



Kartlegging og analyse av kommunale sosialhjelpssatser

*Av
Trond Erik Lunder*



Telemarkforskning-Bø

**TF-notat nr 5/2008
6. mai 2008**

© Telemarksforsking-Bø 2008
TF-notat nr. 5/2008
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 120,-

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Faks: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FORORD

Dette notatet inngår som ett av tre notater om sosialhjelpssatser som Telemarksforsking-Bø har utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet i løpet av høsten 2007 og våren 2008. Notatene er ment å virke utfyllende i forhold til rapporten *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten* (Brandtzæg m.fl., 2006) som Telemarksforsking-Bø laget på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet i 2006.

Dette notatet er skrevet av Trond Erik Lunder med hjelp fra Geir Møller, Knut Løyland og Terje Kili. Terje Kili har også vært prosjektleder for det samlede oppdraget.

Vi takker alle ved sosialtjenesten/Nav rundt om i kommunene som har bidratt med informasjon, enten gjennom spørreskjema eller telefonsamtaler. Øvrige data har vi fått fra Statistisk sentralbyrå. Takk også til Magnus Christiansen som har vært kontaktperson i Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Bø i Telemark, april 2008

Terje Kili
Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Innledning	5
2	Noen oversikter	6
2.1	Satsene.....	6
2.2	Utgiftskomponentene	7
2.3	Inntektskomponentene	9
2.4	Satser for grupper med lik sammensetning av utgiftskomponenter	9
3	Justering av satsene etter komponenter	11
3.1	Justering ved regresjon.....	11
4	Innsamlede data for 2008.....	18
5	Oppsummering	22

1 INNLEDNING

Kommunenes sosialhjelpssatser varierer som følge av at kommunene står fritt til å bestemme satsene selv. For 2006 rapporterte Solund kommune at deres sats for en enslig person uten barn er 3 170 kroner. Vadsø kommune oppga at de ga over tre ganger så mye, nemlig 9 434 kroner. Statens veiledende sats lå i 2006 på 4 270 kroner. Et argument for at kommunene selv skal få bestemme satsene, er at satsene skal kunne tilpasses lokale forhold og kostnadsnivå. Det er imidlertid lite trolig at Vadsø er Norges dyreste kommune å bo i og at innbyggere i Solund klarer seg med en tredjedel. Det er ikke overraskende at det blir medieoppslag av slike forskjeller. I en oversikt presentert i Aftenposten 9. juli i 2007 sto riktignok Vadsø kommune med 4 600 kroner, som tilsvarer statens veiledende sats i 2007. Mens Solund fortsatt lå lavest, hadde Karasjok høyeste sats. I tillegg til at satsene varierer mye, viser en rapport fra Telemarksforskning¹ at satsene gir lite veiledning i forhold til hva som faktisk blir utbetalt.

Men størrelsen på den kommunale satsen forteller ikke alt. Gjennom KOSTRA rapporterer kommunene hvilke satser de opererer med og hvilke utgifter disse er ment å dekke. Rapporteringen av utgiftskomponenter startet i 2004, men er kun publisert for 2006. Vi har fått alle tre årgangene utlevert fra Statistisk sentralbyrå. I tillegg har Arbeids- og inkluderingsdepartementet samlet inn data for 2008 fra kommunene i tre fylker. Komponentene i KOSTRA er Dagligvarer, Klær/sko, Møbler/innbo, Arbeidsreiser, Telefonabonnement/avisabonnement/Tv-lisens, Fritidsaktiviteter, Egenandel – lege/medisiner, Konserverende tannpleie, Boutgifter (strøm, forsikring, kommunale avgifter m.m.) og Husleie. Solund kommune oppgir for 2006 at deres sats kun dekker dagligvarer. Alle øvrige behov skal altså dekkes i tillegg til satsen på 3 170 kroner. Vadsø inkluderer derimot alle kostnadskomponentene i sin sats. Der kan man ikke forvente å få noe ekstra. Når tallene i utgangspunktet er så lite sammenlignbare, må vi gå lenger for å kunne si noe om den faktiske variasjonen og nivået på sosialhjelpssatsene. Er det generelt slik at variasjonen i de kommunale sosialhjelpssatsene er mindre enn det de oppgitte satsene gir inntrykk av, rett og slett fordi de ikke er direkte sammenlignbare? Dette spørsmålet er hovedfokus for dette notatet.

Strukturen videre i notatet er som følger. Avsnitt 2 gir en oversikt over de kommunale satsene, hvilke utgiftskomponenter de dekker og hvilke inntekter kommunene tar med i beregningen. I avsnitt 3 forsøker vi først å måle hvordan kommunene priser de ulike komponentene. Deretter vurderer vi hvordan disse prisene kan brukes til å justere satsene etter hvilke utgifter de er ment å dekke. I avsnitt 4 ser vi på dataene som er samlet inn for 2008. Avsnitt 5 konkluderer.

¹ Se Brandtzæg m.fl. (2006) og Lunder 2008

2 NOEN OVERSIKTER

2.1 Satsene

Tabell 2-1 viser statistikk for de offisielle sosialhjelpssatsene for 2004². Tabell 2-2 og Tabell 2-3 viser tilsvarende for årene 2005 og 2006³. Kolonnene viser de ulike satsene som varierer med familiesituasjon. Øverste rad viser de statlige satsene. Disse lå på samme nivå i 2004 og 2005, men ble økt for 2006. De fire neste radene viser henholdsvis gjennomsnittlig nivå på de kommunale satsene, høyeste og laveste kommunale nivå og standardavviket. Standardavviket måler variasjonene i dataene. Vi kjenner igjen tallene for ytterpunktene Solund og Vadsø i tabellen for 2006. De tre siste radene viser andelen kommuner som ligger henholdsvis på samme nivå og over og under de statlige satsene.

Tabell 2-1. Offisielle satser 2004, nivå og sammenligning med statlig veiledende sats

	Enslige	Par	Bofellesskap	Barn 0-5 år	Barn 6-10 år	Barn 11-17	
Statlig sats	4140	6880	3440	1580	2090	2640	
Kommunale satser	Gjennomsnittlig	4207	6797	3504	1434	1814	2238
	Laveste	3000	4258	1150	207	207	207
	Høyeste	6120	9919	7559	3600	2767	3243
	Standardavvik	387	642	656	342	480	650
	Samme sats som statlig	42 %	42 %	38 %	45 %	44 %	44 %
	Høyere enn statlig	29 %	18 %	22 %	8 %	5 %	5 %
	Lavere enn statlig	29 %	40 %	40 %	47 %	50 %	51 %

Tabell 2-2. Offisielle satser 2005

	Enslige	Par	Bofellesskap	Barn 0-5 år	Barn 6-10 år	Barn 11-17	
Statlig sats	4140	6880	3440	1580	2090	2640	
Kommunale satser	Gjennomsnitt	4223	6856	3482	1473	1882	2348
	Laveste	3000	4140	2100	558	580	580
	Høyeste	8600	12900	6880	3699	2767	3243
	Standardavvik	415	682	476	320	429	565
	Samme	49 %	50 %	49 %	52 %	52 %	51 %
	Høyere	31 %	19 %	22 %	12 %	9 %	8 %
	Lavere	20 %	31 %	29 %	37 %	39 %	41 %

² Enkelte åpenbare feilføringer i dataene er rettet opp der hvor sammenstilling av tall over flere år viser hva som skal være korrekt tall. Opplysninger som åpenbart er feil, men hvor korrekt tall er ukjent, er fjernet.

