



Satser og utmålt beløp

Hva er sosialhjelpsnivået?

Av

Trond Erik Lunder



Telemarksforsking-Bø

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

© Telemarksforsking-Bø 2008
TF-notat nr. 6/2008
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	Datakvalitet – utmålt sosialhjelp	6
3	Estimering av kommunespesifikke utmålte beløp.....	10
4	Analyser på kommunenivå – Hva bestemmer det kommunale sosialhjelpsnivået?....	18
5	Konklusjon	23

1 INNLEDNING

Telemarksforsking-Bø viste gjennom prosjektet ”Kommunal praksis i sosialhjelp”¹ at sammenhengen mellom kommunale satser og det kommunale nivået på faktisk utmålt beløp er svak. Det vil si at kommuner med høye satser ikke nødvendigvis gir høyere utbetalinger enn hva kommuner med lave satser gjør. I ettertid har det meste av debatten fortsatt dreid seg om de kommunale satsene, blant annet gjennom en serie artikler i Aftenposten². Våre resultater indikerer derimot at debattens fokus bør fjernes fra de kommunale satsene og i større grad rettes mot hva som faktisk blir utbetalt. Det vil også bety at en eventuell innføring av felles minstesats må følges opp med klare retningslinjer for bruken av denne satsen om det skal ha noen reell effekt.

Vi beregnet det kommunale nivået på utmålt beløp på bakgrunn av registrerte utbetalinger på personnivå. For de kommunene som hadde et tilstrekkelig antall sosialhjelpsmottakere til å danne et godt beregningsgrunnlag, predikerte vi et månedlig beløp for en gjennomsnittlig langtidsmottaker av sosialhjelp. Rundt ett punkt i beregningen hersker det imidlertid noe usikkerhet. Sosialhjelpen skal dekke boutgifter selv om disse vanligvis ikke inngår i satsene. Samtidig vet vi at en del mottakere av sosialhjelp har rett på statlig bostøtte fra Husbanken, og en del vil kanskje også motta en form for kommunal bostøtte. Det er imidlertid uklart om ulike former for bostøtte føres som sosialhjelp, og det er uklart om praksis er lik for alle kommuner.

Målet med det arbeidet som presenteres i dette notatet er derfor å forsøke å få bedre kontroll med hvordan boutgiftene og ulike støtteordninger påvirker de registrerte sosialhjelpsutbetalingene og i neste omgang å forsøke å styrke analysene i forhold til dette. Til dette formålet har vi hentet inn informasjon om utbetalt bostøtte i tillegg til all annen personinformasjon som vi hadde forrige gang. Vi har hentet inn tall for gjennomsnittlige boutgifter på kommunenivå fra Husbankens bostøttesøknader. Vi har også gjennomført uformelle telefonsamtaler med et lite utvalg kommuner om hvordan disse rapporterer utmålt sosialhjelp på personnivå og kommunenivå. Til slutt har vi gjennomført en spørreundersøkelse overfor alle sosialkontor/Nav-kontor i landet hvor vi fikk inn totalt 169 svar. Håpet var at vi ut fra dette skulle kunne fjerne usikkerheten knyttet til hvordan boutgiftene påvirket beregningen av utmålt beløp.

Gjennom våre undersøkelser av hvordan bostøtte og sosialhjelp registreres i ulike kommuner, har vi kommet til den konklusjonen at det vil bli umulig å få full kontroll med disse størrelsene. Retningslinjene for registrering av utmålt sosialhjelp fører til at man ikke vet hva beløpet som registreres omfatter. Det blir heller ikke enklere av at en del kommuner helt eller delvis avviker fra disse retningslinjene. En diskusjon av datakvaliteten og de problemene vi støter på finnes i avsnitt 2.

Selv om vi ikke klarer å fjerne all usikkerhet rundt effekten av mulige feilkilder, kommer vi et betydelig stykke lenger i å beskrive problemet, vurdere effektene av det og gjennomføre beregninger hvor effekten av problemet reduseres. I avsnitt 3 gjennomfører vi analysene som leder frem til kommunespesifikke sosialhjelps nivåer. I avsnitt 4 analyserer vi disse nivåmålene i forhold til de kommunale satsene og øvrige kommunale variabler. Avsnitt 5 konkluderer. Spørsmålene vi forsøker å besvare er hvorvidt det er noen sammenheng mellom satsene og hva som blir utbetalt, og hvilke andre forhold, begrunnede eller ubegrunnede, som påvirker utbetalingene.

¹ Se sluttrapporten Brandtzæg m.fl. 2006

² Artikkene er samlet på internettadressen <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article1913298.ece>

2 DATAKVALITET – UTMÅLT SOSIALHJELP

Utmålt sosialhjelp på individnivå er hentet fra Statistisk sentralbyrå sin database FD-trygd. Dataene hentes inn gjennom Kostrasystemet. Det fylles ut et skjema pr. person som har mottatt sosialhjelp i løpet av året, fordelt på bidrag og lån. Det rapporteres også om i hvilke måneder i løpet av året personen har mottatt sosialhjelp, men beløpet er kun rapportert som samlet beløp igjennom året. Beløp pr. måned får vi altså kun som gjennomsnitt.

I veiledningen til Kostraskjemaet (Kostraskjema 11) er det opplyst at det er brutto utmålt stønad som skal rapporteres. Dette betyr at tilbakebetaling av sosialhjelp gitt som lån ikke trekkes fra. I tillegg trekkes ikke refusjoner forbundet med transportert trygd eller bostøtte fra det rapporterte beløpet, og dette er potensielt et stort problem. De fleste kommuner har praksis med at sosialkontoret overfor enkelte grupper av mottakere betaler ut trygd eller Husbankens bostøtte, enten som forskuddsutbetaling mens man venter på at søknader skal godkjennes, eller fordi enkelte mottakere ikke kan forventes å håndtere utbetalingen på tilfredsstillende måte om den kommer direkte fra trygdekontor eller Husbanken. Spørreundersøkelsen som ble gjennomført overfor sosialkontorene/NAV-kontorene, viser også at en betydelig andel av disse transporterer bostøtte for alle personer som mottar både sosialstøtte og bostøtte. Tabell 2-1 viser at dette gjelder 26,7 % av de kommunene som har besvart spørsmålet. Hele 74,1 % av kommunene transporterer bostøtte for personer som man mener ikke klarer å håndtere bostøtten på egenhånd. Hvem disse personene er, har vi selvfølgelig ingen informasjon om.

Tabell 2-1: Andel av kommunene som transporterer bostøtte for ulike grupper

	Transporterer bostøtte	Transporterer ikke bostøtte	Ikke besvart
	(% av de som har besvart spørsmålet)		(Antall)
For alle som mottar sosialhjelp og bostøtte	26,7 %	73,3 %	19
For de som venter på godkjenning av søknad	34,4 %	65,6 %	25
For de som ikke klarer å håndtere bostøtten på egenhånd	74,1 %	25,9 %	10

På spørsmål om det forekommer transport av trygdeutbetalinger via sosialkontoret, svarer 79,4 % ”Ja”. Det viser at også trygdeutbetalinger er viktige i denne sammenheng.

Tabell 2-2 viser at en stor andel av mottakerne av sosialhjelp også mottar bostøtte eller overføringer fra folketrygden. 15,6 % mottar både trygd og bostøtte, mens hele 55,1 % mottar minst én av overføringene.

Tabell 2-2. Andel av stønadsmottakerne* i 2005 som også mottar trygd eller bostøtte.

	Mottar ikke overføringer fra folketrygden	Mottar overføringer fra folketrygden
Mottar ikke bostøtte	44,9 %	25,9 %
Mottar bostøtte	13,6 %	15,6 %

* Personer som har mottatt sosialhjelp i minst 3 måneder sammenlagt og minst én av disse i 2005.

Praksis varierer både mellom kommuner og mellom ulike mottakere innenfor kommunen. Det betyr at selv om vi har informasjon om hvor mye en person har mottatt av trygd eller bostøtte, kan vi ikke vite om dette er beløp som har gått via sosialkontoret, og vi kan heller ikke vite sikkert om det i så fall er inkludert i sosialhjelpsbeløpet som er oppgitt av kommunen.

Tabell 2-3 viser variasjonen i kommunal praksis på dette området. Om lag halvparten av kommunene rapporterer i følge denne informasjonen netto utmålt sosialhjelp, mens den andre halvparten rapporterer brutto. For oss ligger altså kjernen i problemet i at utmålt sosialhjelp i mange tilfeller rapporteres som bruttobeløp, en praksis som stemmer i forhold til den veiledningen som er gitt. Nettobeløpet er ukjent på personnivå. De fleste kommuner oppgir at brutto driftsutgifter på kommunens regnskapsfunksjon 281 samsvarer helt eller i stor grad med summen av brutto utgifter på personnivå.³ De oppgir også at det som føres som refusjoner fra stat eller private på denne funksjonen i all hovedsak tilsvarende refundert trygd eller bostøtte. Dette betyr at vi har et anslag på nettobeløpet, men kun på aggregert nivå.

