

Eivind Lofthus og Åne Osmunddalen

**Innvandrere og sosialhjelp:
Får mer fordi de trenger mer?**

Rapport

Eivind Lofthus og Åne Osmunddalen

**Innvandrere og sosialhjelp:
Får mer fordi de trenger mer?**

Rapporter

I denne serien publiseres Statistiske analyser, metode- og modellbeskrivelser fra de enkelte forsknings- og statistikkområder. Også resultater av ulike enkeltundersøkelser publiseres her, oftest med utfyllende kommentarer og analyser.

Reports

This series contains statistical analyses and method and model descriptions from the different research and statistics areas. Results of various single surveys are also published here, usually with supplementary comments and analyses.

© Statistisk sentralbyrå, april 1998

Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen, vennligst oppgi Statistisk sentralbyrå som kilde.

ISBN 82-537-4533-8

ISSN 0806-2056

Emnegruppe

03.04 Sosiale tjenester, trygd og sosialhjelp

Emneord

Flyktninger

Forskjellsbehandling

Innvandrere

Sosiale stønader

Sosialhjelpsnivå

Design: Enzo Finger Design

Trykk: Statistisk sentralbyrå

Standardtegn i tabeller	Symbols in tables	Symbol
Tall kan ikke forekomme	Category not applicable	.
Oppgave mangler	Data not available	..
Oppgave mangler foreløpig	Data not yet available	...
Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	:
Null	Nil	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0,0
Foreløpige tall	Provisional or preliminary figure	*
Brudd i den loddrette serien	Break in the homogeneity of a vertical series	—
Brudd i den vannrette serien	Break in the homogeneity of a horizontal series	
Rettet siden forrige utgave	Revised since the previous issue	r

Sammendrag

Eivind Lofthus og Åne Osmunddalen

Innvandrere og sosialhjelp:

Får mer fordi de trenger mer?

Rapporter 98/7 • Statistisk sentralbyrå 1998

I denne rapporten tar vi opp om sosialkontorene forskjellsbehandler innvandrere- og flyktningfamilier sammenliknet med norske familier, slik det enkelte ganger blir påstått. For å svare på det undersøker vi først om ulikheter i stønadsnivå skyldes stønadsberettigede forskjeller i behov mellom familiene. Vi gjennomgår hvordan familiestørrelse, disponibel inntekt, boustgifter, bosted og stønadstid varierer mellom familiene og hvordan det påvirker sosialhjelpsnivået. Spørsmålet er om familier med tilsynelatende like behov mottar like mye sosialhjelp eller om det er systematiske forskjeller i ytelsesnivå mellom innvandrerfamilier og norske familier også etter at vi har tatt hensyn til ulikheter i behov.

Det er problemer og usikkerhet forbundet med å etterspore forskjellsbehandling i tildeling av sosialhjelp. Dette drøfter vi i innledningen av rapporten, bl.a. i forbindelse med gjennomgangen av datamaterialet for undersøkelsen. Studien er basert på opplysninger fra ulike registre i Statistisk sentralbyrå. Undersøkelsen omfatter i underkant av 150 000 familier som mottok sosialhjelp i 1993.

Vi finner at særlig flyktningfamiliene som mottok sosialhjelp dette året var atskillig verre stilt økonomisk enn norske sosialhjelpsfamilier. Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn plasserte seg midt på treet i forhold til de to andre gruppene.

Sammenlikner vi sosialhjelpsnivået for norske familier og flyktningfamilier og tar hensyn til behovsforskjellene mellom familiene, var det en svak tendens til at flyktningfamiliene kom noe bedre ut. Vi fant derimot ingen signifikant effekt på sosialhjelpsnivået når vi sammenlikner innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn med norske familier.

Vi kan ikke svare entydig på hva grunnen til denne forskjellen i sosialhjelpsnivå kan være. 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.

Men vi kan heller ikke utelukke at effekten av flyktningbakgrunn kan skyldes forskjellsbehandling. Muligheten for dette svekkes imidlertid siden innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn ikke mottok høyere sosialhjelpsytelser enn norske familier. Om det foreligger systematisk forskjellsbehandling mellom innvandrere og nordmenn, ville vi forvente at denne gjelder uavhengig av om innvandrerne er kommet til landet som flyktninger eller ikke.