³ I Kostra rapporterer kommunene hvorvidt de yter sosialhjelp etter veiledende stønadssatser. Spørsmålet gjelder tilsynelatende kommunale veiledende satser, men kan etter vår mening tolkes til å gjelde statlige veiledende satser. Dette støttes av at de kommunene som har svart nei, likevel har oppgitt kommunale stønadssatser. Dette gjelder 21 av 428 kommuner i 2006. Vi velger å kun bruke tall fra de kommunene som svarer ja, fordi det er usikkert hvilken vekt man skal legge på de rapporterte satsene til de kommunene som svarer nei.

Tabell 2-3. Offisielle satser 2006

	Enslige	Par	Bofellesskap	Barn 0-5 år	Barn 6-10 år	Barn 11-17
Statlig sats	4270	7100	3550	1630	2160	2720
Kommunale Gjennomsnitt	4331	7075	3546	1537	1994	2499
Laveste	3170	4258	2280	565	580	580
Høyeste	9434	16368	8184	2600	2796	3550
Standardavvik	383	706	365	289	410	539
Samme	55 %	57 %	55 %	57 %	56 %	56 %
Høyere	25 %	18 %	20 %	12 %	10 %	10 %
Lavere	20 %	25 %	26 %	31 %	33 %	34 %

Satsen for en enslig person uten barn er den som vanligvis presenteres når man snakker om sosialhjelpsni vået. I alle de tre årene vi ser på ligger gjennomsnittet av denne kommunale satsen over statens veiledende sats, mens det motsatte stort sett gjelder for de øvrige satsene. Det samme mønsteret ser vi for andelen av kommunene som ligger over eller under statens satser. I 2006 brukte drøyt halvparten av kommunene den statlige veiledende satsen som kommunal sats.

Gjennomsnittet av de kommunale satsene har økt over tid og det samme har antallet kommuner som opererer med samme sats som statens veiledende satser. Andelen kommuner med satser lik statens veiledende satser øker fra 42% i 2004 til 55% i 2006. Det er en tydelig trend mot at kommunene tilpasser seg den statlige normen når det gjelder satsbeløpet. Standardavviket til satsen for enslige økte fra 2004 til 2005, men sank igjen til 2006. Variasjonen i denne satsen er derfor relativt uforandret i denne perioden. Standardavviket til satsen for par har økt over tid, mens det har blitt lavere for de øvrige satsene.

2.2 Utgiftskomponentene

Rundskriv I-34/2001 fra det daværende Sosialdepartementet beskriver hvilke komponenter som er inkludert i statens veiledende satser. Disse komponentene er:

- Dagligvarer,
- Klær/ sko,
- Reiser,
- Telefon/avis/tv og
- Fritidsaktiviteter.

Komponentene Møbler/ innbo, Lege/ medisiner, Tannpleie og Boutgifter inkludert husleie inngår ikke i den veiledende satsen, men er likevel kostnader som med visse begrensninger skal dekkes av sosialhjelpen for de som trenger det. Disse komponentene må dermed behøvsprøves for den enkelte og dekkes i tillegg til den veiledende satsen.

Rundskriv I-34/2001 bruker kategorien Reiseutgifter som en av komponentene i den veiledende stønadsnormen, mens i KOSTRA er det kategorien Arbeidsreiser som rapporteres. Selv om arbeidsreiser i utgangspunktet er en del av reisekategorien, er det uklart om vi bør ta som utgangspunkt at denne utgiftskomponenten er en del av de statlige veiledende satsene. En stor del av de som mottar sosialhjelp har ikke arbeid, og vi må derfor regne med at mange av kommunene dekker arbeidsreiser spesielt til de som har arbeid og

at dette dermed ikke ligger inne i den generelle satsen. Rundskrivet nevner også spesielt at ytelser til reiser bør tilpasses den enkeltes behov. Hvis vi antar at arbeidsreiser er inkludert i statens sats, er det i 2006 22 kommuner som rapporterer nøyaktig den samme komponentsammensetningen i sine satser. Hvis vi holder arbeidsreiser utenfor, er det en gruppe på 32 kommuner som har sammenfallende komponenter med statens sats. Vi velger i det videre å holde Arbeidsreiser utenfor den statlige satsen. Uansett er det mange kommuner som rapporterer at deres sats dekker en annen komponentsammensetning enn statens veiledende sats.

Tabell 2-4 viser andel kommuner som inkluderer de ulike komponentene. De fire øverste komponentene inngår i den statlige satsen, mens de seks siste ikke gjør det, jf. diskusjonen ovenfor. Alle kommuner som bruker en veiledende kommunal sats, inkluderer dagligvarer i denne satsen. I likhet med den statlige satsen inkluderer også de fleste kommunene klær, mediebruk og fritidsaktiviteter. Avhengig av om vi regner arbeidsreiser som en del av den statlige satsen eller ikke, omfatter statens sats 4 eller 5 komponenter. Antall komponenter kan imidlertid være et misvisende mål på kommunenes sosialhjelpsnivå fordi det er ulikt hvor høye kostnader de forskjellige komponentene dekker. Vi kommer tilbake til justering av de kommunale satsene med komponentpriser i avsnitt 3.

Tabell 2-4. Andel kommuner som inkluderer de ulike komponentene.

	2004-2006	2004	2005	2006
Dagligvarer*	100 %	100 %	100 %	100 %
Klær	95 %	95 %	95 %	94 %
Tlf / avis / TV	95 %	96 %	99 %	96 %
Fritidsaktiviteter	94 %	96 %	94 %	93 %
Arbeidsreiser	58 %	59 %	59 %	56 %
Innbo	52 %	54 %	52 %	50 %
Lege / medisiner	76 %	80 %	77 %	72 %
Tannpleie	47 %	52 %	47 %	42 %
Boutgifter	4 %	4 %	3 %	5 %
Husleie	3 %	3 %	2 %	3 %

* Statens komponenter i kursiv

Jamfør diskusjonen ovenfor om Arbeidsreiser, så ser vi at det er 56 % av kommunene som inkluderer denne komponenten i 2006. Dette viser at det ikke er noen klar forståelse av hvorvidt denne bør inkluderes eller ikke.

Et stort flertall av kommunene oppgir også at deres satser inkluderer egenandelen til lege og medisiner, selv om dette ikke er en del av statens veiledende satser. Andelen kommuner som inkluderer boutgifter og husleie er lav. Disse utgiftene vil utgjøre en stor del av husholdningsbudsjettet, og det må da forventes at de kommunene som inkluderer disse i den veiledende satsen må ha betydelig høyere satser enn øvrige kommuner. En titt i dataene viser imidlertid at det i 2006 var 12 kommuner som oppga at de inkluderte disse utgiftene i den veiledende satsen. Av disse var det kun Vadsø som i noen grad av betyd-

ning lå over statens veiledende sats. Her er det nok heller snakk om feil i rapporteringen enn at det er et bilde på hva som faktisk ligger til grunn for utbetalingen av sosialhjelp. At 4 600 kroner i måneden skal dekke alle utgifter i Tabell 2-4, inkludert boutgifter og husleie, kan ikke stemme. Dette er en sterk indikator på at en del kommuner enten ikke har lagt særlig vekt på å rapportere korrekt, eller at de ikke har forstått hva som skal rapporteres. Uansett bør vi lese resultatene med et kritisk blikk når vi gjør analyser som bygger på disse dataene.