Tabell 2-3: Andel som fører brutto/netto av de kommunene som transporterer bostøtte,

	<i>Fører bostøtte som sosialhjelp (Brutto)</i>	<i>Fører ikke bostøtte som sosialhjelp (Netto)</i>	<i>Ikke besvart</i>
	<i>(% av de som transporterer og har besvart spørsmålet)</i>		<i>(Antall)</i>
For alle som mottar sosialhjelp og bostøtte	48,8 %	51,2 %	1
For de som venter på godkjenning av søknad	53,2 %	46,7 %	5
For de som ikke klarer å håndtere bostøtten på egenhånd	54,0 %	46,0 %	10

For å forsøke å måle omfanget av problemet i de ulike kommunene, har vi også spurt i hvilken grad bostøtte føres som sosialhjelp. Graderingen er "Aldri", "I liten grad", "Både og", "I stor grad" og "Alltid". Slike graderinger er selvfølgelig ganske subjektive, men det hjelper i dette tilfellet av at ytterpunktene "Aldri" og "Alltid" er klart definerte.

Vi har gjennomført en regresjonsanalyse hvor vi undersøker om det er samsvar mellom kommunens svar på dette spørsmålet og de rapporterte utbetalingene til mottakerne i den samme kommunen. Vi forskutterer her bruken av den statistiske modellen for analyser på individdata. Modellen og dataene beskrives nærmere i avsnitt 3. Avhengig variabel er utmålt beløp på årsbasis, og forklaringsvariablene er en rekke kjennetegn ved mottakeren⁴. Formålet er å se om informasjonen fra spørsmålet om bruttoføring stemmer med dataene for faktiske utbetalinger, og om denne informasjonen i så fall kan hjelpe oss videre.

Tabell 2-4 viser resultatene av analysen, og vi har uthevet de mest interessante variablene i denne sammenhengen. Den første av disse er variabelen som viser den aktuelle personens inn-

³ For de få kommunene som oppgir at dette ikke samsvarer, er det ikke mulig å se noe mønster i de begrunnelsene som er gitt.

⁴ Variablene er de samme som vi vil bruke senere med to unntak. For det første inkluderer vi ikke binærvariabler for hver enkelt kommune, for det andre har vi altså med informasjon fra spørreundersøkelsen.

tekter fra overføringer utenom sosialhjelp og bostøtte. En person med høye inntekter fra slike overføringer forventes å ha mindre behov for sosialhjelp og dermed lavere utmålt beløp, men samtidig vet vi altså at trygdeutbetalinger for noen personer transporteres og føres som sosialhjelp i tillegg, noe som taler for en motsatt sammenheng. Det samme gjelder den neste variabelen som er utbetalt bostøtte. Den tredje variabelen er hjemkommunenes føringspraksis representert ved spørsmålet fra surveyen. Verdien på variabelen er null dersom kommunen har svart at den aldri fører bostøtte som sosialhjelp, deretter verdiene 1, 2, 3 og opp til 4 dersom den har svart "Alltid". Den siste variabelen er konstruert ved at utbetalt bostøtte er multiplisert med hjemkommunens praksis. Noe forenklet sagt vil denne variabelen vise om effekten av bostøtte er en annen i de kommunene som fører brutto enn i de kommunene som fører netto. Vi vil forvente at det er tilfelle dersom kommunene har svart etter intensjonen.

Tabell 2-4. Analyse av utmålt beløp (kroner pr. måned) i 2005. Effekten av bruttoføring av sosialhjelp.

Variabel	Parameterestimat	t-verdi
Konstantledd	5866,1***	21,83
Antall mnd som mottaker av sosialhjelp i år t	61,3***	5,49
Antall mnd som mottaker av sosialhjelp i år t-1	30,4***	4,11
Antall barn under 18 år	1446,7***	18,41
Yrkesinntekt (1000 kroner pr. år)	-6,2***	-10,46
Nettoformue, år t-1 (1000 kroner pr. år)	-0,8***	-9,14
Andre overføringer enn sosialhjelp og bostøtte (1000 kroner pr. år)	-15,7***	-34,49
Bostøtte (1000 kroner pr. år)	-34***	-7,11
I hvilken grad føres bostøtte som sosialhjelp?	176,0***	6,57
Interaksjon (utbetalt bostøtte * føring av bostøtte)	17,9***	5,32
Ektefelles yrkesinntekt (1000 kroner pr. år)	-12,1***	-9,87
Ektefelles overføringer (1000 kroner pr. år)	-25,3***	-15,11
Alder	43,9***	14,61
(Alder - Alder gjennomsnitt) ²	-3,1***	-14,63
Antall personer i husholdningen	-671,2***	-10,41
Binærvariabel: 1 = Kvinne, 0 = Mann	115,6*	1,84
Binærvariabel: 1 = Ikke vestlig innvandrere, 0 = ellers	828,7***	10,14
Binærvariabel: 1 = Vestlig innvandrere, 0 = ellers	335,5***	2,95
Binærvariabel: 1 = Gift, 0 = ellers	3568,1***	14,59
Binærvariabel: 1 = Samboere m/ felles barn, 0 = ellers	-29,8	-0,16
Antall dager sysselsatt i år t	-2,4***	-6,32
Antall observasjoner		15886
R ² _{adj}		0,169

Alle de fire variablene vi fokuserer på har statistisk signifikante estimater. Resultatene viser at både bostøtte og andre overføringer gir lavere utmålt sosialhjelp. Dette viser at for mange blir ikke bostøtte ført som sosialhjelp, enten fordi de får den utbetalt direkte fra Husbanken, eller fordi kommunen rapporterer nettobeløpet. Effekten av høy grad av bostøtte i det rapporterte sosialhjelpsbeløpet (spørsmålet fra surveyen), er positiv. Det vil si at de rapporterte sosialhjelpsutbetalingene i gjennomsnitt er høyere fra kommuner som har svart at de i høy grad fører bostøtte som sosialhjelp. Samtidig er interaksjonsleddet positivt og viser at i kommuner som fører brutto, har bostøtten en mer positiv effekt på utbetalingene enn i kommuner som fører netto. At både praksis og interaksjonen mellom praksis og bostøtteutbetaling får positivt estimat, skyldes trolig at praksis overfor bostøtte også gjenspeiler praksis overfor andre overføringer som blir transportert. Ved å sette inn gjennomsnittsverdier for variablene og variere kommunenes svar fra 0 til 4,

får vi at den samlede forskjellen mellom en kommune som alltid fører brutto og en som aldri fører brutto i gjennomsnitt er 1 086 kroner pr. måned.

Hovedkonklusjonen fra dette må bli at vi for det første finner at det er reelle forskjeller i kommunal praksis, og at vi har noe informasjon om dette fra spørreundersøkelsen. For det andre ser vi at den kommunale praksisen ikke forteller alt. I en del av kommunene som fører brutto, vil det være mange personer som likevel ikke får bostøtten ført som sosialhjelp fordi de får bostøtten direkte fra Husbanken. Hvem dette gjelder har vi ingen informasjon om.

Inntektsstatistikken til Statistisk sentralbyrå er også påvirket

Problemet med bruttorapportering av utmålt sosialhjelp fører så vidt vi kan forstå også til feil i Statistisk sentralbyrå sin inntektsstatistikk, ved at bostøtte og trygdeutbetalinger telles dobbelt for en del mottakere av sosialhjelp. Informasjon om sosialhjelp hentes fra Kostraskjemaet som er beskrevet ovenfor. I tillegg hentes informasjon om trygd og bostøtte fra henholdsvis trygdetjenesten og Husbanken og disse summeres sammen med øvrige inntekter.

Kvaliteten på opplysningene fra spørreundersøkelsen

Spørreskjemaet vi sendte ut har nok vært vanskelig å svare på. Tilbakemeldingene viser at en del spørsmål måtte tolkes av respondenten. De minste kommunene har i tillegg gitt tilbakemeldinger om at skjemaet var lite tilpasset deres situasjon og at det er vanskelig å rapportere praksis når man kun har et lite antall personer som lever på sosialhjelp over lengre tid.

Samtalene med utvalgte kommuner før utsendelse av skjema viste også at dette var problemstillinger som det var vanskelig å få presis informasjon om. De svarene som ble gitt på innledende spørsmål samsvarte ofte ikke med det som kom frem når spørsmålene ble mer detaljerte.

Kvaliteten på undersøkelsen kan i noen grad testes ved å undersøke om det er noen sammenheng mellom svarene og de økonomiske variablene. En test ble gjort gjennom analysen ovenfor (Tabell 2-4). En annen mulighet er å se på totale brutto utbetalinger på regnskapsfunksjon 281, refusjonsinntekter på funksjon 281 og kommunenes svar om transport. Vi finner ikke noen signifikant sammenheng mellom samlede brutto utbetalinger og kommunens rapporterte praksis på transport av bostøtte, men vi finner dette for transport av trygdeutbetalinger. Dette kan bety at trygdeutbetalingene er viktigere i omfang. Når vi spør om omfanget av bruttorapportering på personnivå, finner vi også en signifikant korrelasjon mellom dette og totale utbetalinger og refusjoner. Det er altså noe samsvar, men også mye som tyder på at mange av svarene ikke stemmer med vår intensjon.

