

Får mer fordi de trenger mer?

2

Innvandrere får mer i sosialhjelp enn norske sosialhjelpsklienter, særlig gjelder dette for flyktningene. Denne forskjellen skyldes i sin helhet at flyktninger og andre innvandrere har lavere inntekter og større familier å forsørge, og derfor trenger større tilskudd. Ser vi på de forskjellige gruppernes inntekstsituasjon etter at sosialhjelpen er utbetalt, er det nesten ingen forskjeller mellom nordmenn, flyktninger og andre innvandrere. Sosialhjelpen har virket utjevne.

*Eivind Lofthus og
Åne Osmunddalen*

Intervjuundersøkelser viser at over halvparten av det norske folk mener at innvandrere har for lett tilgang til sosialhjelp sammenliknet med nordmenn (Blom 1996). Denne forestillingen blir sjelden grundig diskutert. En av grunnene til dette kan være at det finnes svært lite konkrete opplysninger som kan avkrefte eller bekrefte slike påstander. Temaet for denne artikkelen er om det kan etterspores en slik forskjellsbehandling ved sosialkontorene.

Hva kjennetegner forskjellsbehandling?

Sosialhjelp blir gitt for å dekke ulike typer behov. Innvandrerfamilier og norske familier har ikke alltid de samme behovene, og får derfor heller ikke alltid de samme ytelsene fra sosialkontoret. Med forskjellsbehandling mener vi her at familier med de samme behovene for sosial-

hjelp får ulik støtte fra sosialkontoret ut ifra om de er innvandrere eller ikke. Med andre ord vil det i en situasjon med systematisk forskjellsbehandling av innvandrerfamilier på sosialkontorene eksistere en fordel, eller positiv effekt, av å være innvandrer for sosialhjelpens ytelsesnivå, selv om familiene ellers har like behov for sosialhjelp.

Når vi sammenlikner variasjoner i sosialhjelpsytelser, vil vi sammenlikne tre hovedgrupper av sosialhjelpsmottakere: Norske familier, flyktningfamilier og andre innvandrerfamilier (se ramme 2 for definisjon). Vi vil ikke undersøke om det skjer en vilkårlig forskjellsbehandling i enkeltsaker. Det vi spør om er om det skjer en *systematisk* forskjellsbehandling av familier med innvandringsbakgrunn sammenliknet med norske familier.

Ramme 1. Datamaterialet

Datamaterialet til denne undersøkelsen er hentet fra ulike registre i Statistisk sentralbyrå (SSB). Basisregisteret som ligger til grunn er årgangsfilen for mottakere av sosialhjelp i 1993. Sosialhjelpsfilen er koblet sammen med familieopplysninger fra SSBs Befolkningsstatistikksystem (BSS). Registeret over sosialhjelpsmottakere er blitt utvidet med øvrige familiemedlemmer (ektefelle/samboer i de tilfeller hvor klient og samboer har felles barn og barn under 18 år). Enheten i undersøkelsen er derfor den enkelte familie eller forsørgesesenhet.

Til alle personene er det bl.a. koblet opplysninger fra BSS om innvandringskategori, hvilket land man kommer fra og grunnen til innvandring.

Fra sosialhjelpssystemet er det hentet opplysninger om utbetalt sosialhjelpsyttelse (summen av bidrag og lån), varigheten av stønadsforholdet og klientens arbeidssituasjon. Opplysningene om boutgifter kommer også fra sosialhjelpsregisteret.

Fra SSBs Inntektsregister er det hentet opplysninger om familienes inntekt samt opplysninger om utdanningsnivå.

Vi har undersøkt til sammen knapt 151 000 familier, hvorav 16 600 av disse er innvandrerfamilier. Av innvandrerfamiliene utgjør flyktningfamiliene 10 400, mens de resterende 6 200 familiene er kommet til Norge av andre grunner.

Ramme 2. Flyktning- og innvandrerfamilier

Innvandrer er definert som en person med to utenlandsfødte foreldre. I det vi her kaller en innvandrerfamilie har alle medlemmene to utenlandsfødte foreldre. Vi skiller mellom innvandrere som er innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag eller midlertidig kollektiv beskyttelse ("flyktninger"), og innvandrere som har kommet til landet av andre grunner ("andre innvandrere"). Dersom minst én person i en familie er registrert som flyktning, vil familien bli definert som flyktningfamilie.

Problemer med å sammenlikne sosialhjelpsytelser

Utbetaling av sosialhjelp henger nøye sammen med hvilken egeninntekt søkeren og familien har; hvem søkeren skal forsørge og hvilke utgifter ytelsen skal dekke. Derfor må vi så langt det er mulig ta hensyn til disse forholdene.