2.3 *Inntektskomponentene*

I tillegg til at kommunene ikke legger de samme utgiftskomponentene inn i satsen, varierer det hvorvidt de regner med inntektskomponenter som barnetrygd og kontantstøtte. Disse komponentene registreres også i Kostra, og bør da påvirke nivået på tilleggsatsene for barn.

Tabell 2-5. Antall kommuner og prosentandel som inkluderer eller holder inntektskomponenter utenfor ved utmåling av stønad, 2006.⁴

		Kontantstøtte holdes utenfor ved utmåling av stønad	
		Ja	Nei
Barnetrygd holdes utenfor ved utmåling av stønad	Ja	33	60
	Nei	8,2 %	14,9 %
		15	296
		3,7 %	73,3 %

Tabell 2-5 viser at de fleste kommunene regner med barnetrygd og kontantstøtte som inntekt når de utmåler beløp. Det må bety at tilleggsatsene for barn i de fleste kommunene er satt ut i fra en tenkt situasjon hvor ingen av disse inntektene er tilgjengelige. Den reelle utbetaling for personer som mottar barnetrygd og kontantstøtte vil dermed være lavere enn satsen tilsier. Nær 27 % av kommunene avviker imidlertid fra dette og holder en eller begge inntektsstørrelser utenfor når stønaden utmåles. Vi vil forvente at tilleggsatsene for barn er lavere i kommuner som holder barnetrygd eller kontantstøtte utenfor.

2.4 *Satser for grupper med lik sammensetning av utgiftskomponenter*

Det kan være en fordel å se nærmere på grupper som inkluderer de samme utgiftskomponentene i sine satser. For at det skal være overkommelige mengder statistikk, holder vi oss til tallene fra 2006. I Tabell 2-6 til Tabell 2-8 ser vi på tall for noen utvalgte grupper med identisk sammensetning av satskomponenter. Tabell 2-9 viser tall for de øvrige kommunene. Tabell 2-6 og Tabell 2-7 representerer de kommunene som inkluderer de samme kom-

⁴ Totalt 404 kommuner er med i tallgrunnlaget. Kommuner som ikke benytter veiledende sats, eller som ikke har oppgitt sats for barn, er utelatt.

ponentene som statens veiledende sats, men med og uten utgifter til arbeidsreiser siden det er usikkerhet rundt denne komponenten. Vi ser at det blant de som inkluderer arbeidsreiser er hele 70 % som også følger statens satser, og at satsene i snitt er noe lavere i de kommunene som ikke inkluderer arbeidsreiser. Dette viser at en del kommuner har tilpasset seg statens veiledende norm både når det gjelder satsbeløp og utgiftskomponenter.

Tabell 2-6. Satser 2006, tall for kommuner som inkluderer Dagligvarer, Klær/sko, Telefon/avis/Tv og Fritidsaktiviteter og Arbeidsreiser, 22 kommuner

	Enslige	Par	Bofellesskap	Barn 0-5 år	Barn 6-10 år	Barn 11-17
Statlig sats	4270	7100	3550	1630	2160	2720
Kommunale Gjennomsnitt	4296	7066	3533	1645	2121	2626
Laveste	3880	6460	3230	1250	1720	1750
Høyeste	5000	7650	3825	2549	2549	2930
Standardavvik	217	288	144	236	185	250
Samme sats som statlig	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %
Høyere enn statlig	17 %	13 %	13 %	13 %	9 %	4 %
Lavere enn statlig	13 %	17 %	17 %	17 %	22 %	26 %

Tabell 2-7. Satser 2006, tall for kommuner som inkluderer Dagligvarer, Klær/sko, Telefon/avis/Tv og Fritidsaktiviteter, 32 kommuner

	Enslige	Par	Bofellesskap	Barn 0-5 år	Barn 6-10 år	Barn 11-17
Statlig sats	4270	7100	3550	1630	2160	2720
Kommunale Gjennomsnitt	4238	7020	3537	1540	2024	2565
Laveste	3880	5450	3000	700	730	730
Høyeste	4790	7650	3880	1950	2495	3180
Standardavvik	177	358	159	279	386	510
Samme	56 %	56 %	53 %	59 %	59 %	59 %
Høyere	12 %	18 %	26 %	9 %	9 %	9 %
Lavere	32 %	26 %	21 %	32 %	32 %	32 %

Tabell 2-8 viser satsene til de kommunene som inkluderer alle komponenter utenom boutgifter og husleie. Dette er den vanligste rapporterte komponentsammensetningen og er rapportert av 76 kommuner. Her ligger satsene i snitt noe høyere, noe som også stemmer bra med at disse inkluderer flere utgiftskomponenter. Vi ser imidlertid også at laveste sats i denne gruppen er 3 798 kroner for en enslig person, noe som er betydelig lavere enn den statlige satsen selv om sistnevnte sats skal dekke færre utgifter.

Tabell 2-8. 2006, tall for kommuner som inkluderer alle komponenter unntatt boutgifter og husleie, 76 kommuner.

	Enslige	Par	Bofellesskap	Barn 0-5 år	Barn 6-10 år	Barn 11-17
Statlig sats	4270	7100	3550	1630	2160	2720
Kommunale Gjennomsnitt	4378	7067	3543	1527	2002	2522
Laveste	3798	4982	2990	580	726	726
Høyeste	5896	8531	4989	2080	2767	3550
Standardavvik	329	491	292	296	417	537
Samme	49 %	54 %	53 %	53 %	53 %	52 %
Høyere	33 %	19 %	20 %	15 %	11 %	12 %
Lavere	17 %	27 %	27 %	32 %	36 %	36 %

Tabell 2-9 viser satsene til alle kommuner som ikke er med i de tre foregående tabellene, og det er her vi ikke overraskende finner den største spredningen i satsnivået. Bildet vi sitter igjen med etter å ha studert noen enkle statistiske sammenstillinger er altså at en del av variasjonen i satser kan forklares av at de ikke dekker de samme utgiftskomponentene, men at det fortsatt gjenstår betydelig variasjon innenfor grupper med samme komponent-sammensetning.

Tabell 2-9. 2006, tall for kommuner som ikke er med i tabell 5, 6 eller 7.