Det er nok begrenset hva vi får ut av surveyen til bruk direkte i analyser. Den er heller en støtte til inntrykket av at det er svært varierende praksis både mellom kommuner og mellom ulike mottakere av sosialhjelp i samme kommune, og kanskje viser den også lav bevissthet når det gjelder rapportering. Svarene tyder også på at problemet ikke gjelder flere elementer enn trygd og bostøtte, selv om dette selvfølgelig er problematisk nok.

Hvordan løser vi problemene?

Vi har vist at det er problemer med registreringen av utmålt sosialhjelp på personnivå, og at praksis varierer både mellom kommuner og overfor personer innenfor samme kommune. Vi har ikke nok informasjon om hvem dette gjelder til at vi kan regne oss frem til rett beløp.

Vår hovedstrategi blir å gjøre egne analyser basert på de av sosialhjelpsmottakerne som ikke mottar bostøtte, trygd eller andre overføringer som forstyrrer statistikken. En undersøkelse av datamaterialet viser at det er tilstrekkelig mange i denne gruppen til at vi kan gjøre gode analyser. Parallelt vil vi også gjøre analyser på den totale populasjonen av mottakere, slik at vi har kontroll med eventuelle andre konsekvenser denne utvalgsbegrensningen medfører.

3 ESTIMERING AV KOMMUNESPEKIFIKKE UTMÅLTE BELØP

I det første trinnet av analysene bruker vi data på personnivå til å se på hvilke personlige kjennetegn som påvirker størrelsen på utmålt beløp. I gruppen av sosialhjelpsmottakere er det personer med svært varierende behov, og vi kan ikke si mye om forventet utmålt sosialhjelp uten å ta hensyn til forhold som familiestørrelse, øvrig inntekt osv. Noen kjennetegn vil også kunne påvirke forventet utmålt beløp selv om de i utgangspunktet ikke skulle ha noen betydning for behovet. De kan likevel fange opp behovsforskjeller som skyldes forhold som datamaterialet for øvrig ikke sier noe om, eller de kan også fange opp forskjeller som ikke er begrunnet med behov men som oppstår på grunn av intenderte eller uheldige skjevheter i sosialetatens praksis. Derfor inkluderer vi også variabler som innvandringsbakgrunn, kjønn og alder.

I tillegg til alle de personlige kjennetegnene, inkluderer vi dummyvariabler for personens bostedskommune. Disse variablene vil da fange opp all variasjon mellom kommuner som ikke skyldes personlige kjennetegn ved sosialhjelpsmottakerne. Fra resultatene av den første analysen, vil vi beregne årlig forventet utmålt beløp for hver enkelt kommune⁵.

Datamaterialet

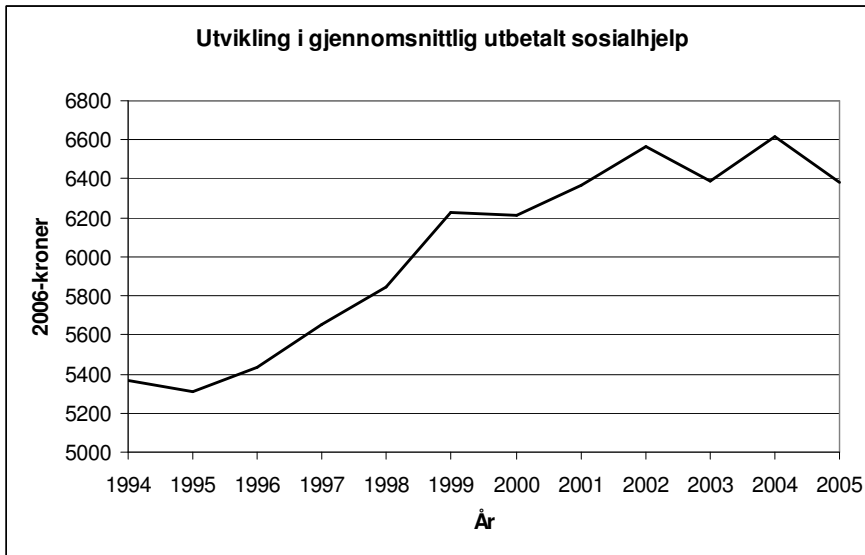
Det er gjort en del sensurering og andre tilpasninger av dataene. Datamaterialet omfatter i utgangspunktet alle som har mottatt sosialhjelp i løpet av perioden, men i hvert år har vi bare med de som i gjeldende år mottok sosialhjelp. Vi har begrenset oss til langtidsmottakere, definert som personer som har mottatt sosialhjelp i minst tre sammenhengende måneder. Videre er det et visst omfang av sensurering av materialet som følge av manglende informasjon om enkelte personer. For å unngå forstyrrelser fra Introduksjonsstøtten for bosatte flyktninger, har vi forsøkt å renske materialet for denne gruppen. På grunn av manglende informasjon om flyktningstatus, har vi ikke kunnet gjøre det direkte. Vi har derfor fjernet personer i utvalget med landbakgrunn fra typiske opprinnelsesland for flyktninger, bl.a. Bosnia, Somalia, Irak m.m. Variabelen *andre overføringer* er fratrukket sosialhjelpsbeløpet og bostøtte. Det er gjort for å unngå spuriøsitet mellom den avhengige variabelen *månedlig sosialhjelpsbeløp* og den uavhengige variabelen *andre overføringer*, og fordi vi nå har informasjon om utbetalt bostøtte separat fra andre overføringer. Personer som har flyttet i løpet av året og som dermed ikke har en entydig tilknytning til en kommune, er fjernet. Det samme er kommuner med mindre enn fem observasjoner av sosialhjelpsmottakere for ett enkelt år.

I

⁵ En del kommuner vil falle ut av analysen fordi det er for få sosialhjelpsmottakere til å etablere et godt estimat.

Tabell 3-1 og Tabell 3-2 har vi for årene 2000 og 2005 beregnet henholdsvis gjennomsnitt, standardavvik og median for variablene som inngår i beregningene. Statistikken er videre fordelt på to ulike utvalg hvor det fulle utvalget tilsvarer hele populasjonen av personer fra 18 til 66 år som har mottatt sosialhjelp sammenhengende i minst tre måneder, mens vi i det mindre utvalget har fjernet alle personer som mottar andre overføringer i tillegg til sosialhjelp⁶.

Gjennomsnittlig utmålt beløp har så vidt økt i faste priser fra 2000 til 2005. Figur 3-1 viser utviklingen fra 1994 til 2005. Som vi ser var det en klar økning i løpet av siste halvdel av 90-tallet, mens det etter 2001 har holdt seg mellom 6 400 og 6 600 kroner. Gjennomsnittlig utbetaling er ca 1 000 kroner høyere når vi kun ser på personer uten øvrige overføringer.



Figur 3-1

Standardavviket er drøyt halvparten av gjennomsnittlig utmålt beløp i alle tre år, noe som tyder på en viss spredning i materialet. Medianen for de tre årene tyder videre på at faktisk utmålt beløp er skjevfordelt mot høyre, dvs. at store utbetalinger til noen bidrar til å trekke gjennomsnittet oppover (mot høyre i fordelingen). Om dette skyldes målefeil eller faktiske forhold, vet vi ikke, men vi ser at differansen mellom median og gjennomsnitt er noe mindre for de som ikke mottar andre overføringer. Dette kan tyde på at i hvert fall noen av ekstremobservasjonene skyldes bruttoføring av andre overføringer. Standardavviket er også noe lavere i forhold til gjennomsnittet når vi ser på de som ikke har andre overføringer enn sosialhjelp. Dette indikerer at vi reduserer variasjonen i materialet noe når vi fjerner personer med andre overføringer.

⁶ Tilsvarende tabeller for øvrige årganger kan skaffes av forfatter ved behov.

Tabell 3-1. Summarisk statistikk over individvariabler som benyttes i analysene. Alle verdvariabler i faste 2006-priser.