Sosialhjelp tildeles etter en skjønnsmessig prøving av behov og ressurser. Fraværet av klare utmålingsregler og innslaget av skjønn, gjør at det i ettertid kan være vanskelig å avgjøre hvilke forhold det er blitt tatt hensyn til ved behovsprøvingen. Usikkerheten knytter seg i hovedsak til:

- hvem sine og hva slags inntekter og formue som omfattes av behovsprøvingen
- hvilke utgifter det blir tatt hensyn til
- hvem som skal forsørges av ytelsen.

Ved siden av søkerens inntekt og formue inngår også ektefellens inntekt ved behovsprøvingen. Det er derimot usikkert om det blir tatt hensyn til samboers inntekt. Selv om det ikke foreligger noen rettslig forsørgelsesplikt for personer som bor i samboerforhold, kan sosialkontoret trekke inn de økonomiske fordelene ved felles husholdning. Praksis i mange kommuner går i retning av likestilling av ektepar og samboerpar ved tildeling av økonomisk stønad. I denne undersøkelsen

har vi tatt utgangspunkt i samboerpars samlede inntekter i de tilfeller hvor de har felles barn.

Sosialkontorenes praksis varierer også for ungdom som er 18 år eller eldre, og som bor hjemme hos sine foreldre. Det foreligger ingen forsørgelsesplikt mellom foreldre og ungdommer som er blitt myndige. Siden sosialkontoret kan ta hensyn til at klientene høster økonomiske fordeler av å bo i felles husholdning med sine foreldre, kan sosialhjelpsytelsene likevel avvike fra ytelsene til enslige som bor alene. For denne klientgruppa tar vi kun hensyn til egne inntekter, og ikke til foreldres inntekter, siden dette er mest i tråd med sosialkontorenes stønadspraksis.

Det er ingen klare regler for hvilke utgifter sosialkontoret skal dekke. I denne undersøkelsen inngår opplysninger om boutgifter som omfatter husleie, gjeldsrenter, avdrag og kommunale avgifter. Det er vanskelig å vurdere omfanget og betydningen av andre utgifter som sosialkontorene dekker.

Engangsytelser til flyktninger holdes utenfor

Et vesentlig problem som gjelder undersøkelser av sosialhjelpsutbetalinger til flyktninger, er at sosialhjelpsstatistikken ikke skiller mellom utbetalinger som gis i forbindelse med etablering og bosetting i kommunene og utbetalinger til or-

dinært livsopphold. I en sammenlikning av ytelsesnivået mellom norske familier og flyktningfamilier vil dette utgjøre en betydelig feilkilde, fordi økonomisk tilskudd fra sosialkontoret til bosetting av flyktninger er en helt særegen engangsyttelse. Nylig ankomne flyktningfamilier mangler i realiteten alle materielle goder. Det finnes svært få norske klienter som er i en tilsvarende situasjon. En sammenlikning av flyktningfamilier med andre familier bør derfor skje etter at flyktningfamilien har bodd en periode i landet, slik at de første store etableringsutgiftene ikke kommer med i sosialstatistikken. Vi har derfor etter en skjønnsmessig vurdering av materialet kun tatt med flyktningfamilier som ble bosatt i Norge før 1991, når vi i denne undersøkelsen sammenlikner sosialhjelpsytelsene i 1993.

Når vi sammenlikner nivået på sosialhjelpsytelser mellom grupper av sosialhjelpsmottakere, er det viktig å ta hensyn til forhold som påvirker utbetalingene. Ikke alle slike opplysninger er kartlagt. Vi mener imidlertid at det datamaterialet som er tilgjengelig i våre registerdata omfatter de mest sentrale forhold ved behovsprøvingen av sosialhjelpsytelser. Våre data er i all hovedsak knyttet til de ulike *personene* som mottar sosialhjelp. Med unntak av bostedskommune har vi i liten grad hatt anledning til systematisk å trekke inn opplysninger som kommuneøkonomi, tjenesteorganisering m.m. i analysen. Dette kan føre til at det er forskjeller i sosialhjelpsytelser som vi ikke kan forklare.