Emneord: Flyktninger, forskjellsbehandling, innvandrere, sosiale stønader, sosialhjelpsnivå.

Prosjektstøtte: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Innhold

Tabellregister	6
1. Innledning	7
1.1. Hva er forskjellsbehandling	7
1.2. Hvem er flyktning- og innvandrerfamilier?	8
2. Problemer med å sammenlikne sosialhjelpsytelser	9
2.1. Engangsytelser til flyktninger holdes utenfor	9
2.2. Sosialhjelpstjenesten viktig for flyktninger	10
2.3. Statlig integreringstilskudd	10
3. Datamaterialet for undersøkelsen	11
4. Familiene i undersøkelsen	13
5. Feilkilder og begrensninger i tallmaterialet	15
6. Mest sosialhjelp til dem som trenger det mest?	17
6.1. Familiestørrelse	17
6.2. Disponibel inntekt unntatt sosialhjelp	18
6.3. Boutgifter	19
6.4. Bosted	20
6.5. Stønadstid	20
6.6. Oppsummering	22
7. Sosialhjelpsytelsen virker inntektsutjevne	23
7.1. Utjevning uten forskjellsbehandling?	24
7.2. Sosialhjelp - et viktig inntektstilskudd til lavinntektsfamilier	24
7.3. Hvordan påvirker nasjonalitet og innvandringsår sosialhjelpsutbetalingene?	25
8. Inntekt og familiestørrelse betyr mest for sosialhjelpsnivået	27
8.1. Liten effekt av innvandringsbakgrunn	27
Referanser	31
De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter	32

Tabellregister

1.	Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. år pr. familie. 1993	17
2.	Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie. 1993	17
3.	Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie, etter familiestørrelse. 1993	18
4.	Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned til hjemmeboende og aleineboende sosialhjelps- mottakere. 1993	18
5.	Sosialhjelpsfamiliene, etter familiestørrelse. Prosent	18
6.	Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie, etter disponibel inntekt før sosialhjelp. 1993	19
7.	Sosialhjelpsfamiliene, etter disponibel inntekt før sosialhjelp. Prosent	19
8.	Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie, etter størrelsen på boutgiftene. 1993	19
9.	Sosialhjelpsfamiliene, etter størrelsen på boutgiftene. Prosent	20
10.	Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie, etter bosted. 1993	20
11.	Sosialhjelpsfamiliene, etter bosted. 1993.....	20
12.	Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie, etter stønadstid. 1993	21
13.	Sosialhjelpsfamiliene, etter stønadstid. 1993. Prosent	21
14.	Sosialhjelpsfamiliene i 1993 etter stønadstid i 1992. Prosent	21
15.	Familier som mottok sosialhjelp i 1993. Utvalgte kjennemerker	22
16.	Disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp. 1993	23
17.	Disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp. Alternativ forbruksvekt. 1993	23
18.	Gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet etter tildeling av sosialhjelp, inndelt etter inntekt pr. forbruksenhet før tildeling av sosialhjelp. 1993	24
19.	Andel av familiene hvor disponibel inntekt pr. forbruksenhet lå under folketrygdens minstepensjon for enslige. Før og etter tildeling av sosialhjelp. 1993	25
20.	Gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp, etter landbak- grunn. 1993	25
21.	Gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp, etter nasjonalitet. 1993	25
22.	Gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp, etter innvandringsgrunn og innvandringsår. 1993	26
23.	Effekten av forskjellige kjennemerker ved familiene som påvirker sjansen for å ha mottatt månedlige sosialhjelpsytelser over gjennomsnittet. Multipl logistisk regresjon	29

1. Innledning

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 er sjelden eller aldri blitt grundig undersøkt. En av grunnene til dette er at det finnes få konkrete opplysninger som kan avkrefte eller bekrefte slike påstander. Temaet for denne rapporten er om det kan etterspores en forskjellsbehandling ved sosialkontorene. Det vi skal studere er om ytelsesnivået for sosialhjelp er påvirket av innvandringsbakgrunn.