Variabel	Variabel- navn	Fullt sett (n = 25958)			Uten andre overføringer (n = 6514)		
		Snitt	Median	Std. avvik	Snitt	Median	Std. avvik
Utmålt sosialhjelpsbeløp (kroner pr. måned)	S	6215,07	5613,08	3862,51	7287,55	6984,65	3541,85
Antall mnd som mottaker av sosialhjelp i år t	MS	7,32	8	3	8,1	9	3,03
Antall mnd som mottaker av sosialhjelp i år t-1	MS _{t-1}	5,95	6	4,28	6,96	8	4,25
Antall barn under 18 år	BARN	0,49	0	0,93	0,1	0	0,41
Yrkesinntekt (1 000 kroner)	YI	38,33	1,32	68,78	49,02	2,36	80,5
Nettoformue, år t-1 (1 000 kroner)	NF _{t-1}	-140,54	-41,28	320,56	-148,43	-40,48	347,23
Bostøtte (1000 kroner)	BS	3,48	0	8,41	0	0	0
Andre overføringer enn sosialhjelp og bostøtte (1000 kroner)	AO	61,24	40,63	65,16	0	0	0
Ektefelles yrkesinntekt (1 000 kroner)	EYI	4,64	0	32,65	1,86	0	21,37
Ektefelles overføringer (1 000 kroner)	EAO	4,55	0	22,25	1,08	0	10,87
Alder	A	36,59	36	11,55	35,14	33	11,75
Antall personer i husholdningen	PERS	1,82	1	1,27	1,41	1	0,86
Binærvariabel: 1 = Kvinne, 0 = Mann	KJ	0,43	0	0,49	0,26	0	0,44
Binærvariabel: 1 = Ikke vestlig innvandrere, 0 = ellers	IVI	0,12	0	0,32	0,11	0	0,31
Binærvariabel: 1 = Vestlig innvandrere, 0 = ellers	VI	0,06	0	0,25	0,07	0	0,26
Binærvariabel: 1 = Gift, 0 = ellers	GIFT	0,08	0	0,27	0,03	0	0,16
Binærvariabel: 1 = Samboere m/ felles barn, 0 = ellers	SFB	0,06	0	0,24	0,03	0	0,16
Antall dager sysselsatt i år t	SYSS	79,23	0	134,66	99,45	0	146,34

Tabell 3-2. Summarisk statistikk over individvariabler som benyttes i analysene. Alle verdvariabler i faste 2006-priser.

Variabel	Variabel- navn	Fullt sett (n = 28699)			Uten andre overføringer (n = 7271)		
		Snitt	Median	Std. avvik	Snitt	Median	Std. avvik
Utmålt sosialhjelpsbeløp (kroner pr. måned)	S	6378,55	5884,25	3758,12	7308,5	7003,07	3432,73
Antall mnd som mottaker av sosialhjelp i år t	MS	7,32	8	2,93	7,91	9	2,92
Antall mnd som mottaker av sosialhjelp i år t-1	MS _{t-1}	6	6	4,26	6,4	7	4,24
Antall barn under 18 år	BARN	0,48	0	0,94	0,18	0	0,64
Yrkesinntekt (1 000 kroner)	YI	29,83	0	63,67	44,18	1,29	79,3
Nettoformue, år t-1 (1 000 kroner)	NF _{t-1}	-142,91	-41,28	318,59	-151,35	-38,4	362,36
Bostøtte (1 000 kroner)	BS	5,35	0	10,71	0	0	0
Andre overføringer enn sosialhjelp og bostøtte (1 000 kroner)	AO	73,92	62,55	72,85	0	0	0
Ektefelles yrkesinntekt (1 000 kroner)	EYI	3,59	0	29,64	1,79	0	19,5
Ektefelles overføringer (1 000 kroner)	EAO	5,18	0	26,53	2,56	0	18,09
Alder	A	36,25	35	11,59	34,11	32	12,05
Antall personer i husholdningen	PERS	1,77	1	1,25	1,52	1	1,07
Binærvariabel: 1 = Kvinne, 0 = Mann	KJ	0,42	0	0,49	0,23	0	0,42
Binærvariabel: 1 = Ikke vestlig innvandrere, 0 = ellers	IVI	0,15	0	0,36	0,14	0	0,35
Binærvariabel: 1 = Vestlig innvandrere, 0 = ellers	VI	0,07	0	0,25	0,07	0	0,26
Binærvariabel: 1 = Gift, 0 = ellers	GIFT	0,07	0	0,25	0,04	0	0,2
Binærvariabel: 1 = Samboere m/ felles barn, 0 = ellers	SFB	0,04	0	0,19	0,03	0	0,18
Antall dager sysselsatt i år t	SYSS	40,14	0	97,1	49,44	0	104,31

I gjennomsnitt ser vi videre av det fulle utvalget at mottakerne har 7-8 måneders mottak av sosialhjelp i beregningsåret (t) og 6-7 måneder året forut for beregningsåret (t-1). De har lav yrkesinntekt og relativt høye overføringer (fratrasket sosialhjelpsbeløp). I gjennomsnitt har de negativ nettoformue (formue – gjeld), og de er i gjennomsnitt snaut to personer i husholdningen. Kvinner er noe underrepresentert, ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert (12-15 %), og det er i all hovedsak snakk om personer som verken er gift eller samboere med felles barn (i underkant av 90 %). Det vil også påvirke gjennomsnittlig barnetall, og det er også årsaken til at gjennomsnittlig yrkesinntekt og andre overføringer til ektefelle er så lave som det vi ser av tabellen. Sosialhjelpsmottakerne er også i gjennomsnitt sysselsatt få dager i løpet av året. I de videre tabellene vil vi av plasshensyn benytte de korte variabelnavnene.

Personene som ikke har andre overføringer enn sosialhjelp er i noe sjeldnere grad gift, de har flere måneder på sosialhjelp og høyere gjennomsnittlig yrkesinntekt. Men i all hovedsak skiller de seg lite fra øvrige mottakere bortsett fra når det gjelder overføringer.

Analysene

De mikrobaserte analysene i første trinn innebærer at vi postulerer en funksjon som forklarer variasjoner i utmålt sosialhjelpsstønad på bakgrunn av kjennetegn ved mottaker. I tillegg fanges kommunespesifikke forhold (kommunal praksis) opp ved en vektor av binærvariable for k-1 kommuner. Det estimeres separate modeller for hvert av årene 1995-2005. I tabellene presenteres, av plasshensyn, kun modellene som er estimert for 1995, 2000 og 2005. I Tabell 3-3 og Tabell 3-4 viser vi henholdsvis resultatene for hele populasjonen og for den gruppen som ikke mottar andre overføringer. Hovedanalysene som danner grunnlag for kommuneanalysene i avsnitt 4, er gjort med utmålt sosialhjelp i 1 000 kroner pr. år som avhengig variabel. Dette er gjort fordi alle de økonomiske variablene fra FD-trygd er målt som kroner pr. år, og estimatene blir derfor mer presise enn om vi skulle bryte det ned på gjennomsnittlig månedlig utbetaling. Men fordi vi er vant til å snakke om månedssatser når vi snakker om sosialhjelp, presenterer vi her også analyser hvor utmålt sosialhjelp pr. måned er avhengig variabel. Kolonnen lengst til høyre viser resultater for analyse av årlige utbetalinger i 2005 for sammenligning. Styrken i parameterestimatene er ikke veldig forskjellige i de to modelltypene, og det er mer illustrerende å studere beløp pr. måned. I den videre diskusjonen av resultatene i dette avsnittet, vil vi derfor holde oss til analysen av månedsbeløp dersom ikke noe annet blir sagt.

Det er små forskjeller i resultater mellom år, og vi kan derfor tolke resultatene som nokså robuste. Alle resultatene er som forventet, og følger delvis av det regelverk som gjelder i forbindelse med utmåling av sosialhjelpen.

Vi finner at utmålt beløp er større jo lengre man er sosialhjelpsmottaker, siden koeffisientene til både MS_t og MS_{t-1} er signifikant positive. Effekten blir naturligvis ekstra sterk i analysene av årlige utbetalinger. For hver ekstra måned man er sosialhjelpsmottaker (utover de tre som sensurerer datamaterialet), får man i 2005 i gjennomsnitt mellom 60 og 120 kroner ekstra pr. måned. Estimateret ligger noe høyere for personer uten andre overføringer.

Tabell 3-3. Analyse av utmålt sosialhjelp (1 000 kroner pr. år). Fullt utvalg.