Sosialhjelpstjenesten viktig for flyktninger

Sett i et langsiktig perspektiv har fattighjelpen eller sosialhjelpen ikke alltid hatt de samme oppgaver. Ved framveksten av velferdsstaten har

Ramme 3. Sammenlikning av inntekt mellom familier av ulik størrelse

For å ta hensyn til at familier med flere medlemmer trenger høyere inntekt for å dekke sine forbruksutgifter enn familier med færre medlemmer, må familieinntekten ses i forhold til antallet i familien. Beregner vi inntekt pr. familiemedlem ser vi imidlertid bort fra stordriftsfordelene i familier med mange medlemmer. For å kunne sammenlikne inntektsnivå og levestandard for familier med ulik størrelse bruker vi ekvivalensskalaer eller forbruksvekter. Det er mulig å bruke ulik vekting av familiemedlemmene. I denne undersøkelsen finner vi i figur 1 og tabell 4 fram til familiens inntekt pr. forbruksenhet ved å dele familiens inntekt på antall familiemedlemmer opphøyd i 0,5. For en familie på fire medlemmer vil dette bety at forbruksvekten blir beregnet til to. Familiens disponible inntekt pr. forbruksenhet vil være familiens samlede disponible inntekt dividert på to. En familie på fire må derfor ha en inntekt på 200 000 kroner for å ha et inntektsnivå som svarer til det en enslig person med inntekt på 100 000 kroner har.

Inntekt pr. forbruksenhet er i figur 2 beregnet ved å dele familiens inntekt på tallet på familiemedlemmer opphøyd i 0,73. Dette er en ekvivalensskala som legger mindre vekt på stordriftsfordelene i familien enn den vi bruker i figur 1 og tabell 4, og tilsvarende en skala anbefalt av OECD som har vært mye brukt ved sammenlikning av økonomisk velferd mellom husholdninger og familier av ulik størrelse.

sosialhjelpsinstusjonen stadig blitt tappet for oppgaver ved at det er opprettet egne ordninger utenfor sosialhjelpssystemet. Tiltakene skal bl.a. forhindre at arbeidsløse må oppsøke sosialkontoret (ungdomsgarantier, endringer i dagpengeordningen), eller at personer med tyngende gjeldsproblemer etter boligkjøp blir sosialhjelpsklienter (gjeldsordningsloven).

Denne funksjonstappingen har funnet sted samtidig som det har kommet til nye grupper av klienter. En av de store nye gruppene som er kommet inn i sosialhjelpsordningen er flyktninger og innvandrere. Fra og med 1986-1987 dreier dette seg om en betydelig gruppe av klienter. Til forskjell fra mange andre grupper har offentlig inntektssikring for flyktninger og innvandrere blitt overlatt til sosialkontoret. Grunne-

ne til dette kan være flere. Spesielt flyktningenes situasjon er ofte kompleks, noe som kan gjøre det vanskelig å innpasse deres behov i andre ordninger. Bakgrunnen for at mange grupper er flyttet ut av sosialtjenesten har bl.a. vært et betydelig politisk press for å opprette særordninger for gruppene. Dette politiske presset har ikke vært til stede i samme grad for flyktninger og innvandrere, noe som kan være en delforklaring på at offentlig inntektssikring for flyktninger og innvandrere i all hovedsak er sosialhjelp.

Statlig integreringstilskudd

Den kommunale sosialhjelpsordningen for flyktninger er likevel spesielt utformet ved at staten yter et særskilt integreringstilskudd til kommunene i en femårsperiode, og ved at sosialhjelpsutbetalingene i den første perioden i de fleste kom-

muner er organisert gjennom et eget flyktningkontor som ikke er en del av det ordinære sosialkontoret. I praksis er det ofte også et tett samarbeid mellom sosialkontor og innvandrers-/flyktningkontor samt andre kontorer/etater i kommunen. Dette samarbeidet vil spesielt gjelde de ulike typer tiltak som kommunen rår over enten som tillegg til, eller som erstatning for, rene sosialhjelpsutbetalinger; f.eks. ulike sysselsettingstiltak.

Sosialkontorenes relativt store betydning i kommunenes integreringsarbeid reiser spørsmålet om en vellykket integrering krever at sosialkontorene må behandle flyktninger systematisk annerledes enn andre klienter. Det er mulig at målet om integrering i praksis kan komme i konflikt med sosialkontorenes idealer om likebehandling. Dette kan medføre at flyktningenes økonomiske behov blir oppfattet som mer legitime enn andre klientgruppers behov. Det er usikkert hvordan finansieringsordningen og organiseringen av sosialtjenesten vil påvirke selve ytelsesnivået for flyktningfamiliene. Det er f.eks. mulig at kommunene kan yte denne klientgruppa noe mer fordi staten i prinsippet dekker utgiftene gjennom tilskudd.

Mest sosialhjelp til dem som trenger det mest?

Den gjennomsnittlige årlige utbetalingen av sosialhjelp pr. familie som mottok sosialhjelp var i 1993 21 600 kroner (tabell 1).

