle levekårsindikatorer og kombinasjoner av disse. For å få en enda bedre oversikt over sammenhengene som her er diskutert, bør en sette i gang flere prosjekter som undersøker mulighetene som ligger i bruk av individdata for å forklare kommunal variasjon i utgifter til sosialhjelp. En bør også iverksette prosjekter som ser på hvordan forklaringsmodeller varierer over tid.

Våre analyser tilsier at det kan være mye å hente på å benytte individdata når en skal analysere kommunale utgifter til sosialhjelp, og at en bør vurdere å trekke inn slike egenskaper når en skal utforme en ny kostnadsnøkkel.



## Kilder

- Blom, Svein (2006), «Innvandrere i Norge og Danmark: Høyest innvandrerandel i Oslo, men større etnisk segregasjon i danske byer.» *Samfunnsspeilet* 2006/4: 33–40.
- Brandtzæg, Bent, Solveig Flermoen, Trond Erik Lunder, Knut Løyland, Geir Møller og Joar Sannes (2006), *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*. Rapport nr. 232/2006. Bø: Telemarksforskning.
- Bråthen, Magne, Anne Britt Djuve, Tor Dølvik, Kåre Hagen, Gudmund Hernes og Roy A. Nielsen (2007), *Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo*. Fafo-rapport 2007: 05. Oslo: Fafo.
- Dahl, Grete, Anette Walstad Enes, Jon Epland, Tor Jørgensen, og Cassie Trewin (2006), «Langtidsmottakere av sosialhjelp.» *Økonomiske analyser* 3/2006: 32–42.
- Dahl, Grete, Anette Walstad Enes, Tor Jørgensen, og Cassie Trewin (2006), *Langtidsmottakere av sosialhjelp*. Rapporter 2006/13. Oslo - Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (2003), *Nyere levekårsforskning og kriteriesystemet i Oslo. En vurdering av kriteriene i Oslo kommunes kriteriesystem i lys av ny kunnskap om levekår og sosioøkonomiske kjennetegn ved befolkningen*. Fafo-notat 2002:23. Oslo: Fafo.
- Duncan, Otis Dudley og Beverly Duncan (1955), «A Methodological Analysis of Segregation Indexes.» *American Sociological Review* 20:210–217.
- Hatland, Aksel og Axel West Pedersen (2006), «Er sosialhjelpen et effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen?» *Tidsskrift for Velferdsforskning* 9:58–72.
- Langørgen, Audun og Remy Åserud (2003), *Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp i 2000*. Notater 2003/40. Oslo - Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Lorentzen, Thomas (2007), *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen*. Fafo-rapport 2007: 33. Oslo: Fafo.

- Massey, Douglas S. og Nancy A. Denton (1988), «The Dimensions of Residential Segregation.» *Social Forces* 67:281–315.
- Midtsundstad, Tove, Espen Dahl og Anne Britt Djuve (1999), *Jakten på storbyfaktoren*. Fafo-rapport 319. Oslo: Fafo.
- NOU (2005:18), *Fordeling, forenkling, forandring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Norges offentlige utredninger 2005:18. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Pettersen, Silje Vatne (2003), *Bosettingsmønster og segregasjon i storbyene. Ikke-vestlige innvandrere og grupper med høy og lav utdanning*. Notater 2003/33. Oslo - Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (1999), *Regionale inndelinger. En oversikt over standarder i norsk offisiell statistikk*. NOS C513. Oslo - Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Aastvedt, Ailin, Oddny Grete Råd, Knut Løyland, Trond Erik Lunder, Lars Håkonsen og Peter Austin (2006), *Storbyfaktorer i inntektssystemet. Storbyenes egenart og konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon*. Rapport fra Asplan Viak og Telemarksforskning Bø.

# Vedlegg

Vedleggstabell 1 Antall sosialhjelpsklienter i Norge i 2005. Fordelt på antall måneder mottatt sosialhjelp.

Antall måneder sosialhjelp	Hele året	November
1	20,66	3,57
2	13,31	6,98
3	9,57	6,69
4	7,56	6,09
5	6,26	5,75
6	5,59	5,74
7	4,87	5,86
8	4,57	5,99
9	4,57	6,95
10	5,35	9,43
11	6,57	13,20
12	11,12	23,74
Sum	100,00	100,00
N	121 406	55 960

Vedleggstabell 2 Fordelingen av ulike kjennetegn blant hele befolkningen i storbyene. Prosent. 2005.