Variabel	1995	2000	2005	2005
	Kroner pr. måned			1000 kroner pr. år
Konstant	4917,5*** (33,03)	4972,0*** (23,09)	5491*** (24,06)	-4,578*** (-2,64)
MS	63,6*** (10,92)	122,9*** (14,5)	68,7*** (8,86)	6,736*** (114,32)
MS _{t-1}	48,6*** (12,69)	25,2*** (4,42)	21,7*** (4,17)	0,395*** (10,03)
BARN	916,6*** (24,28)	1229,4*** (22,38)	1255,5*** (23,91)	9,278*** (23,25)
YI	-4,8*** (-13,91)	-2,4*** (-5,71)	-5,0*** (-12,01)	-0,045*** (-14,02)
NF _{t-1}	-0,6*** (-11,04)	-0,7*** (-10,03)	-0,9*** (-13,13)	-0,006*** (-12,79)
BS	-18,8*** (-57,56)	-14,7*** (-35,51)	-14,1*** (-42,92)	-0,122*** (-48,95)
AO	-4,8* (-1,87)	-16,4*** (-5,73)	-6,9*** (-3,25)	-0,018 (-1,11)
EYI	-7,1*** (-12,18)	-9,1*** (-11,17)	-10,1*** (-12,44)	-0,081*** (-13,14)
EAO	-10,5*** (-9,33)	-15,4*** (-10,59)	-19*** (-16,48)	-0,146*** (-16,66)
A	18,7*** (12,19)	13,0*** (5,7)	28,9*** (13,78)	0,234*** (14,7)
(A-A gjennomsnitt) ²	-2,2*** (-19,07)	-1,7*** (-10,76)	-2,6*** (-17,15)	-0,019*** (-16,49)
PERS	-308,6*** (-10,33)	-432*** (-9,84)	-474,5*** (-11,14)	-2,997*** (-9,25)
KJ	-367,3*** (-10,8)	-124,5*** (-2,64)	1,9 (0,04)	-0,195 (-0,59)
IVI	546,7*** (10,21)	891,2*** (11,62)	303,0*** (4,74)	2,058*** (4,24)
VI	23,0 (0,36)	7,0 (0,08)	54,2 (0,68)	0,315 (0,52)
GIFT	2151,4*** (21,52)	2676,1*** (17,44)	3028,5*** (20,46)	22,714*** (20,19)
SFB	132,7* (1,8)	-171,8 (-1,6)	67,5 (0,57)	-0,513 (-0,57)
SYSS	-0,9*** (-5,79)	-0,4** (-2,07)	-1,7*** (-6,62)	-0,012*** (-6,02)
Antall obs	37828	25958	28699	28699
R ² _{adj}	0,246	0,214	0,210	0,523

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

Det utmålte beløpet øker også signifikant ved økt antall barn. Hvert ekstra barn utgjør 900-1 300 kroner i det utmålte beløpet, noe mindre for personer uten andre overføringer. Vi ser ellers en tendens til at det har vært en stigning i utmålt beløp for barn i perioden.

Som forventet, vil størrelsen på yrkesinntekten ha betydning for det utmålte beløpet. Vi ser at effekten av yrkesinntekt er signifikant negativ, dvs. at økt yrkesinntekt medfører en avkorting i utmålt sosialhjelp. En økning på 1 000 kroner i årsinntekt medfører i gjennomsnitt en avkorting på ca. 5 kroner i månedlig utmålt beløp – alt annet likt. Vi må

her huske at det ofte ikke vil være i samme periode i løpet av et år at en person mottar sosialhjelp og jobber. For en person i jobb, vil sannsynligvis sammenhengen mellom yrkesinntekt og sosialhjelpsbeløp være mye sterkere.

Nettoformue (bruttoformue – gjeld) har også statistisk signifikant effekt på utmålt beløp. Sosialhjelpsmottakere får utmålt lavere månedlige beløp jo større netto formue de har. Vi ser av Tabell 3-3 at det månedlige beløpet reduseres med 60-90 øre når formuen øker med 1 000 kroner. Det kan høres lite ut, men dersom vi tenker oss en forskjell i netto formue på 100 000 kroner, som er høyst reelt, vil det bety flere hundre kroner i reduserte månedlige utbetalinger⁷.

Tabell 3-4. Analyse av utmålt sosialhjelp til personer uten andre overføringer enn sosialhjelp.

Variabel	1995	2000	2005	2005
	Kroner pr. måned			1000 kroner pr. år
Konstant	4287,6*** (13,82)	4280,4*** (10,59)	4106,2*** (9,28)	-20,501*** (-5,88)
MS	125,7*** (10,86)	144,7*** (8,95)	130,7*** (8,96)	8,011*** (69,66)
MS _{t-1}	55*** (7,25)	29,2*** (2,72)	30,6*** (3,23)	0,507*** (6,8)
BARN	659,9*** (6,5)	706,7*** (4,74)	892,7*** (8,48)	6,734*** (8,12)
YI	-1,8*** (-3,06)	-0,1 (-0,2)	-1,7*** (-2,80)	-0,014*** (-2,95)
NF _{t-1}	-0,4*** (-4,95)	-1,0*** (-8,3)	-0,6*** (-5,40)	-0,004*** (-5,36)
EYI	-9,7*** (-4,67)	-9,4*** (-4,1)	-14,1*** (-6,59)	-0,108*** (-6,44)
EAO	-18,3*** (-5,84)	-27,9*** (-5,86)	-27,5*** (-9,43)	-0,211*** (-9,17)
A	41,4*** (12,63)	38*** (7,97)	52,1*** (12,69)	0,39*** (12,05)
(A-A gjennomsnitt) ²	-2,2*** (-9,42)	-1,7*** (-5,69)	-2,3*** (-8,65)	-0,016*** (-7,68)
PERS	-529*** (-10,12)	-457,1*** (-5,95)	-657,3*** (-9,6)	-4,477*** (-8,3)
KJ	-142,6** (-2,15)	240,3*** (2,59)	196,7** (2,27)	1,423** (2,08)
IVI	412,3*** (4,41)	558,1*** (4,17)	242,3** (2,17)	2,396*** (2,72)
VI	159,5 (1,42)	94 (0,61)	-14,8 (-0,11)	-0,262 (-0,24)
GIFT	2551,5*** (9,6)	3007,7*** (7,83)	5455*** (17,62)	40,486*** (16,58)
SFB	991*** (4,68)	214,1 (0,72)	428* (1,8)	2,38 (1,27)
SYSS	-1,3*** (-4,26)	-1,0*** (-2,84)	-2,8*** (-6,6)	-0,02*** (-6,06)
Antall obs	9877	6514	7271	7271
R ² _{adj}	0,196	0,210	0,238	0,602

⁷ En kunne også tenke seg å analysere brutto formue og gjeld separat ved å inkludere begge. Vi har gjort det i beregninger som ikke er presentert her. De tyder på signifikante, hhv. negative og positive, effekter på faktisk utbetalt beløp.

Vi forventer i utgangspunktet at bostøtte og andre overføringer (AO) har negativ effekt på faktisk mottatt beløp. Det skyldes at sosialhjelp i mange tilfeller gis som tilleggsytelser for personer som er mottakere av andre ytelser (uføretrygd, alderspensjon o.a.). Men her vet vi også at det er noe usikkerhet, og dette er grunnen til at vi har egne analyser for personer uten slike overføringer. Vi ser at det i gjennomsnitt er en negativ effekt av disse variablene.

Vi har også med ektefelles yrkesinntekt og andre overføringer, fordi det er rimelig å anta at det mottatte sosialhjelpsbeløpet er påvirket av hvor store inntekter ektefellen har. Vi ser at vi får støtte for denne antagelsen ved at de månedlige beløpene avkortes nokså kraftig desto større inntekter ektefelle har, både fra yrke og overføringer.

Vi antar også at vi har en alderseffekt, men det er grunnlag for å tro at denne først er stigende, for så å avta. Det skyldes en praksis som gir relativt lave utbetalinger til unge personer. Unge personer antas å tåle økonomiske incentiver bedre enn eldre, og de utsettes derfor også gjerne for slike for å stimulere dem til å skaffe arbeid. Mot eldre personer benyttes ikke økonomiske incentiver i like sterk grad. Vi har testet dette ved å inkludere et andreordensledd for alder i de estimerte relasjonene. Vi forventer således en positiv effekt av førsteordensleddet og en negativ effekt av andreordensleddet. I så fall støtter det en hypotese om økte utbetalinger ved økt alder, men at den positive effekten er avtakende. Resultatene våre gir støtte for en slik hypotese siden vi finner et signifikant positivt førsteordensledd og et signifikant negativt andreordensledd.

Vi antar at antall personer i husholdningen har negativ effekt på utbetalingene – alt annet likt. Det skyldes en praksis ved sosialkontorene som tar hensyn til stordriftsfordeler i husholdningen – dvs. at et ekstra medlem ikke koster like mye ekstra som det første medlemmet⁸. Vi finner klar støtte for denne hypotesen, og ser at månedlig utbetaling ligger 3-500 kroner lavere for hvert ekstra husholdningsmedlem. Utslaget er noe større for personer uten andre overføringer.

Estimatet til kjønnsvariabelen varierer noe. Det er ingen grunn til at kvinner og menn skulle få systematisk ulike beløp utmålt, men her ser vi forskjeller på opp i mot 370 kroner i måneden i favør av menn. Denne forskjellen ser ut til å ha blitt mindre over tid, og kvinner kommer også bedre ut enn menn når vi kun ser på personer uten overføringer. Vi har ingen umiddelbar forklaring på hvorfor det er slik⁹.

Personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn får mer enn personer med norsk og øvrig vestlig bakgrunn. Det kan skyldes at denne gruppen i større grad ”står på bar bakke” og dermed har store etableringskostnader.

De som er gift får betydelig høyere utbetalinger pr. måned enn personer som ikke gifte eller samboere med barn (sammenlikningsgruppe). Det har imidlertid ingenting med at gifte er spesielt begunstiget. Det skyldes saksbehandlingen i sosialkontorene og praksis med utbetaling av stønad. I Rundskrivet (Rundskriv I-34/2001, s. 34) formuleres dette på følgende måte:

⁸ Vi må her huske på at vi har kontrollert for antall barn, og vi vet at ekstra barn partielt sett bidrar til vesentlig høyere utbetalinger. Den effekten vi her finner innebærer da bl.a. at en ikke får like mye ekstra for det andre barnet som man fikk for det første.