	Enslige	Par	Bofellesskap	Barn 0-5 år	Barn 6-10 år	Barn 11-17 år
Statlig sats	4270	7100	3550	1630	2160	2720
Kommunale Gjennomsnitt	4331	7085	3550	1531	1978	2475
Laveste	3170	4258	2280	565	580	580
Høyeste	9434	16368	8184	2600	2796	3516
Standardavvik	421	804	410	292	423	559
Samme	51 %	53 %	50 %	52 %	52 %	52 %
Høyere	25 %	18 %	20 %	11 %	10 %	9 %
Lavere	24 %	28 %	30 %	36 %	38 %	39 %

3 JUSTERING AV SATSENE ETTER KOMPONENTER

3.1 Justering ved regresjon

Fordi kommunene ikke inkluderer det samme i de oppgitte satsene, vil det være interessant å forsøke å gjøre satsene sammenlignbare. Ved å sette en pris på hver komponent, kan vi beregne oss frem til en justert sats som omfatter det samme som statens veiledende sats. En kommune som legger flere komponenter inn i satsen vil dermed få justert ned sin sats, mens det motsatte vil gjelde kommuner som dekker flere komponenter i tillegg til satsen. Vi konsentrerer oss om satsen for enslige uten barn.

En metode for prisestimering er å analysere sammenhengen mellom satser og de ulike komponentene gjennom en regresjonsmodell. Vi kan da se hvordan kommunene selv

”prissetter” de ulike komponentene. Den beregnede koeffisienten til posten Fritidsaktiviteter vil for eksempel vise hvor mye høyere satsen i snitt er i de kommunene som inkluderer utgifter til fritidsaktiviteter i satsen. Tabell 3-1 viser resultatene av sju varianter av en slik regresjonsmodell. Av disse er modellene 1 til 4 analysert med årene 2004 til 2006 samlet, mens modellene 5 til 7 analyserer hvert av disse årene for seg. Forskjellen mellom modellene 1, 2, 3 og 4 ligger i hvilke forklaringsvariabler som er tatt med. Modell 1 viser en analyse hvor kun utgiftskomponentene inngår som forklaringsvariabler. I modell 2 inkluderer vi kommunevariabler som innbyggertall, gjennomsnittlig personinntekt med mer. Tallet uten parentes er koeffisienten. Vi ser for eksempel av modell 2 at kommuner med frie inntekter som ligger 1 000 kroner pr. innbygger over gjennomsnittet, har i underkant av 6 kroner høyere sats. Tallet i parentes er t-verdien som sier noe om hvor sikre vi kan være på at effekten av en variabel ikke er null eller har motsatt fortegn av hva som er estimert. Om den estimerte effekten er positiv og t-verdien er 1,65 eller høyere, kan vi med 90 % sikkerhet si at den virkelige effekten ikke er null eller negativ. I følge modell 1, er vi dermed rimelig sikre på at kommuner med høye kommunale inntekter, og en høy andel innbyggere i ungdomsalder har høyere satser enn andre kommuner, alt annet likt. Kommuner med høy personinntekt har lavere satser.

I modellene 3 til 7 inkluderer vi tre variabler knyttet til hvor lenge det er siden de gjeldende satsene ble vedtatt. Tanken er at kommunene som ikke har justert satsene på en stund, er mindre bevisste i forhold til sin sosialpolitikk og at disse i snitt vil ha lavere satser enn øvrige kommuner. Samtidig kan de av disse ”trege” kommunene som hadde høye satser ved innføring av statlig veiledende sats i 2001, ha en annen tilpasning enn de som lå lavere. Vi innfører derfor en binærvariabel (verdi 1 eller 0) for de som hadde høyere satser i 2000 enn den statlige veiledende satsen som ble innført året etter. Til slutt inkluderer vi et interaksjonsledd mellom disse to variablene. Med dette tillater vi at effekten av å være ”treg” kommune er ulik mellom de som lå høyt og de som lå lavt i utgangspunktet. Vi ser av resultatene at kommuner som ikke har gjort nytt vedtak om satsene på en stund, har en lavere sats, men at den samme tendensen ikke gjelder de som hadde høye satser i utgangspunktet. Hvorvidt denne ”tregheten” er bevisst politikk eller ikke, skal være usagt. Likevel viser det at politiske eller administrative forhold – som ikke kan knyttes til ulikt kostnadsnivå i kommunene – kan ha relativt stor betydning for fastsetting av satsene.

I modell 4 har vi tatt med binærvariabler for region. Vi har delt inn i Øst (Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark og Oppland), Sør (Buskerud, Vestfold, Telemark og Agderfylkene), Vest (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal), Midt (Trøndelagsfylkene) og Nord (Nordland, Troms og Finnmark). En slik inndeling kan alltid diskuteres, men hovedpoenget er å se om det finnes regionale forskjeller, ikke nøyaktig hvilke fylker det dreier seg om. Vi utelater Øst fra modellen slik at alle regionene sammenlignes mot Øst. Vi ser at det er visse regionale forskjeller i satser. Særlig Midt-Norge ligger høyere med 172 kroner mer i gjennomsnitt enn kommunene på Østlandet, men også region Sør er signifikant høyere. Nord-Norge har høyere verdi på koeffisienten enn Sør-Norge, men har også større variasjon slik at forskjellen ikke er signifikant.

Tabell 3-1. Resultater av regresjon mellom sosialhjelpssats og komponenter*

Årgang	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
	2004 – 2006	2004 - 2006	2004 - 2006	2004 – 2006	2004	2005	2006
Konstant	3959,04 (58,89)	3809,63 (13,18)	4179,71 (15,07)	4652,5*** (16,06)	3750,34 (7,89)	4088,27 (8,68)	4406,98 (8,19)
Klær	81,59 (1,48)	90,96 (1,68)	32,56 (0,63)	60,0 (1,17)	179,1 (2,05)	-22,09 (-0,22)	-18,81 (-0,21)
Tlf/avis/TV	27,57 (0,49)	15,45 (0,28)	42,71 (0,8)	-4,6 (-0,21)	-21,62 (-0,22)	94,75 (1,03)	58 (0,62)
Fritidsaktiviteter	80,97 (1,56)	99,35 (1,95)	46,63 (0,96)	48,7 (0,92)	46,39 (0,49)	46,99 (0,53)	66,27 (0,83)
Arbeidsreiser	-0,01 (-0,00)	-1,69 (-0,07)	5,88 (0,27)	39,4 (0,83)	-21,22 (-0,58)	31,62 (0,79)	10,3 (0,26)
Innbo	90,46 (3,81)	81,88 (3,49)	72,21 (3,24)	80,1 (3,65)	87,07 (2,42)	62,96 (1,58)	58,35 (1,4)
Lege/medisiner	54,00 (1,92)	51,79 (1,85)	26,05 (0,98)	40,8 (1,56)	68,68 (1,51)	32,49 (0,65)	-15,61 (-0,34)
Tannpleie	19,05 (0,78)	16,86 (0,69)	14,82 (0,64)	16,8 (0,73)	-31,61 (-0,87)	15,48 (0,36)	64,69 (1,54)
Boutgifter	258,72 (3,33)	195,3 (2,51)	216,12 (2,92)	196,5 (2,7)	299,35 (2,83)	85,42 (0,5)	103,49 (0,79)
Husleie	242,41 (2,55)	278,56 (2,95)	238,95 (2,66)	261,2 (2,96)	-21,77 (-0,16)	752,43 (3,58)	305,25 (2,05)
Innbyggertall (10 000)		3,73 (0,98)	2,56 (0,71)	2,3 (0,65)	3,79 (0,62)	2,34 (0,36)	-0,11 (-0,02)
Frie inntekter pr. innbygger i 1 000 kr		5,65 (3,48)	5,01 (3,24)	2,3 (1,43)	9,06 (3,03)	4,59 (1,69)	4,03 (1,55)
Personinntekt i 1 000 kr		-1,20 (-2,98)	-0,88 (-2,3)	-0,6 (-1,57)	-0,47 (-0,59)	-0,70 (-1,29)	-0,41 (-0,41)
Barn pr. 10 000 inn- byggere		0,07 (0,46)	0,00 (0,01)	-0,2 (-1,57)	0,10 (0,42)	0,08 (0,31)	-0,15 (-0,58)
Ungdom pr. 10 000 innbyggere		0,16 (1,49)	0,03 (0,32)	-0,1 (-1,16)	0,11 (0,66)	0,02 (0,09)	0,02 (0,08)
Eldre pr. 10 000 inn- byggere		-0,06 (-0,97)	-0,12 (-2)	-0,2 (-2,91)	-0,08 (-0,83)	-0,09 (-0,89)	-0,14 (-1,29)
Arbeidsledighet pr. 1 000 innbyggere		-1,07 (-0,93)	-1,8 (-1,64)	-4,5 (-3,74)	-3,47 (-2,11)	0,17 (0,09)	-0,66 (-0,28)
Tid siden vedtaksår			-29,71 (-5,78)	-32,9 (-6,48)	-31,05 (-3,51)	-28,97 (-3,12)	-24,99 (-2,58)
Høy sats 2000			36,32 (1,11)	18,9 (0,58)	-45,87 (-0,71)	45,18 (0,72)	73,3 (1,49)
Interaksjon (tid siden vedtaksår)*(høy sats2000)			47,71 (6,76)	48,8 (7,05)	68,11 (5,4)	38,38 (2,89)	31,83 (2,46)
Sør (BU, VE, TE, ØA, VA)				31,2 (2,05)			
Vest (RO, HO, SF, MR)				5,5 (0,17)			
Midt (ST, NT)				172,4 (5,22)			
Nord (NO, TR, FI)				61,5 (1,52)			
Trend		50,99 (3,21)	42,06 (2,74)	208,6 (5,14)			
Observasjoner	1235	1224	1224	1224	418	404	402
Justert R ²	0,0744	0,1044	0,1927	0,2244	0,2491	0,1738	0,1035