	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Andre storbyer	Resten av landet
<b>Kjønn</b>							
Mann	49,7	50,2	50,2	50,3	50,0	49,7	50,6
Kvinne	50,3	49,8	49,8	49,7	50,0	50,3	49,4
	100	100	100	100	100	100	100
<b>Aldersgruppe</b>							
16-24	13,3	15,7	15,6	15,7	16,9	14,9	15,7
25-30	16,2	12,7	13,3	13,3	11,5	10,5	9,1
31-59	57,0	55,7	56,0	57,1	55,3	57,7	57,1
60-74	13,6	16,0	15,1	13,9	16,3	16,9	18,1
	100	100	100	100	100	100	100
<b>Utdanningsnivå</b>							
Ingen utd/uoppgitt	8,4	3,6	3,3	4,9	3,3	3,7	2,7
Grunnskole	9,4	10,7	10,0	9,8	10,1	14,4	14,3
Videregående	43,1	52,6	52,5	52,2	58,1	56,4	60,5
Høyere utdanning	39,1	33,0	34,2	33,1	28,5	25,5	22,5
	100	100	100	100	100	100	100
Nyutdannet	5,8	6,6	6,4	5,7	5,9	5,7	5,3
Ufør	6,5	7,1	8,3	6,5	9,6	9,3	9,4
Langtidssyk	1,8	2,0	2,1	1,4	2,5	2,5	2,5
Aleneboende	43,9	31,6	32,6	29,1	27,1	28,2	22,5
Skilt	13,1	11,5	11,6	11,0	11,8	13,2	11,1
Enslig forsørger	4,0	4,1	4,5	3,9	4,3	4,7	4,1
Helt ledig	2,8	2,4	2,4	2,2	2,5	2,5	2,0
Tiltak	1,0	1,0	1,0	0,9	1,5	1,1	1,2
Sysselsettingsekskludert	10,9	11,4	11,6	10,9	13,4	12,8	11,8
Ikke-vestlig innvandrer	18,2	6,4	5,5	7,7	8,3	7,6	4,0
Flyktning	7,3	3,1	2,9	3,7	5,7	3,9	2,0
Oecd fattig	9,7	6,2	6,3	5,4	5,7	5,3	4,0
<b>N</b>	<b>401 613</b>	<b>174 072</b>	<b>115 688</b>	<b>82 609</b>	<b>54 864</b>	<b>175 202</b>	<b>2 305 784</b>

Vedleggstabell 3 Andel sosialhjelpsmottakere i kombinasjoner av grupper fratrukket summen av andel av sosialhjelpsmottakere i hver enkelt gruppe. Prosent. 2005.

	Alene-boende	Enslig forsørger	Flyktning	Helt ledig	Ikke-vestlig innvandrere	Langtids-syk	Midlertidig ufør	Fattig	Pensjonist	Skilt	Tiltak	Ufør	Syssestings-ekskludert	Lav utdanning
Enslig forsørger	-3,8													
Flyktning	4,5	5,5												
Helt ledig	3,0	0,9	-0,4											
Ikke-vestlig innvandrere	2,4	6,2	-7,3	-0,2										
Langtids syk	-2,7	-3,1	-10,5	-9,4	-5,3									
Midlertidig ufør	2,4	0,1	-4,0	-11,7	-2,2	-6,2								
Fattig	-2,2	-2,6	-2,3	5,2	-3,8	-4,5	-8,1							
Pensjonist	-3,4	.	26,3	.	16,0	-1,4	-5,6	1,7						
Skilt	-3,6	-3,9	4,8	0,3	5,2	-2,5	-0,7	0,2	-2,9					
Tiltak	0,4	1,4	-0,4	.	0,9	-9,3	-11,1	7,9	.	-0,1				
Ufør	-2,2	-2,4	-3,5	-10,2	-2,1	-2,2	-5,4	-5,8	.	-1,6	-10,9			
Syssestings-ekskludert	-0,3	6,4	10,6	13,6	6,7	-0,3	1,6	4,2	.	0,3	1,6	-4,2		
Lav utdanning	-1,3	5,1	2,5	0,8	-0,5	-3,2	-2,6	-0,1	-3,7	-1,1	-1,0	-3,6	-6,9	
Velferdsstatsavhengig	2,8	0,6	5,5	-1,1	4,6	-0,9	-6,1	3,5	.	0,1	-4,0	-6,9	-3,2	-0,7

Vedleggstabell 4 Fordeling av individer mellom grunnkretser innen kommuner i 2005. D-indeksker.