⁹ Vi har også tatt gifte og samboende med barn ut av datasettet for å se om dette gjorde resultatene for kjønnsvariabelen mer stabile, men det ga ingen endringer av betydning.

..., er hovedregelen at stønaden skal utbetales til søkeren. Det åpnes likevel for at stønad som skal komme flere personer til gode, skal kunne deles mellom disse. Dette kan for eksempel være aktuelt overfor ektefeller og samboere. Dersom samboeres søknad om økonomisk stønad behandles under ett, kan hver av partene kreve å få utbetalt sin andel.

Søker av sosialhjelp søker dermed både for seg selv og ektefelle dersom vedkommende er gift, og utbetalingen til begge parter går via søker. Det åpnes imidlertid for ulik praksis på dette området, og det er derfor ikke utenkelig at praksis vil variere mellom kommuner. Den siste setningen i sitatet ovenfor, trekker i retning av at det også kan være ulik praksis mellom personer innen samme kommune. Vi finner en sterk positiv effekt av å være gift, men effekten utgjør ikke mer enn mellom 2-3 000 kroner pr. måned. Det er i minste laget dersom det skal gjelde én person, noe som må ses i sammenheng med ulikheter i praksis ved at det åpnes for en deling av beløpet. Ellers er det sannsynlig at effekten hadde vært noe høyere – kanskje mellom 3-4 000 kroner pr. måned. For personer uten andre overføringer er resultatet noe mer varierende og modellen for 2005 viser en effekt på nesten 5 500 kroner. Dette kan tyde på at det fortsatt er noe usikkerhet knyttet til egne og ektefelles overføringer. Andelen som deler beløpet, eller søker hver for seg, er trolig større blant samboende enn blant gifte. Vi ser dette tydelig av resultatene for *samboere med felles barn*, som spriker i alle retninger mellom de tre årene som er presentert i tabellen.

Til slutt har vi også tatt med antall dager sysselsatt i utbetalingsåret. Vi finner en svak negativ effekt av denne variabelen. Grunnen til at effekten er svak er at yrkesinntekt inngår som egen variabel, og det meste av effekten knyttet til yrkesaktivitet er fanget opp på den måten.

Det kommunale nivået

I tillegg til variablene som er beskrevet ovenfor, inneholder disse analysene binærvariabler for alle kommunene. På den måten får vi ut det gjennomsnittlige utmålte beløpet for hver kommune, kontrollert for alle de personlige kjennetegnene som også inngår i modellen. I de minste kommunene vil det være for få mottakere av sosialhjelp til at vi kan få et beregningsgrunnlag, og disse kommunene vil derfor falle ut av de videre analysene. For best mulig kontroll med datamaterialet, velger vi også å fjerne de kommunene som vi ikke har satser for i alle 11 årene fra 1995 til 2005. Vi står nå med estimater for utmålt beløp for en typisk mottaker¹⁰ i 254 kommuner over 11 år basert på det fulle utvalget, og 104 kommuner basert på det utvalget som ikke har andre overføringer. Disse vil vi i neste avsnitt bruke som avhengig variabel i analyser på kommunenivå.

¹⁰ Utmålt beløp er beregnet for en enslig mann, norsk statsborger, 30 år, uten andre overføringer enn sosialhjelp, ingen arbeidsdager og gruppegjennomsnitt for yrkesinntekt, gjeld og brutto formue

4 ANALYSER PÅ KOMMUNENIVÅ – HVA BESTEMMER DET KOMMUNALE SOSIALHJELPSNIVÅET?

Hovedspørsmålet for dette avsnittet, og for så vidt for hele rapporten, er om det er samsvar mellom den kommunale satsen og utmålt beløp. For å analysere dette, konstruerer vi en modell med flere kommunevariabler som kan tenkes å bestemme den kommunale variasjonen i utmålt sosialhjelp. Dermed får vi også svar på hvilke andre forhold, begrunnede eller ubegrunnede, som gir kommunal variasjon i utmålt beløp.

Tabell 4-1 og Tabell 4-2 gir en oversikt over disse variablene. Av plasshensyn viser vi kun tallene for det første og det siste året i materialet, 1995 og 2005. Utmålt beløp pr. år er den avhengige variabelen i analysene. I 2005 ligger denne på ca 66 000 kroner for det store utvalget og 75 000 kroner for det mindre utvalget. Kommunal sats er den kommunale sosialhjelpssatsen. Innbyggertallet og andel innbyggere fordelt på aldersgruppene 0-5 år (Barn), 6-15 år (Unge) og 67 år og eldre (Eldre) sier noe om kommunetype og kan ha betydning for satsen¹¹. Aldersvariablene vil bli målt mot andelen innbyggere i alder 16-66 år. Kommunens frie inntekter kan ha betydning for nivået på utbetalingene dersom fattige kommuner ser seg nødt til å stramme inn på sosialhjelpen for å prioritere andre formål.

Tabell 4-1. *Summarisk statistikk over kommunevariabler som benyttes i analysene, 1995-årgangen.*

1995	Navn	Utmålt beløp beregnet fra hele utvalget (n = 254)				Utmålt beløp beregnet fra personer uten andre overføringer (n = 104)				
		Snitt	Std.	Min	Maks	Snitt	Std.	Min	Maks	
	Utmålt beløp (kr pr. år)	55 451	6 629	35 358	78 152	65 465	7 428	48 815	85 047	
	Kommunal sats (kr pr. mnd)	SATS	4 416	591,9	2 279	6 596	4 327	497,4	2 279	5 607
	Innbyggertall	INNB	14 477	35790,4	1 324	483 401	27 791	53242,7	3 914	483 401
	Frie inntekter (kr pr. innb)	FI	21 032	4647,6	16086	53918	19 003	2591,2	16 086	37 031
	Snitt personinntekt (kr pr. år)	PI	194 855	22691,0	149 375	291 750	205 239	24032,8	167 375	291 750
	Andel barn	BARN	0,08	0,011	0,05	0,13	0,08	0,011	0,06	0,11
	Andel unge	UNGE	0,13	0,017	0,09	0,17	0,13	0,015	0,09	0,17
	Andel eldre	ELDRE	0,15	0,037	0,06	0,28	0,14	0,032	0,07	0,22
	Arbeidsledighet	AL	0,03	0,011	0,01	0,09	0,04	0,009	0,02	0,06
	Andel venstresidepolitikere	SOS	0,47	0,169	0,13	1,00	0,50	0,139	0,21	0,96
	Boutgifter	BOUTG

Gjennomsnittlig personinntekt i kommunen kan tenkes både å øke og å redusere størrelsen på sosialhjelpen. Et mulig argument for en positiv sammenheng, kan være at personinntekten fanger opp effekter som egentlig er knyttet til høyere levekostnader, for eksempel høye priser på bolig. Et argument som har blitt fremmet i motsatt retning, er at det er større forståelse for omfordeling i et samfunn med generelt lavt inntektsnivå og hvor muligheten for selv å bli fattig er relativt stor¹². Effekten av arbeidsledighet vil kunne variere både med arbeidsmarkedssituasjon og med kommunal praksis. Variabelen *Andel venstresidepolitike-*

¹¹ Se Langørgen og Rønningen (2004) for en diskusjon av hvordan regionale forskjeller kan tenkes å påvirke nivået på sosialhjelpen.

¹² Langørgen og Rønningen (2004)

re (andel kommunestyrerepresentanter fra partiene AP, SV, RV og NKP) er tenkt å representere det ideologiske grunnlaget for omfordeling i kommunen. Om den har en effekt, forventer vi at denne er positiv. Boutgiftene er hentet fra Husbanken og omtales nærmere nedenfor. Denne siste variabelen har vi kun for perioden 2002 til 2005, og vi vil derfor gjennomføre egne analyser for denne perioden.

Tabell 4-2. Summarisk statistikk over kommunevariabler som benyttes i analysene, 2005-årgangen

2005	Navn	Utmålt beløp beregnet fra hele utvalget (n = 254)				Utmålt beløp beregnet fra personer uten andre overføringer (n = 104)			
		Snitt	Std.	Min	Maks	Snitt	Std.	Min	Maks
	Utmålt beløp (kr pr. år)	65 751	7 084	43 579	86 420	74 754	7 336	56 120	99 262
	Kommunal sats (kr pr. mnd) SATS	4 290	450,8	3069	8798	4 204	337,6	3069	5 520
	Innbyggertall INNB	15 501	39227,6	1 049	529 846	30 141	58334,1	3415	529 846
	Frie inntekter (kr pr. innb) FI	31 896	5570,8	24 524	63 153	29 126	2668,1	24 524	37 426
	Snitt personinntekt (kr pr. år) PI	281 780	44941,2	204 601	671 575	296 119	41727,5	233 742	457 975
	Andel barn BARN	0,08	0,010	0,06	0,11	0,08	0,009	0,05	0,10
	Andel unge UNGE	0,14	0,015	0,09	0,19	0,14	0,014	0,10	0,18
	Andel eldre ELDRE	0,15	0,034	0,07	0,26	0,13	0,027	0,07	0,21
	Arbeidsledighet AL	0,02	0,010	0,01	0,08	0,03	0,007	0,02	0,06
	Andel venstresidepolitikere SOS	0,42	0,165	0,07	1,00	0,45	0,130	0,18	0,83
	Boutgifter BOUTG	54 025	5894	32 064	73 767	56 476	4932	38 726	73 767

Tabell 4-3 viser resultatene av kommuneanalysene hvor alle 11 årgangene inngår. Variablene er transformert til logaritmeform. Det betyr at den estimerte parameteren viser den prosentvise effekten på den avhengige variabelen av en prosentvis endring i den avhengige variabelen.