* T-verdier i parentes, estimater for komponentene i sosialhjelpssatsen er uthevet.

Justert R^2 , som rapporteres nederst i tabellen, sier noe om hvor stor del av variasjonen i satsene som forklares av den totale modellen. Vi ser at i modell 1 er det bare 7,44 % av variasjonen som er forklart, noe som er svært lite. I modell 2 inkluderer vi komponentene. Fortsatt er forklaringskraften kun 10 %, så kommunevariablene forklarer ikke mye. Modellene 4 til 6 viser også at forklaringskraften har blitt dårligere over tid. Dette kan ha sammenheng med at stadig flere kommuner har tilpasset seg den statlige veiledende satsen. Denne praksisendringen kan ha vært med på å bryte gamle sammenhenger mellom komponenter og kommunevariabler på den ene siden og satsen på den andre siden. Tabell 2-4 viste at det var små endringer i rapporterte utgiftskomponenter i satsen fra 2004 til 2006.

Vårt hovedfokus er likevel på estimatene for koeffisientene til de ulike kostnads-komponentene i sosialhjelpssatsen. Disse er uthevet med fet skrift i tabellen. De øvrige variablene er med for å kontrollere for andre forhold som vi fra tidligere vet at kan påvirke størrelsen på sosialhjelpssatsene⁵. Tanken er som nevnt over, at de estimerte koeffisientene til de ulike komponentene skal representere gjennomsnittlige priser. For eksempel sier modell 2 at kommuner som inkluderer utgifter til innbo i gjennomsnitt har 81,88 kroner høyere sats enn kommuner som ikke inkluderer utgifter til innbo etter at vi har kontrollert for alle andre forhold i modellen.

Estimatene varierer mye både over tid og etter hvilke variabler som er med i modellen. Estimaten ser også gjennomgående lave ut. Dette kan skyldes at det er vanskeligere for kommunene å avvike fra statens retningslinjer når det gjelder nivået på de kommunale satsene enn komponentsammensetningen i satsene. Med andre ord kan det være at kommunene har vært mer tilbøyelige til å standardisere satsene enn til å standardisere komponentene. Vi vil da få en større variasjon i innholdet i satser enn i satsstørrelsen, og kostnadsanslagene vil derfor bli lave. Dette kan også sees på som et målefeilsproblem i dataene. Vår antagelse i utgangspunktet for analysen er at satsene representerer hva kommunene mener de enkelte komponentene koster. Hvis en del av de som har rapportert praksis til KOSTRA har krysset av feil eller ikke tenkt nøye over hva de har svart, vil ikke dette stemme. Vi får lav statistisk sammenheng mellom sats og komponenter, og anslagene vil ha en forventningsskjevhet i retning av null.

Modellene 8 og 9 i Tabell 3-2 ble inkludert for å forsøke å rette noe på dette problemet. Det er mulig at tilfeldig rapportering av komponenter er størst i små kommuner hvor det er mindre behov for strenge interne retningslinjer for å oppnå lik behandling av sosialhjelpstilfellene. Det kan også være et problem i kommuner med bydeler, hvor praksis kan variere en del innenfor samme kommune samtidig som den rapporteres samlet. Vi har derfor tatt ut de minste kommunene og storbyene Oslo, Bergen og Trondheim for å se om dette forbedrer estimatene. Resultatene for modell 8 og modell 9 rapporteres i Tabell 3-2. Modellene kan sammenlignes med modell 2 og 3 i

⁵ Se Brandtzæg m.fl. (2006).

Tabell 3-1. Resultatet er ikke entydig, men de fleste estimatene øker noe i verdi. Forklaringskraften til modellen, vist ved R^2 , er også høyere. Antagelsen om at problemet med rapporterte satser og komponenter er størst i småkommuner ser altså ut til å ha noe for seg, men vi kommer nok ikke unna at dataene fortsatt er for svake til å gi gode estimater⁶. Dette underbygger likevel antagelsen om at unøyaktige rapporteringer forklarer noe av den svake sammenhengen mellom komponenter som inngår i satsene og nivået på satsene.