Kommuner	Sosialhjelpsmottakere			Uføre	Ikke-vestlige innvandrere	Lav/uløst utdanning	Fattige	Syssestettingsekskluderte	Flyktning og syssestettingsekskludert	Skilt og arbeidsledig	Individuell opphopning
	Arbeidsledige	Arbeidsledige	Arbeidsledige								
Oslo	0,3647	0,1896	0,1861	0,3968	0,2174	0,2564	0,1613	0,4139	0,2517	0,2232	
Trondheim	0,3525	0,1859	0,1917	0,2895	0,1476	0,3079	0,1656	0,4995	0,3437	0,2210	
Bergen	0,3447	0,1900	0,2038	0,3471	0,1623	0,2955	0,1818	0,5540	0,4407	0,2262	
Stavanger	0,3222	0,2039	0,1970	0,2205	0,1316	0,2299	0,1463	0,4045	0,3442	0,2084	
Kristiansand	0,3112	0,1661	0,1743	0,2978	0,1511	0,2204	0,1849	0,4027	0,3174	0,2059	
Øvrige storbyer	0,3580	0,2185	0,1747	0,3513	0,1569	0,2851	0,1719	0,5687	0,4277	0,2062	
Øvrige komm*	0,3252	0,2100	0,1469	0,2965	0,1227	0,2373	0,1482	0,5797	0,4893	0,1612	
Norge	0,3333	0,2053	0,1589	0,3105	0,1388	0,2472	0,1536	0,5476	0,4428	0,1780	
Std. avvik	0,0699	0,0573	0,0351	0,0766	0,0387	0,0501	0,0283	0,2114	0,1547	0,0416	
Minimum	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	
Maksimum	0,8527	0,9365	0,2796	0,7045	0,2432	0,5509	0,3412	0,9953	0,9841	0,3526	

\* Note: øvrige byer er: Skien, Drammen, Fredrikstad og Tromsø

Vedleggstabell 5 Korrelasjoner mellom d-indeksene.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1 Sosialhjelpsmottakere	1.000									
2 Arbeidsledige	0.682	1.000								
3 Uføre	0.612	0.662	1.000							
4 Ikke-vestlige innvandrere	0.664	0.573	0.620	1.000						
5 Lav/ukjent utdanning	0.600	0.622	0.847	0.724	1.000					
6 Fattige	0.674	0.626	0.594	0.468	0.528	1.000				
7 Sysselsettingsekskludert	0.628	0.575	0.799	0.596	0.726	0.529	1.000			
8 Flyktning og sysselsettingsekskludert	0.373	0.223	0.162	0.474	0.181	0.176	0.291	1.000		
9 Skilt og ledig	0.324	0.289	0.108	0.238	0.075	0.197	0.198	0.350	1.000	
10 Hopning	0.721	0.701	0.912	0.649	0.856	0.667	0.884	0.220	0.142	1.000

Vedleggstabell 6 D-indeksenes betydning for gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp. 2005. OLS. Bivariate sammenhenger.

Variabel	coef.	s.e.	t	R <sup>2</sup> adj.
Sosialhjelpsmottakere	4139,39	300,657	13,77	0,0034
Helt ledige	-3964,02	378,686	10,47	0,0019
Uføre	12546,56	545,767	22,99	0,0093
Ikke-vestlige innvandrere	12591,82	543,39	23,17	0,0095
Lav utdanning	4543,46	249,687	18,2	0,0059
Fattige	18027,49	455,496	39,58	0,0272
Sysselsettingsekskluderte	1187,31	397,257	2,99	0,0001
Kombinasjonsmål:				
Flyktning og sysselsettingsekskludert	-1296,27	98,107	13,21	0,0031
Skilt og ledig	-4408,19	129,497	34,04	0,0203
Individuell hopning	14138,45	455,425	31,04	0,0169

D-indeksene måler segregasjon mellom grunnkretser innen kommuner.



# Levekår og sosialhjelp

Denne rapporten undersøker sammenhengen mellom levekårsproblemer og sosialhjelp. Vi fokuserer på tre hovedspørsmål. Først undersøker vi hvem som er sosialhjelpsmottakere, hvilke levekårsproblemer de har, og om hopning av levekårsproblemer fører til at andelen sosialhjelpsmottakere øker. Deretter analyserer vi betydningen av levekårsproblemer og kombinasjoner av disse i forhold til stønadsnivået til den enkelte. Det siste hovedspørsmålet er hvilken betydning individuelle levekårsproblemer har for kommunale utgifter til sosialhjelp. I analysene ser vi i tillegg på om det er en sammenheng mellom utbetalt sosialhjelp og bosettingsmønster, det vil si om personer med levekårsproblemer bor samlet eller spredt.



**AGENDA**

**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)



Fafo-rapport 2008:02  
ISBN 978-82-7422-611-1  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20044