Det er store forskjeller mellom gruppene i utbetalingsnivå pr. familie. Norske familier mottar minst, mens flyktningfamilier mottar mer enn dobbelt så mye som gjennomsnittet. Andre innvandrerfamilier ligger omtrent midt mellom disse gruppene. Gjennomsnittlig sosial-

Tabell 1: Gjennomsnittlig disponibel inntekt og gjennomsnittlig sosialhjelpsyttelse pr. år pr. familie som mottok sosialhjelp. 1993

	Sosialhjelp	Disponibel inntekt i alt	Sosialhjelp i prosent av disponibel inntekt
Alle	21 600	97 200	22
Norske familier	19 400	96 200	20
Flyktningfamilier	44 500	106 900	42
Andre innvandrerefamilier	30 200	101 500	30

Kilde: Prosjektet Innvandrere og sosialhjelpsutbetalinger

hjelpsutbetaling til norske familier utgjorde 20 prosent av gjennomsnittlig disponibel inntekt. Den tilsvarende andelen blant flyktningfamilier var 42 prosent og blant andre innvandrerefamilier 30 prosent. Sosialhjelpsbidraget utgjør derfor et vesentlig tilskudd til familieinntekten, spesielt for flyktningfamilier.

Dette er imidlertid forskjeller i årlige ytelser. Ved å sammenlikne månedlige ytelser får vi et bedre mål for forskjeller i stønadsnivå, fordi vi da tar hensyn til at familienes stønadslengde er ulik.

Den månedlige sosialhjelpsyttelsen til flyktningfamilier ligger gjennomsnittlig 50 prosent høyere enn blant norske familier (tabell 2). Det kan tenkes at årsaken til dette ligger i en systematisk forskjellsbehandling i favør av innvandrerefamilie, men forklaringen kan like gjerne ligge i at gruppene har ulike behov for sosialhjelp.

Hvis vi ser på noen utvalgte kjennemerker ved de familiene som mottok sosialhjelp i 1993, er det klare forskjeller mellom norske familier,

Tabell 2: Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie som mottok sosialhjelp. 1993

	I alt	Norske familier	Flyktningfamilier	Andre innvandrerefamilier
Gjennomsnittlig stønad pr. måned	3 900	3 800	5 700	4 900

Kilde: Prosjektet Innvandrere og sosialhjelpsutbetalinger

Tabell 3: Familier som mottok sosialhjelp i 1993. Utvalgte kjennemerker

	Norske familier	Flyktningfamilier	Andre innvandrerefamilier
Kroner			
Inntekt før sosialhjelp, gjennomsnitt	76 800	62 500	71 300
Boutgifter, gjennomsnitt	3 100	3 500	3 300
Prosent			
Bosted Oslo	14	34	52
Familiestørrelse 3 personer eller flere	16	32	25
Stønadstid i 1993 7-12 måneder	31	56	41

Kilde: Prosjektet Innvandrere og sosialhjelpsutbetalinger

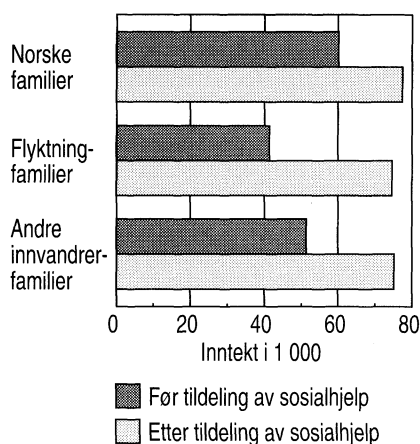
innvandrerefamilier uten flyktningbakgrunn og flyktningfamilier. Vi har valgt ut kjennemerker som har innvirkning på behovet for sosialhjelp, og som påvirker det gjennomsnittlige utbetalingsnivået. Undersøkelsen viser at lav inntekt i gjennomsnitt medfører mer utbetalt sosialhjelp. Det samme gjelder høye boutgifter. Sosialhjelpsmottakere som bor i Oslo, har lang stønadstid eller har store familier, har gjennomsnittlig høyere sosialhjelpsyttelser enn de som bor utenfor Oslo, har kort stønadstid eller har små familier.

Sammenlikner vi sammensetningen av flyktningfamilier som mottok sosialhjelp med norske familier som mottok sosialhjelp, er inntekts- og utgiftsforholdene klart minst gunstige blant flyktningfamiliene (tabell 3). Gjennomsnittsinntekten blant flyktningfamiliene var om lag 14 000 kroner lavere enn blant nor-

ske familier, og ser vi på andelen familier med tre eller flere medlemmer, var denne andelen dobbelt så stor blant flyktningfamilier som blant norske familier. Innvandrerefamilier uten flyktningbakgrunn plasserer seg midt på treet i forhold til de to andre gruppene.