Modell 1 er en analyse hvor den kommunale satsen er avhengig variabel. Analysen viser dermed hvordan de øvrige forklaringsvariablene påvirker satsen, noe som kan være nyttig å ta med i diskusjonen når vi flytter den kommunale satsen over på høyresiden av ligningen i modellene 2 til 5. Resultatene viser at kommuner med høye kommunale inntekter og lav personinntekt har høyere satser. Kommuner med høy andel unge og gamle innbyggere har også høyere satser. Høy arbeidsledighet fører til at kommunen setter lavere satser, mens kommuner med høy andel kommunestyrerepresentanter fra partier på venstresiden har høyere satser. Etter 2001 har det vært en tendens til fallende satser målt i 2006-kroner.

I modell 2 og 3 er det utmålt beløp beregnet fra det fulle utvalget som er den avhengige variabelen, mens i modell 4 og 5 bruker vi utmålt beløp fra det utvalget som ikke mottar andre overføringer. Fordi det utmålte beløpet er beregnet ut fra ulikt antall mottakere i de ulike kommunene har vi veid observasjonene med $1/(\text{det estimerte})$ standardavviket

til hver kommune fra den første analysen. På den måten legger vi i analysene størst vekt på kommuner med relativt sikre estimater for utmålt beløp¹³.

Modellene 2 og 4 viser hvordan utmålt beløp bestemmes av kommunekjennetegn når vi ikke kontrollerer for satsen. Vi ser at det er minimale forskjeller mellom modell 2 og modell 3 og mellom modell 4 og modell 5. Vi finner signifikant samvariasjon mellom sats og utmålt beløp i både modell 3 og modell 5, men effekten er klart sterkest i modell 5. Likevel gir effekten av en 10 % høyere sats ikke mer enn 1 % høyere utmålt beløp. Selv om vi antar at satsen bare dekker halvparten av det faktiske behovet når vi inkluderer boutgifter med mer, må effekten sies å være relativt liten.

Tabell 4-3. Kommuneanalyser. Estimert utmålt beløp pr. år som avhengig variabel.

Avhengig variabel	Sats		Utmålt beløp pr. år		
			Alle	Uten overføringer	
Utvalg					
Modellnummer	1	2	3	4	5
Konstant	9,126*** (24,14)	-0,284 (-1,01)	-0,561* (-1,77)	-1,433*** (-2,99)	-2,095*** (-4,08)
(ln)SATS			0,03* (1,89)		0,093*** (3,47)
(ln)INNB	-0,002 (-0,49)	0,016*** (5,80)	0,016*** (5,89)	-0,010** (-2,25)	-0,008* (-1,70)
(ln)FI	0,125*** (6,80)	-0,010 (-0,76)	-0,015 (-1,06)	0,032 (1,22)	0,018 (0,66)
(ln)PI	-0,076** (-2,39)	0,292*** (11,41)	0,292*** (11,41)	0,405*** (9,24)	0,384*** (8,72)
(ln)BARN	0,132*** (4,48)	-0,065*** (-2,58)	-0,069*** (-2,74)	-0,119** (-2,46)	-0,139*** (-2,87)
(ln)UNGE	0,153*** (4,64)	-0,069** (-2,48)	-0,072*** (-2,62)	-0,135*** (-2,72)	-0,142*** (-2,87)
(ln)ELDRE	0,065*** (3,56)	-0,076*** (-5,09)	-0,078*** (-5,23)	-0,109*** (-3,9)	-0,122*** (-4,33)
(ln)AL	-0,013** (-1,99)	0,001 (0,23)	0,002 (0,26)	0,021* (1,79)	0,018 (1,57)
SOS	0,084*** (5,12)	0,106*** (7,42)	0,103*** (7,2)	0,074*** (2,59)	0,063** (2,21)
Trend	-0,002 (-0,87)	0,035*** (18,95)	0,035*** (18,98)	0,016*** (5,29)	0,016*** (5,46)
D ₂₀₀₁	0,023 (0,85)	0,537*** (24,34)	0,536*** (24,29)	0,328*** (9,15)	0,320*** (8,95)
Trend*D ₂₀₀₁	-0,008*** (-2,56)	-0,066*** (-25,03)	-0,066*** (-24,91)	-0,039*** (-8,95)	-0,038*** (-8,66)
Antall obs	2794	2794	2794	1444	1144
R ² adj	0,097	0,550	0,550	0,421	0,427

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

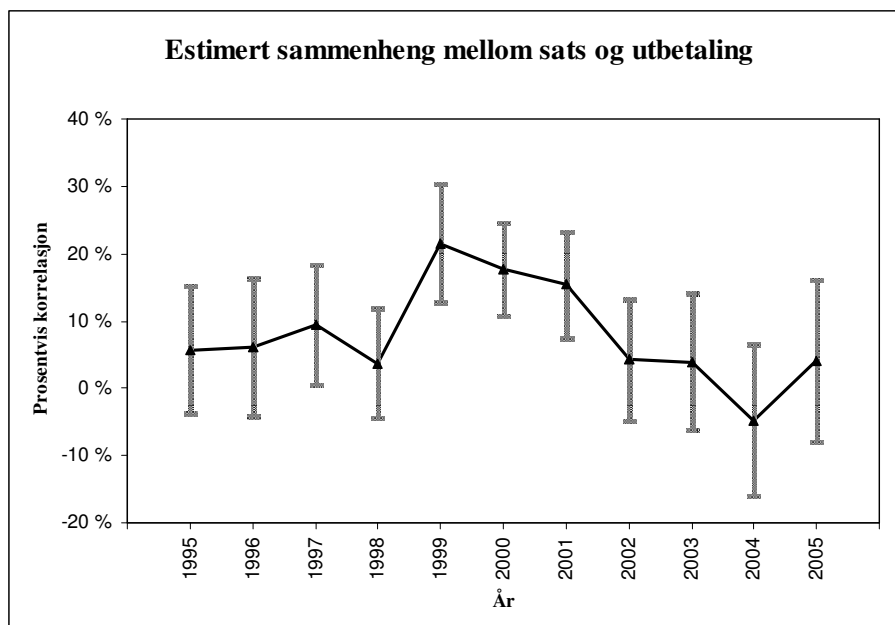
¹³ I analysene i Brandtzæg m.fl. ble dette ikke gjort. I stedet brukte vi modeller med kommunespesifikke faste effekter. Forsøk med slike modeller gir omtrent samme verdi for sammenhengen mellom sats og utmålt beløp, men forstyrrer mange av de andre parameterne.

I modell 3 finner vi at større kommuner gir høyere utmålt beløp, mens de i modell 5 gir (svakt signifikant) lavere utmålt beløp. Ellers er resultatene i modell 3 og modell 5 rimelig sammenfallende.

I motsetning til i modell 1, finner vi ingen signifikant effekt av kommunens inntekter i modellene med utmålt beløp som avhengig variabel. Også når det gjelder variablene for aldersfordeling, ser disse ikke ut til å ha den samme effekten på utmålt beløp som de har på satsen. Parameterestimaten er signifikante med motsatt fortegn. Motsatt fortegn har også parameterestimatet for arbeidsledighet, men dette er ikke signifikant forskjellig fra null. Den politiske sammensetningen av kommunestyret har derimot positiv effekt både på satsen og på utmålt beløp.

Fordi Brandtzæg m.fl. fant signifikante trendeffekter før og etter innføringen av statlig norm i 2001, inkluderer vi også her de samme trendvariablene med et trendledd som dekker alle 11 årene, en dummy for perioden etter 2001 og et interaksjonsledd mellom disse to som dermed viser om trenden har endret seg etter 2001. Resultatene for disse trendvariablene viser en positiv trend i utmålt beløp frem mot 2001, og utmålt beløp i 2001 ligger enda en del høyere enn denne trenden skulle tilsi. Etter 2001 har det derimot gått noe nedover med størrelsen på utbetalingene igjen siden det siste trendleddet (interaksjonsleddet) har en negativ parameter som er større i absoluttverdi enn det første trendleddet.