Tabell 3-2. Analyser uten småkommuner og de største byene

	Innb > 3 000. Uten Oslo, Bergen Trondheim	
	2004 - 2006	
	Modell 8	Modell 9
Intercept	3350,3 (8,4)	3937,64 (10,23)
Klær	172,64 (2,4)	102,16 (1,48)
Tlf/avis/TV	82,87 (0,96)	106,48 (1,29)
Fritidsaktiviteter	50,89 (0,78)	-12,41 (-0,2)
Arbeidsreiser	-3,92 (-0,13)	-2,78 (-0,1)
Innbo	57,13 (1,91)	45,72 (1,6)
Lege/medisiner	61,95 (1,79)	30,62 (0,93)
Tannpleie	42,11 (1,36)	37,88 (1,28)
Boutgifter	469,44 (4,47)	524,41 (5,22)
Husleie	291,83 (2,44)	238,54 (2,09)
Innbyggertall	-5,79 (-0,51)	-9,59 (-0,89)
Frie inntekter	18,20 (4,01)	17,55 (4,05)
Personinntekt	-0,55 (-1,03)	-0,27 (-0,53)
Barn	-0,07 (-0,3)	-0,08 (-0,35)
Ungdom	0,19 (1,15)	-0,05 (-0,34)
Eldre	-0,12 (-1,27)	-0,21 (-2,34)
Arbeidsledighet	-0,52 (-0,27)	-0,58 (-0,31)
Tid siden vedtaksår		-31,29 (-5,25)
Høy sats 2000		62,05 (1,55)
Interaksjon vedtaksår*sats2000		38,18 (4,58)
Trend	27,69 (1,19)	11,36 (0,51)
Obs	769	769
Adj. R^2	0,1757	0,2544

⁶ Resultatene er nok mest ustabile i de tilfellene hvor de aller fleste kommunene har samme praksis, ved at tilnærmet alle inkluderer eller utelater den samme komponenten. Tilfeldig variasjon i rapporterte komponenter kan da gi store utslag. En testmodell med bare de komponentene som varierer mest i bruk, Fritidsaktiviteter, Innbo, Lege/medisiner og Tannpleie, gir imidlertid ikke bedre resultater.

Det er altså grunn til å stille spørsmålsteget ved hvor gode disse prisanslagene er, og hvor mye de vil kunne bidra med i de videre analysene. En justering av satsene etter de prisanslagene vi her har kommet frem til, vil gi begrenset innsikt i nøyaktig komponentjusterte satser, men den kan gi et bilde av om justeringen leder i retning av mer eller mindre variasjon og lavere eller høyere nivå. Om det stemmer at kommunenes rapporterte sammensetning av satser og komponenter er lite gjennomtenkt, er det også et spørsmål om vi kommer lengre ved bruk av andre prisestimer. Det er tross alt de estimatene vi har her som representerer kommunenes praksis. Uansett vil det være usikkert hvor store beløp kommunene gir til å dekke de komponentene de ikke inkluderer i satsen. En kommune som kun oppgir en sats for dagligvarer vil kunne gi mye eller lite for de andre komponentene uten at vi kan se det ut i fra disse dataene.

Vi velger å bruke prisestimatene fra modell 3 til å justere satsene etter hvilke komponenter som er inkludert. Tabell 3-3 viser statistikk for de justerte satsene sammenlignet med de offisielle satsene. Vi ser at gjennomsnittet er lavere for de justerte tallene, faktisk ligger de ganske nær de statlige satsene. Med tanke på at kostnadsanslagene er lave, kan vi nok anta at de reelle sammenlignbare satsene er enda lavere. I radene for laveste og høyeste sats vil det kun være forskjellige tall for justert og offisiell sats om nettopp disse kommunene har en annen komponentsammensetning enn statens veiledende retningslinjer.

Tabell 3-3. Offisielle og justerte satser for enslige uten barn

Årgang		2004		2005		2006	
Statlig sats		4140		4140		4270	
		Justert	Ujustert	Justert	Ujustert	Justert	Ujustert
Kommunale	Gjennomsnitt	4131	4207	4158	4223	4260	4331
	Laveste	3000	3000	3000	3000	3274	3170
	Høyeste	6028	6120	8032	8600	8866	9434
	Standardavvik	375	387	393	415	368	383
	Samme (+/- 100)	37 %	49 %	46 %	56 %	46 %	62 %
	Høyere	21 %	25 %	22 %	26 %	20 %	22 %
	Lavere	42 %	26 %	32 %	17 %	34 %	16 %

Kategorien "Samme" er utvidet til å dekke de kommunene som har mindre enn 100 kroners avvik fra statens sats. Dette er gjort fordi det er lite sannsynlig at noen sats vil bli justert (estimert) til nøyaktig å være lik statens sats. Etter justeringen er det flere kommuner som har lavere sats enn statens veiledende sats. Andelen som har høyere sats er omkring den samme. Dette støtter opp om hva vi tidligere har antydnet, nemlig at mange av kommunene har tilpasset seg den statlige satsen når det gjelder beløp, men i gjennomsnitt legger disse kommunene til grunn at satsen skal dekke flere utgiftskomponenter. Her må vi imidlertid understreke at dette gjelder satser og ikke faktisk utbetaling. I Brandtzæg m.fl. (2006) ble det vist til at det nødvendigvis ikke er noe sammenheng mellom de kommunale satsene og utmålt stønad, bl.a. som følge av praksis med å gi tilleggssytelser, både til utgiftskomponenter som inngikk i satsen og utgiftskomponenter som ble holdt utenfor.

Inntektskomponentene

Tabell 3-4 viser at det er en klar sammenheng mellom hvorvidt en kommune regner med barnetrygden som en inntekt og nivået på tilleggssatsene for barn. Fortegnet er som forventet positivt. Det vil si at de kommunene som regner barnetrygden som inntekt, har høyere sats som utgangspunkt. Korrelasjonen er også klart statistisk signifikant. Korrelasjonen ligger mellom 0,36 og 0,58, med en negativ trend fra 2004 til 2006. Korrelasjonen er også mindre for satsen til barn under 6 år enn for de eldre barna.⁷

Tabell 3-4. Korrelasjon mellom tilleggssats for barn og hvorvidt barnetrygd eller kontantstøtte inkluderes i beregningen ved utmåling av stønad

		Barnetrygd	Kontantstøtte
2004	Barn 0-5 år	0,49110	0,00096
		< 0,0001	0,9844
	Barn 6-10 år	0,57843	0,08641
		< 0,0001	0,0784
	Barn 11-17 år	0,57598	0,10730
		< 0,0001	0,0286
2005	Barn 0-5 år	0,38530	0,03148
		< 0,0001	0,5260
	Barn 6-10 år	0,49196	0,10271
		< 0,0001	0,0383
	Barn 11-17 år	0,49168	0,12393
		< 0,0001	0,0123
2006	Barn 0-5 år	0,36859	-0,04512
		< 0,0001	0,3651
	Barn 6-10 år	0,41637	-0,01252
		< 0,0001	0,8019
	Barn 11-17 år	0,44191	0,00781
		< 0,0001	0,8756

Øverste tall viser korrelasjonen mens nederste tall (p-verdien) indikerer sannsynligheten for at den faktiske korrelasjonen likevel er null eller av motsatt fortegn. En verdi på 0,1 angir at korrelasjonen er signifikant på 10 % nivå. Når verdien er <0,0001 er altså korrelasjonen klart signifikant.

For kontantstøtten er korrelasjonen mindre. Det er svært overraskende at det ikke finnes statistisk signifikant korrelasjon for satsen til barn mellom 0 og 5 år, mens det, med unntak av det siste året, er signifikant positiv korrelasjon når vi ser på satsene til større barn. Kontantstøtten er jo en ordning som kun gjelder gruppen med de minste barna, og vi har ingen forklaring på hvorfor det er nettopp for denne gruppen at vi ikke finner korrelasjon. Men fordi det bare er 11,7 % av kommunene som rapporterer at de holder kontantstøtten utenfor, kan denne statistikken bli sterkt påvirket av enkeltkommuners tall.

⁷ Personer bosatt i kommuner i Nord-Troms og Finnmark får et eget tillegg på barnetrygden. Vi har også testet om dette gir utslag på satsene, men resultatene varierer stort over de tre årgangene.