For å undersøke om disse forskjellene i behov og ressurser kan forklare forskjellene i stønadsnivå, skal vi først sammenlikne familienes disponible inntekt pr. forbruksenhet (se ramme 3) før og etter tildeling av sosialhjelp. Er det slik at sosialhjelp virker inntektsutjevnen, eller skjer det en forfordeling som opprettholder eller skaper ny ulikhet? Til slutt skal vi gjennomføre en analyse der vi tar hensyn til de samlede forskjellene i behov og ressurser mellom norske familier og innvandrerefamilier. Denne analysen vil indikere om familienes innvandringsgrunn påvirker sosialhjelpsnivået,

Figur 1: Disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp. 1993



Kilde: Prosjektet Innvandrere og sosialhjelps-utbetalinger

gitt at alle andre forhold vi har opplysninger om er like mellom familiene.

Sosialhjelpsytelsen virker utjevnnende

Sosialhjelpsordningen skal tildele ytelser etter behov. Avkortingsreglene skal fungere slik at én krone i egeninntekt gir én krone mindre i utbetalt sosialhjelp. Vi forventer derfor at den økonomiske stønaden skal virke utjevnnende på forskjeller i inntekt mellom familiene. Det er utelukkende familier som har motatt sosialhjelp som er grunnlaget for beregningene nedenfor.

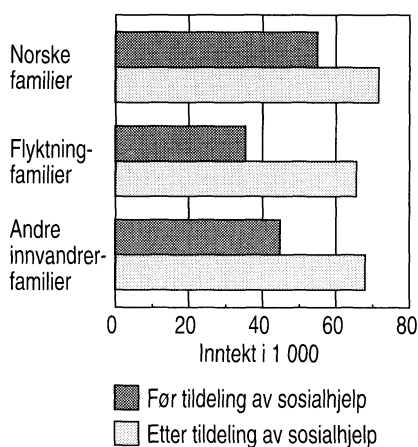
Ser vi på medianverdiene¹ for disponibel inntekt pr. forbruksenhet før tildeling av sosialhjelp, har norske familier i underkant av 30 000 kroner mer i inntekt pr. forbruksenhet enn flyktningfamilier (figur 1). For gjennomsnittsbeløpene er forskjellen knapt 19 000 kroner. Denne forskjellen blir sterkt redusert etter at sosialhjelp er tildelt. Medianinntekten pr. forbruksenhet i norske familier ligger om lag 1 000

kroner over medianinntekten blant flyktningfamilier.

Det kan argumenteres for at stønadsmottakere som bor hjemme hos sine foreldre, og familier som har studielån og stipend som hovedinntektskilde, har en inntektssituasjon som er vanskelig å sammenlikne med andre familier. Om vi tar disse gruppene ut av datamaterialet, blir forskjellen i gjennomsnittsinntekt pr. forbruksenhet mellom norske familier og flyktningfamilier noe større i favør av de norske familiene; henholdsvis 21 400 kroner før tildeling av sosialhjelp og 2 200 kroner etter tildeling.

Ved å beregne forbruksvektene etter tilnærmet det system som OECD har anbefalt (se ramme 3), blir forskjellen i gjennomsnittsinntekt pr. forbruksenhet mellom norske familier og flyktningfamilier etter tildelt sosialhjelp 6 000 kroner i favør av de norske familiene (figur 2). Sosialhjelpsbidragets utjevnnende effekt blir mindre ved å bruke denne

Figur 2: Disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp. Alternativ forbruksvekt. 1993



Kilde: Prosjektet Innvandrere og sosialhjelps-utbetalinger

alternative forbruksvekten, og forskjellen i inntektsnivå mellom flyktningfamilier og norske familier blir større i favør av de norske familiene.

Foreløpig er det derfor grunnlag for å konkludere at gjennomsnittsinntekten etter sosialhjelp er lavere blant flyktningfamilier og andre innvandrersfamilier enn blant norske familier, selv om sosialhjelpsytelsen bidrar til en betydelig inntektsutjevning. Dette gjelder uavhengig av valg av aktuelle forbruksvekter, og uavhengig om vi inkluderer hjemmeboende sosialhjelpsmottakere og studentfamilier i datamaterialet eller ikke.