Modellene 1 til 5 er alle basert på 11 årganger. Nærmere undersøkelser viser at sammenhengen mellom sats og utmålt beløp har variert mye over tid. Figur 4-1 viser den estimerte parameteren for den kommunale satsen fra modell 5 ovenfor når vi kjører denne på de enkelte årgangene. Den viser med andre ord utviklingen over tid i sammenhengen mellom sats og utmålt beløp. Når sammenhengen i 2005 blir estimert til å være ca 4 %, vil det si, at basert på tallene for 1999, vil en 10 % høyere sats gi 0,4 % høyere utmålt beløp.



Figur 4-1

Vi ser at denne estimerte sammenhengen varierer en del, fra over 20 % i 1999 til å være negativ i 2004. De vertikale stolpene angir størrelsen på estimatets standardavvik (et standardavvik i positiv og et i negativ retning), og viser at for en del årganger er estimatet lite presist. Det er likevel påfallende hvordan perioden 1999 til 2001 skiller seg fra de øvrige årene med en langt klarere sammenheng mellom satsen og utbetalingene. For perioden etter 2001, kan vi åpenbart si at vi ikke finner noen klar sammenheng mellom størrelsen på den kommunale satsen og hva som faktisk blir utmålt. Undersøkelser av de kommunale satsene viser at disse jevnt over har blitt tilpasset statens sats i perioden etter at de statlige satsene ble innført i 2001¹⁴. Resultatene her viser at denne tilpasningen mot sentrale retningslinjer ikke har skjedd når det gjelder det reelle sosialhjelpsnivået. I stedet for at kommunale satser og utmålt beløp endres samtidig, ser vi at nivået på utmålt beløp i større grad bestemmes uavhengig av satsene.

Boutgifter på kommunenivå

Vi har hittil sammenlignet utmålt beløp med den kommunale satsen. Men satsen er ikke ment å skulle dekke alle utgifter. De aller fleste kommunene, om ikke alle, dekker boutgifter utenfor satsen. Det varierer også hvilke andre utgifter som dekkes med satsen, men sammenlignet med boutgiftene, blir disse utgiftene små. Vi vet også at boutgiftene varierer en del mellom ulike kommuner. Vi bør derfor forsøke å kontrollere for forskjeller i boutgifter. Til dette har vi hentet inn kommunevis kostnader fra Husbanken. Tallene viser gjennomsnittlige boutgifter registrert gjennom søknader om bostøtte, og de representerer forhåpentligvis den geografiske variasjonen i boutgifter. Tallene dekker bare årene fra 2002 og fremover. Analyseresultatene ovenfor viste ingen sammenheng mellom satser og utbetalinger i denne perioden. Vi vil nå se om dette endrer seg når vi tar hensyn til variasjonen i boutgifter.

Modellene 4 og 6 i Tabell 4-4 tilsvarer henholdsvis modellene 1 og 3 i Tabell 4-3, men er beregnet kun for årene 2002-2005. Fordi alle årene er etter 2001, er binærvariabelen for 2001 og interaksjonsleddet med denne utelatt. Som vi antydte ovenfor, er det for denne perioden ingen signifikant effekt av satsen, og modellene 4 og 6 er tatt med for å vise at dette ikke er et resultat av at vi inkluderer boutgifter i modellene 5 og 7. Boutgiftvariabelen har en signifikant positiv effekt. En økning på 10 % i gjennomsnittlig boutgifter i kommunen gir i gjennomsnitt mellom 1,9 og 2,9 % økning i utmålt beløp. Parameterestimatet til de øvrige variablene, inkludert satsvariabelen, blir lite påvirket av at vi legger boutgiftene inn i modellen. Unntaket er at vi fjerner det noe uventede resultatet at fattige kommuner har høyere utmålt beløp.

¹⁴ Se Lunder (2008)

Tabell 4-4. Analyser med boutgifter

Utvalg	Alle		Uten overføringer	
	4	5	6	7
Modellnummer				
Konstant	1,0483** (2,09)	-0,0905 (-0,16)	-1,4407* (-1,90)	-2,5614*** (-3,17)
(ln)SATS	0,0174 (0,53)	0,0260 (0,81)	0,0033 (0,07)	0,0099 (0,20)
(ln)INNB	0,0116** (2,53)	0,0126*** (2,77)	-0,0094 (-1,31)	-0,0046 (-0,63)
(ln)FI	-0,0147 (-0,50)	0,0409 (1,30)	-0,1385** (-2,49)	-0,0498 (-0,83)
(ln)PI	0,1988*** (5,47)	0,1356*** (3,54)	0,4208*** (7,12)	0,2737*** (3,86)
(ln)BARN	-0,0561 (-1,47)	-0,0293 (-0,77)	-0,0680 (-1,02)	-0,0661 (-1,01)
(ln)UNGDOM	-0,1720*** (-3,57)	-0,1629*** (-3,42)	-0,2179*** (-2,78)	-0,2019*** (-2,61)
(ln)ELDRE	-0,1195*** (-4,52)	-0,0896*** (-3,33)	-0,0428 (-0,92)	-0,0319 (-0,69)
(ln)AL	-0,0142 (-1,41)	-0,0107 (-1,07)	0,0439** (2,29)	0,0475** (2,52)
SOS	0,1051*** (4,82)	0,0921*** (4,23)	0,1105*** (2,71)	0,0670 (1,6)
(ln)BOUTG		0,1931*** (4,74)		0,2834*** (3,64)
Trend	-0,0367*** (-11,3)	-0,0386*** (-11,93)	-0,0190*** (-3,79)	-0,0215*** (-4,30)
Antall obs	1004	1004	408	408
R ² adj	0,282	0,297	0,219	0,242

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

5 KONKLUSJON

Bakgrunnen for denne analysen er en tidligere undersøkelse som har vist at det er lite samsvare mellom kommunenes sosialhjelpssatser og utmålt sosialhjelp (se Brandtzæg m. fl. (2006)). Det har imidlertid vært en del usikkerhet knyttet til beregningen av faktisk utmålt sosialhjelp i den nevnte undersøkelsen. Usikkerheten har vært knyttet til boutgifter og rapportering av utbetalt sosialhjelp og bostøtte. I denne rapporten har vi derfor gjennomført nye beregninger der vi har forsøkt å ta hensyn til disse svakhetene. De nye beregningene viser fortsatt at det er liten sammenheng mellom den kommunale satsen og utmålt beløp og bekrefter dermed konklusjonene fra Brandtzæg m. fl. Vi finner en slik sammenheng i perioden 1999 til 2001, men det ser ut til at den statlige normen som ble innført i 2001, har bidratt til å forstyrre denne sammenheng. I perioden etter 2001 kan vi ikke se at satsen, i gjennomsnitt, påvirker det utmålte beløpet. Dermed mener vi også at de kommunale satsene jevnt over ikke reflekterer det reelle sosialhjelpsnivået. Dette setter spørsmålsteget ved nytten av å sammenligne satsene på tvers av kommuner. Det har også betydning for effek-

ten man kan forvente av en eventuell innføring av en minstesats. Uten at en slik minstesats også innebærer en standardisering av hele stønadsutmålingen, er det stor fare for at minstesatsen ikke vil få en effekt på det reelle stønadsnivået.

Problemene med sosialhjelpsstatistikken og praksis rundt bostøtte og trygd er reell, men analysene sannsynliggjør at dette ikke er avgjørende for hovedresultatene. Resultatene endres i liten grad når vi fjerner personer som mottar bostøtte og trygdeoverføringer fra utvalget. Surveyen vi gjennomførte overfor sosialetaten i kommunene klarer ikke å fange opp alle aspekter ved problemstillingene, men underbygger inntrykket av at praksis varierer. Uansett variasjon i praksis mener vi at vi ikke kan få en fullstendig løsning på problemene med transporter av bostøtte og trygdeutbetalinger uten at Kostrainstruksen endres fra bruttoføring til nettoføring, eventuelt at begge størrelser rapporteres.

Når det gjelder andre kommunale forhold som påvirker sosialhjelps nivået, finner vi at det er stor forskjell om vi ser på satsen eller utmålt beløp. Mens kommuner med høye kommuneinntekter har høyere satser, ser det ikke ut til at de i samme grad har høyere utmålt beløp, og mens høy personinntekt i kommunen gir lavere satser, påvirker personinntekten utmålt beløp i motsatt retning. Kommuner med høyere arbeidsledighet har lavere satser, mens det utmålte beløpet er svakt høyere. Dette tyder på at satser og utmålt beløp er svært forskjellige størrelser som ikke ser ut til å finne sitt nivå gjennom samme prosess. Den eneste faktoren vi har funnet som tydelig påvirker både satsen og utmålt beløp i samme retning, er den politiske sammensetningen av kommunestyret. En stor andel politikere fra partiene på venstresiden, gir både høyere sats og høyere utmålt beløp.

Referanser

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.

Lunder, T. E. (2008): *Kartlegging og analyse av kommunale sosialhjelpssatser*. Notat nr 5, Telemarksforskning-Bø, 2008