4 INNSAMLEDE DATA FOR 2008

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gjennom en referansegruppe for prosjektet samlet inn data for satser, utgiftskomponenter og inntektskomponenter for kommunene i Akershus, Rogaland og Nordland. Det er gjort en innsats for å forbedre rapporteringen i forhold til den som skjer gjennom Kostra. Det er laget en finere inndeling av utgifts- og inntektskomponenter med flere kategorier enn i Kostra. Blant annet er utgiftskomponenten Reiser splittet i Arbeidsreiser og Fritidsreiser. Det er også lagt til inntektskomponenter som barnebidrag, hjelpetønad, grunnstønad og bostøtte.

Vi ser av Tabell 4-1 at utviklingen etter 2006 har fortsatt mot ytterligere standardisering av de kommunale satsene. Omkring 65 % av kommunene følger nå statens veiledende satser. Blant de som avviker, er det flere som ligger under enn over, og gjennomsnittet er også lavere enn statens sats.

Tabell 4-1. Satser for 2008 i kommunene i Akershus, Rogaland og Nordland, nivå og sammenligning med statlig veiledende sats

	Enslige	Par	Bofellesskap	Barn 0-5 år	Barn 6-10 år	Barn 11-17	
Statlig sats	4720	7840	3920	1800	2390	3000	
Kommunale satser	Gjennomsnittlig	4656	7709	3885	1733	2285	2895
	Laveste	3640	5725	2990	580	1120	1517
	Høyeste	5896	8700	4989	2390	3000	4720
	Standardavvik	306	460	249	252	305	391
Samme sats	64 %	68 %	65 %	69 %	67 %	65 %	
Høyere enn statlig	12 %	8 %	11 %	6 %	4 %	6 %	
Lavere enn statlig	24 %	24 %	24 %	25 %	29 %	29 %	

Tabell 4-2 viser omtrent det samme som Tabell 2-4. Det er betryggende med tanke på datakvaliteten at 100 % av kommunene inkluderer utgifter til dagligvarer, husholdningsartikler og hygieneartikler i satsen. Det er vanskelig å se hva satsen skulle dekke om den ikke dekker slike utgifter. De fleste dekker også bruk av medier som tv-lisens, avis og telefon. Det er nok ganske uproblematisk å slå disse sammen til én kategori for mediebruk. Vi ser derimot at det er svært viktig å skille mellom reiseutgifter til fritid og arbeid siden andelen som inkluderer disse komponentene er svært ulik.

Tabell 4-2. Andel/antall kommuner som inkluderer de ulike utgiftskomponentene.

Utgiftskomponent	Prosentandel	Antall ja / antall besvart
Dagligvarer	100 %	81 / 81
Klær og sko	94 %	75 / 80
Husholdningsartikler	100 %	81 / 81
Hygieneartikler	100 %	80 / 80
Tv-lisens	96 %	77 / 80
Avis	99 %	80 / 81
Telefon	96 %	78 / 81
Fritidsutstyr voksne	91 %	71 / 78
Fritidsutstyr barn	81 %	63 / 78
Reiseutgifter fritid	96 %	74 / 77
Reiseutgifter arbeid	63 %	49 / 78
Utgifter til høytider og merkedager	50 %	37 / 74
Møbler / innbo	43 %	33 / 77
Helseutgifter	59 %	41 / 70
Konserverende tannbehandling	36 %	27 / 76
Innboforsikring	28 %	23 / 81
Boligforsikring	18 %	14 / 80
Oppvarming/strøm/ved	10 %	8 / 81

I Tabell 4-3 viser vi resultatene av en regresjonsanalyse tilsvarende modell 1 i Tabell 3-1, men kun for de innhentede 2008-tallene. Vi ser at tallene varierer veldig. Siden antall kommuner er en god del lavere her enn i det materialet vi studerte i forrige avsnitt, er det ikke overraskende at t-verdiene er lave. Det eneste signifikante resultatet (bortsett fra konstantleddet) er binærvariabelen for Akershus-kommuner. Denne viser at satsene i Akershus-kommunene er gjennomgående lavere enn i Nordland. Mer presist ligger de i gjennomsnitt 312 kroner lavere. Satsene i Rogalands-kommuner er ikke vesentlig forskjellig fra satsene i Nordlands-kommuner.

Tabell 4-3. Resultater av regresjon mellom sosialhjelpssats og komponenter, 2008, 62 kommuner*

Variabel	Koeffisient	t-verdi
Konstantledd	3682,1	5,44
Dagligvarer	.	.
Klær og sko	-15,4	-0,06
Husholdningsartikler	.	.
Hygieneartikler	.	.
Tv-lisens	375,1	1,38
Avis	721,8	0,97
Telefon	53,9	0,09
Fritidsutstyr voksne	-218,6	-1,00
Fritidsutstyr barn	9,4	0,07
Reiseutgifter fritid	82,4	0,24
Reiseutgifter arbeid	-8,2	-0,07
Utgifter til høytider og merkedager	-76,0	-0,60
Møbler / innbo	41,4	0,31
Helseutgifter	168,7	1,18
Konserverende tannbehandling	-40,4	-0,27
Innboforsikring	-118,5	-0,86
Boligforsikring	31,5	0,16
Oppvarming/strøm/ved	102,6	0,45
Rogaland	49,0	0,47
Akershus	-311,7	-2,40
Adj. R ²	0,0345	

* Alle kommuner som ikke har gitt svar på absolutt alle utgiftskomponenter faller ut av analysen.

Utgiftskomponentene Dagligvarer, Husholdningsartikler og Hygieneartikler er inkludert av alle kommuner. Det er derfor ingen variasjon blant disse, så de faller ut av analysen. Vi ser at mangelen på variasjon preger andre estimater også. Det er for eksempel kun én kommune som oppgir at aviser ikke ligger inne i satsbeløpet. Denne ene kommunens sats på 4140 kroner får dermed æren av å prissette utgiftskomponenten Avis, som vi ser er svært overdrevet med over 700 kroner i måneden. Totalt sett sier resultatene at en kommune (i Nordland) som ikke inkluderer noe annet enn dagligvarer, husholdningsartikler og hygieneartik-

ler i satsen vil ha en sats på 3 682 kroner mens en kommune som inkluderer alle utgifter vil ha en sats på 4 763 kroner. Det er altså en viss mening i resultatene, totalt sett, men vi kan ikke si mye ut i fra dette om de enkelte komponentene.

Denne ekstra datainnsamlingen inkluderer også flere inntektskomponenter enn Kostra-rapporteringen. Tabell 4-4 viser hvor mange kommuner av de spurte som holder ulike inntekter utenfor beregningen.

Tabell 4-4. Oversikt over antall kommuner som inkluderer eller holder utenfor inntektskomponenter ved utmåling av sosialhjelp

	Inkluderer inntekten i beregningen	Holder inntekten utenfor beregningen	Ikke svart
Barnetrygd	64	20	6
Kontantstøtte	74	10	6
Barnebidrag	80	4	6
Hjelpestønad	18	67	5
Grunnstønad	17	68	5
Bostøtte	82	3	5

Vi ser at de fleste tar med barnetrygd, kontantstøtte, barnebidrag og bostøtte i beregningen når de utmåler sosialhjelp. Likeledes holder et stort flertall av kommunene grunn- og hjelpestønad utenfor beregningen. Dette kan synes naturlig siden grunn- og hjelpestønad er midler som skal dekke særlige utgifter. De øvrige inntektskomponentene skal dekke utgifter som alle, eller alle med barn, har.