Men utjevning utelukker ikke forskjellsbehandling. Likebehandling betyr at like tilfeller skal behandles likt. Familier med samme tilgang på ressurser eller inntekter før tildeling av sosialhjelp og med samme forsørgelsesbyrde, skal tildeles like store sosialhjelpsytelser slik at deres inntekt pr. forbruksenhet etter sosialhjelp også er på samme nivå. Vi har sammenliknet familier med inntekt før tildelt sosialhjelp under 20 000 kroner, med familier med inntekt mellom 20 000 og 40 000 kroner osv. Her finner vi at flyktningfamiliene har høyere disponibel inntekt pr. forbruksenhet etter at sosialhjelp er tildelt enn norske familier innenfor alle inntektsintervaller vi har valgt (tabell 4). Også innvandrersfamilier uten flyktningbakgrunn har noe høyere inntekt etter sosialhjelp enn norske familier, men forskjellene er her mindre.² Grunnen til at flyktningfamilier og andre innvandrersfamilier likevel kommer noe dårligere ut i gjennomsnittsinntekt enn norske familier (tabell 4, venstre kolonne), er at innvandrersfamiliene har en større andel familier innenfor de laveste inntektsintervallene.

Tabell 4: Gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet etter tildeling av sosialhjelp, inndelt etter inntekt pr. forbruksenhet før tildeling av sosialhjelp. 1993¹

Inntekt pr. forbruksenhet før tildeling av sosialhjelp							
	I alt	Under 20 000	20 000-40 000	40 000-60 000	60 000-80 000	80 000-100 000	Over 100 000
I alt	85 000	51 200	60 700	70 600	82 500	99 200	133 400
Norske familier	85 400	49 300	58 200	69 400	82 000	98 900	133 200
Flyktningfamilier	83 200	63 000	76 000	82 400	90 200	104 300	134 700
Andre innvandrerefamilier	80 100	49 000	62 500	73 500	84 700	100 400	137 700

¹ I denne tabellen er stønadsmottakere som bor hjemme hos sine foreldre og familier som har studielån og stipend som hovedinntektskilde tatt ut av datamaterialet. Antall familier er etter denne avgrensningen 120 178
Kilde: Prosjektet Innvandrere og sosialhjelpsutbetalinger

Sosialhjelpsutbetalingene har bidratt til en betydelig utjevning i inntekt mellom de tre gruppene av familier. Selv om innvandrere- og flyktningfamilier mottar mer sosialhjelp enn norske familier, er likevel gjennomsnittsinntekten etter tildeling av sosialhjelp blant norske familier noe høyere. Blant familier som ligger på samme inntektsnivå før sosialhjelp tildeles, kommer flyktningfamiliene ut med høyere

inntekt enn norske familier etter at sosialhjelp er regnet med. Forskjellen mellom norske familier og innvandrerefamilier uten flyktningbakgrunn er mindre enn mellom norske familier og flyktningfamilier.

I disse sammenlikningene tar vi kun hensyn til inntekt og familiestørrelse. Det er derfor grunn til å understreke at forskjellene vi finner i inntekt inkludert sosialhjelp, kan skyl-

des forskjeller mellom gruppene i boutgifter, bosted, stønads lengde e.l.

Inntekt og familiestørrelse betyr mest for sosialhjelsnivået

Ser vi ved hjelp av logistisk regresjon (se ramme 4) samlet på de forhold som har betydning for sosialhjelpsutbetalingsnivået, skiller ikke uventet familiens inntektssituasjon seg ut ved å gi høyest effekt. Familiestørrelse kommer som en god nummer to. Det er en klar negativ sammenheng mellom familiens inntekt og sosialhjelpsutbetalinger for inntekter opp til 125 000 kroner. For familier med inntekter over 125 000 har inntektsstørrelse ingen signifikant betydning.

Familiestørrelse tar hensyn til både antall familiemedlemmer, og skillet mellom enpersonfamilier hvor personen bor hjemme hos sine foreldre, og enpersonfamilier hvor dette ikke er tilfellet. Ved å se på oddsforholdet i tabellen finner vi at for familier med fire medlemmer eller flere, var sjansen for å få utbetalt månedlige sosialhjelpsytelser over gjennomsnittet 7,5 ganger så stor som blant hjemmeboende enslige. Sjansen for høye sosialhjelpsutbetalinger stiger for hvert nytt familie-medlem.

Det ser ut til at variablene inntekt og familiestørrelse står i en klasse for seg når det gjelder å ha betydning for å ha mottatt sosialhjelpsytelser over gjennomsnittet. Dette er rimelig ut fra hva vi kan anta sosialkontorene tar hensyn til ved utbetaling av sosialhjelp.

Ikke overraskende påvirker bosted, boutgifter og lengden av stønadsforholdet også utbetalingsnivået. Familier som er bosatt i Oslo og andre storbyer har større sjanse for

Ramme 4. Logistisk regresjonsanalyse

Vi bruker *logistisk regresjonsanalyse* i denne undersøkelsen for å finne fram til hvilke kjennemerker ved familiene som har størst betydning for sjansen for at familien har mottatt månedlige sosialhjelpsytelser som ligger over gjennomsnittet for alle familier i datamaterialet.

Oddsforholdet beregnes på grunnlag av regresjonskoeffisienten, og angir hvor mye større sjansen er for å ha mottatt sosialhjelpsytelser over gjennomsnittet ved en verdi på en forklaringsvariabel (som verdien "flyktning" på variabelen "innvandringsbakgrunn") i forhold til en referanseverdi (som verdien "norsk" på samme variabel), når alle andre forhold som inngår i modellen holdes konstant. Referanseverdien på alle forklaringsvariabler er 1. Verdier som gir oddsforhold større enn 1, angir større sjanse for å ha mottatt sosialhjelpsytelser over gjennomsnittet, mens verdier som gir oddsforhold mindre enn 1 betyr lavere sjanse.

Størrelsen på *kjikkvadratet* er et mål på hvor signifikant kjennemerket er. Kjikkvadratverdiene kan også løselig indikere hvilken betydning kjennemerkene har, og brukes i tabell 5 til å rangere effekten av variablene.

høye sosialhjelpsutbetalinger selv etter kontroll for andre forhold i modellen. Grunnen til dette kan være at levekostnadene er større i Oslo enn andre steder, og/eller at stønadspraksisen er mer generøs i hovedstaden. Størrelsen på boutgiftene har også en klar positiv effekt på stønadsnivået. Denne effekten avtar imidlertid når boutgiftene overstiger 3 000 kroner. Familier som var registrert som langtidsmottakere av sosialhjelp har større sjanse for å ha mottatt sosialhjelpsytelser over gjennomsnittet enn familier som ikke var langtidsmottakere.³

Liten effekt av innvandringsbakgrunn

Høyt utdannede sosialhjelpsmottakere har likevel noe større sannsynlighet for sosialhjelpsytelser over gjennomsnittet enn personer med grunnskole eller videregående skole. Dette kan skyldes at høy utdanning styrker klientens forhandlings- evne overfor sosialkontoret.

Familiens arbeidssituasjon har liten selvstendig effekt på sosialhjelpsni- vået. Vi antar at effekten av å være arbeidsløs, i motsetning til å være i arbeid, i hovedsak er tatt ut som effekt av forskjeller i inntekt.

Når vi sammenlikner norske famili- er og flyktningfamilier har innvand- ringsbakgrunn en svak, men signifi- kant effekt. Vi finner derimot *ingen signifikant effekt* på sosialhjelpsni- vået når vi sammenlikner innvand- rerfamilier uten flyktningbakgrunn med norske familier.

Vi kan ikke svare på hva grunnen kan være til at vi finner en noe større sannsynlighet for at familier med flyktningbakgrunn har mottatt sosialhjelpsytelser over gjennem- snittet, enn hva tilfellet er for norske familier. Det kan skyldes den særegne utformingen som sosialhjelpssystemet har fått for flyktningfamiliene både hva gjelder organisering og finansiering. Det kan også skyldes at flyktninger har et reelt behov for høyere ytelser, uten at vi har greid å fange dette opp med våre registeropplysninger. Dette kan f.eks. være utgifter i for- bindelse med familiegjengforening

Tabell 5: Effekten av forskjellige kjennemerker ved familiene som påvirker sjansen for å ha mottatt månedlige sosialhjelpsytelser over gjennomsnittet. Multipl logistisk regresjon



	Regresjonskoeffisient	Oddsforhold	Kjikkvadrat
Disponible inntekt unntatt sosialhjelp¹			5 791 ***
Under 25 000 kroner	1,53 ***	4,62	
25 000- 49 999 kroner	0,95 ***	2,59	
50 000- 74 999 kroner	0,34 ***	1,40	
75 000- 99 999 kroner	0,25 ***	1,28	
100 000-124 999 kroner	0,16 ***	1,17	
125 000-149 999 kroner	0,02	1,02	
150 000-174 999 kroner	0,06	1,06	
175 000-199 999 kroner	-0,03	0,97	
Over 200 000 kroner	0	1	
Familiestørrelse			4 445 ***
4 eller flere personer	2,02 ***	7,54	
3 personer	1,63 ***	5,10	
2 personer	1,24 ***	3,46	
1 person	0,95 ***	2,59	
1 hjemmeboende person	0	1	
Bosted			2 243 ***
Oslo	0,76 ***	2,14	
Andre storbyer	0,24 ***	1,27	
Resten av landet	0	1	
Stønadslelgde			1 744 ***
Langtidsmottaker både i 1993 og 1992	0,63 ***	1,88	
Landtidsmottaker i 1993, men ikke i 1992	0,19 ***	1,21	
Langtidsmottaker i 1992, men ikke i 1993	0,06 **	1,06	
Ikke langtidsmottaker verken i 1993 eller i 1992	0	1	
Boutgifter			1 584 ***
Over 4 000 kroner	0,59 ***	1,80	
3 000-3 999	0,56 ***	1,75	
2 000-2 999	0,56 ***	1,75	
1 000-1 999	0,26 ***	1,30	
Under 1 000 kroner	0	1	
Arbeidssituasjon			317 ***
Arbeidsløs	0,22 ***	1,25	
I arbeid	0,18 ***	1,20	
Utenfor arbeidsstyrken	0	1	
Innvandringsbakgrunn			269 ***
Flyktningfamilier	0,40 ***	1,49	
Familier med annen innvandringsbakgrunn	0,05	1,05	
Norske familier	0	1	
Utdanningsnivå			208 ***
Universitet/høgskole	0,33 ***	1,39	
Ingen utdanning	0,27 ***	1,31	
Ingen opplysninger	0,21 ***	1,23	
Videregående skole	0,03 **	1,03	
Grunnskole	0	1	
Antall observasjoner:	150 792		