Kun fire kommuner holder postene Barnebidrag og/eller Bostøtte utenfor beregningen av sosialhjelp. To av disse mistenker vi også at har misforstått spørsmålsstillingen siden de svarer at de ikke holder Hjelpestønad og Grunnstønad utenfor. De har altså svart motsatt av det store flertall av kommuner⁸. Vi synes det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor man skulle velge å se bort fra inntektsposter som barnebidrag og bostøtte ved beregning av sosialhjelpen. Betyr dette at to personer som ellers er like men hvor den ene mottar barnebidrag og den andre ikke mottar barnebidrag, vil få utmålt samme beløp? Siden så få kommuner holder barnebidrag utenfor, ser vi ingen grunn til å undersøke denne komponenten statistisk.

Tabell 4-5 tilsvarer Tabell 3-4 ovenfor. Resultatene blir naturligvis noe svakere (høyere p-verdi) siden det er færre kommuner med i statistikkgrunnlaget. Men vi ser at resultatet ligner i grove trekk. Sammenhengen er rimelig klart positiv for barnetrygd, noe som betyr at kommuner som inkluderer barnetrygden som en inntekt i beregningen har høyere satser for barn i utgangspunktet. Men korrelasjonsparameteren har også lavere verdi for denne gruppen, noe som betyr at sammenhengen er mindre enn det vi fant for årene 2004 til 2006. Korrelasjonen for barnetrygden var i 2006 0,37, 0,42 og 0,44 for henholdsvis barn 0-5 år, barn 6-10 år og barn 11-17 år, mens vi her finner langt lavere tall (0,17,

⁸ Siden spørsmålet inneholder en slags nektelse (holde utenfor), kan det være fort gjort å svare på det motsatte av hva man egentlig blir spurt om.

0,25 og 0,22). Tabell 3-4 viste en negativ trend i denne korrelasjonen med gradvis lavere verdi fra 2004 til 2006. Det ser altså ut til at denne trenden har fortsatt til 2008.

Tabell 4-5. Korrelasjon mellom tilleggssats for barn og hvorvidt barnetrygd eller kontantstøtte inkluderes i beregningen ved utmåling av stønad

		Barnetrygd	Kontantstøtte
2008	Barn 0-5 år	0,17077	0,07154
		< 0,1250	0,5230
	Barn 6-10 år	0,24892	0,09466
		< 0,0241	0,3976
	Barn 11-17 år	0,21557	0,06591
		< 0,0518	0,5563

Øverste tall viser korrelasjonen mens nederste tall (p-verdien) indikerer sannsynligheten for at den faktiske korrelasjonen likevel er null eller av motsatt fortegn. En verdi på 0,1 angir at korrelasjonen er signifikant på 10 % nivå. Når verdien er <0.0001 er altså korrelasjonen klart signifikant.

5 OPPSUMMERING

I dette notatet har vi tatt utgangspunkt i at de kommunale sosialhjelpssatsene er lite sammenlignbare mellom kommuner fordi utgiftskomponentene som satsene er ment å dekke, varierer mellom kommuner. Fra Kostra har vi fått data som viser hvilke komponenter som inngår i den enkelte kommunes sats, og hvilke som må dekkes utenfor satsen. I tillegg har det blitt hentet inn opplysninger for 2008 fra kommunene i Akershus, Rogaland og Nordland. Dataene viser at i gjennomsnitt har kommunene høyere satser dersom satsene er ment å dekke flere komponenter. Men det ser ut til at mens mange kommuner etter hvert har tilpasset seg statens veiledende sats når det gjelder størrelsen på beløpet, er det færre som har tilpasset seg når det gjelder hvilke komponenter som skal inngå. Dette gir seg også utslag i at sammenhengen mellom satser og komponenter ser ut til å ha blitt dårligere i løpet av perioden 2004 til 2008.

Gjennomsnittlig sats ligger noe over den statlige satsen i perioden 2004 til 2006. Samtidig legger flertallet av kommunene til grunn at den kommunale satsen skal dekke flere utgiftskomponenter enn det den statlige satsen gjør. Når vi tar hensyn til satser, komponenter og priser blir derfor de kommunale satsene justert nedover. Fordi prisanslagene vi bruker er svært lave, blir justeringen liten, og de justerte satsene er ikke så veldig forskjellige fra statens veiledende sats i gjennomsnitt. Med mer reelle prisanslag vil nok de justerte kommunale satsene ligge klart lavere enn statens veiledende sats. Går vi dypere inn og ser på enkeltkommuner og variasjonen mellom kommunene, er det fortsatt mange kommuner som ligger langt unna statens satser også etter en justering etter komponenter og priser.

Det er uklart i hvilken grad misforholdet mellom størrelsen på satsene og de utgiftskomponentene satsene skal dekke er et bevisst forsøk på å tilsløre det reelle sosialhjelps nivået eller om kommunene har et lite bevisst forhold til satsene og utgiftskomponentene. Det at utgiftskomponentene har en viss forventet innflytelse på satsene, men at den er liten, kan tyde på at dette varierer. Enkelte kommuner har trolig vurdert nøye både

størrelsen på den kommunale satsen og hva den skal dekke. Andre kommuner rapporterer satser som de i liten grad bruker i den daglige driften og som ikke er nøye beregnet ut i fra hva de skal dekke. De innsamlede dataene for 2008 inneholdt i mindre grad informasjon som ”ser feil ut”, men variasjonen i materialet blir for liten til at vi kan få like mye ut av disse dataene som av de dataene som dekker alle kommunene.

Hovedhensikten med dette notatet var å vurdere om variasjonen i satsene er et resultat av at satsene ikke er ment å skulle dekke det samme. Resultatene tyder på at dette er tilfellet for en del kommuner. Disse kommunene har enten en høy sats som skal dekke tilnærmet alle utgifter, eller de har en lav sats og dekker de øvrige behovene med tilleggsytelser. Men det er også en stor gruppe av kommuner som viser et mindre bevisst forhold til satser og komponenter. Mange av disse kommunene har tilpasset seg den statlige veiledende satsen beløpsmessig, men rapporterer et annet innhold i disse satsene enn hva som ligger i statens veiledning. Nyten av å studere satser (og komponenter) blir sterkt redusert av at en stor gruppe av kommuner ikke bruker disse størrelsene aktivt og at vi ikke vet hvilke kommuner som er av den ene eller andre typen.

Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2001): *Rundskriv I-34/2001* om sosialtjenesteloven kapittel 5.

Brandtzæg, B., S. Flermoen, T. E. Lunder, K. Løyland, G. Møller og J. Sannes (2006): *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*. Rapport nr 232, Telemarksforskning-Bø, 2006.

St.prp. nr. 1 (2005-2006) kap. 2752.

Lunder, T. E. (2008): *Satser og utmålt beløp – Hva er sosialhjelpsnivået?* Notat nr 6. Telemarksforskning-Bø