* p < 0,05 ** p < 0,01 *** p < 0,001
¹ I denne modellen bruker vi faktisk inntekt og ikke inntekt pr. forbruksenhet siden familiestørrelsen inngår som variabel
Kilde: Prosjektet Innvandrere og sosialhjelpsutbetalinger

eller annen gangs etablering som er spesielle for flyktningfamilier sammenliknet med norske familier. Ulik ytelsesnivå kan også være et resultat av at sosialhjelpsordningen for flyktninger yter både økonomisk støtte til etablering i kommunene

og stønad til livsopphold, og at vi ikke er i stand til å skille disse for- målene fra hverandre i statistikken. Bare stønad til livsopphold er rele- vant for sammenlikning med norske familier.



Vi kan heller ikke utelukke at effekten av flyktningbakgrunn kan skyldes forskjellsbehandling eller fordeling. Muligheten for dette svekkes imidlertid, siden sannsynligheten for sosialhjelpsutbetalinger over gjennomsnittet for innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn ikke er signifikant større enn for norske familier. Om det foreligger forskjellsbehandling mellom innvandrere og nordmenn, ville vi forvente at denne gjelder uavhengig av om innvandrerne er flyktninger eller ikke. Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn er i sin tilknytning til sosialhjelpsordningen mer like norske familier, siden de i hovedsak vil motta sosialhjelp til livsopphold og ikke i forbindelse med bosetting eller etablering. Det foreligger heller ingen særskilt organiserings- eller finansieringsordning for denne klientgruppa. Dette indikerer at det kan være disse forholdene mer enn innvandringsbakgrunn som påvirker sosialhjelsnivået.

Fortolkningen av funnene i denne undersøkelsen gir rom for usikker-

het. Det er likevel vanskelig å finne støtte for påstanden om at det skjer en systematisk forskjellsbehandling ved tildeling av sosialhjelp ut fra om familiene er innvandret til landet eller er norske.

Effekten av innvandringsbakgrunn er beskjedent sammenliknet med andre kjennemerker ved familiene. Sosialhjelpsordningen bidrar også til en betydelig utjevning i inntekt mellom innvandrerfamilier og norske familier uten at innvandrerfamilier får overkompensert sitt økonomisk sett svakere utgangspunkt. Selv om innvandrerfamilier gjennomsnittlig mottar mer i sosialhjelp enn norske familier, tar de likevel ikke igjen det forspranget norske familier har inntektsmessig før møtet med sosialkontoret.

1. Medianverdien er den verdi som deler en ordnet fordeling i to like store deler. Om fordelingen av disponibel inntekt eller utbetalt sosialhjelp er skjev, kan medianverdien som mål for hvilken verdi som er typisk for en fordeling, være et alternativ til gjennomsnittsverdien som kan være påvirket av noen svært høye verdier.

2. Ved å bruke den alternative forbruksvekten blir forskjellene mellom flyktningfamilier og norske familier betydelig redusert og forskjellene mellom andre innvandrerfamilier og norske familier blir omtrent borte (se ramme 3).

3. Langtidsmottakere er definert som familier med stønadstid seks måneder eller mer det enkelte kalenderår.

Litteratur

Blom, Svein (1996): Holdninger til innvandrere og innvandringspolitikk, *Notater* 96/49, Statistisk sentralbyrå.

Øverbye, Einar og Gunnar Sæbø (1996): "Økonomisk sårbarhet i et risikofylt samfunn" i Knut Halvorsen (red.): *Mestring av marginalitet*, Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Eivind Lofthus (elo@ssb.no) er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for leveårsstatistikk.

Åne Osmunddalen (aos@ssb.no) er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for leveårsstatistikk.