1.1. Hva er forskjellsbehandling?

Sosialhjelp blir gitt for å dekke ulike typer behov. Noen familier vil trenge sosialhjelp for å dekke en uforutsett utgift; andre kan være uten andre inntektskilder enn sosialhjelp i lengre tid. Innvandrerfamilier og norske familier kan gjennomgående ha ulike behov, og det vil være legitimt at familiene ikke mottar de samme ytelsene fra sosialkontoret. Med forskjellsbehandling mener vi derimot at familier med sammenliknbare behov for sosialhjelp får utbetalt ulike ytelser 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 fordelaktig eller ugunstig effekt av å være innvandrer for sosialhjelpens ytelsesnivå, selv om familiene har like behov for sosialhjelp.

Forskjellsbehandling kan også defineres som «*ulik behandling av tilfeller som er like på alle relevante kjennemerker*». En slik definisjon reiser to spørsmål. Det første er et *avgrensningsspørsmål* og det andre et *spørsmål om hva vi kan måle*. Kan vi avgjøre i alle tilfeller hvilke kjennemerker som er relevante for sosialhjelpsnivået? I mange tilfeller er det lett å avgjøre dette. Familiestørrelse og husholdningsinntekt skal ha noe å si for sosialhjelpens størrelse, mens f.eks. hud- og hårfarge ikke skal ha noe å si. I andre tilfeller medfører spørsmålet at vi åpner for normative vurderinger hvor det er få faste holdepunkt, bl.a. fordi sosialkontorene ifølge loven har relativt vide fullmakter og fordi det ikke kan påvises noen entydig praksis.

Det andre spørsmålet som også kan reises i forbindelse med vår definisjon av forskjellsbehandling er om vi

faktisk har *målbare* opplysninger om alle relevante kjennemerker. Selv om vi hadde visst nokså nøyaktig hva som påvirket sosialhjelpsnivået, ville det være usikkert om alle disse forholdene er skriftlig tilgjengelige i saksdokumentene på sosialkontoret, og i neste omgang vil bare en del av det skriftlige materialet være innhentet for å inngå i våre registeropplysninger. Vi bygger derfor våre sammenlikninger på et utsnitt av alle de hensyn vi ideelt sett burde ha kontrollert for. Når vi derfor skal forsøke å si noe om hvorvidt like tilfeller behandles likt eller ulikt, vil tilfellene være «like» bare i forhold til enkelte utvalgte kjennemerker og ikke like med hensyn til alle relevante forhold som kan ha noe å si for ytelsesnivået.

De fleste opplysninger vi har tilgjengelige i våre registre er lette å definere som relevante eller ikke i forhold til sosialhjelpsnivået. Forhold som vi kan være i tvil om er relevant eller informasjon av skjønnsmessig karakter, er som regel ikke med i våre registerdata, og vi slipper derfor å ta stilling til om de betyr noe for sosialhjelpens størrelse. Det finnes imidlertid også registeropplysninger som vi har vært i tvil om er relevante for stønadsnivået og hvor vi har vært nødt til å foreta valg ut fra den kunnskap vi har. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

Om ytelsesnivået varierer, er altså ikke nødvendigvis forklaringen at det foreligger systematisk forskjellsbehandling. Grunnen kan være at det er forhold som på legitimt vis har påvirket utbetalingene, men som vi ikke har med i vår forklaringsmodell. Det er derfor viktig å skille mellom det som foregår *innenfor* selve sosialhjelpsinstitusjonen og det som foregår andre steder (Torgersen 1994). Om det f.eks. er slik at innvandrere generelt f.eks. har høyere utgifter utenom boutgifter enn nordmenn, hvilket vi ikke vet noe om, så kan det være en grunn til ulikhet i ytelsesnivå og ikke forskjellsbehandling begått av sosialkontoret.

Usikkerheten knyttet til å forklare en ulikhet i ytelsesnivå mellom ulike grupper, er at vi ikke kan måle forskjellsbehandling *direkte*. Effekten av f.eks. å være innvandrer kan skyldes forskjellsbehandling, men det kan også skyldes andre forhold som systematisk varierer

mellom innvandrere og nordmenn og som vi ikke har tatt med i forklaringsmodellen (en residualeffekt). Forskjeller mellom nordmenn og innvandrere i sosialhjelpsnivå vil derfor stengt tatt være en «uforklart forskjell» som kan *indikere* ulik behandling, men som ikke er noe direkte mål på det.

Det en undersøkelse av denne typen kan måle, er derfor om det er forskjeller i stønadsnivå mellom nordmenn og innvandrere *gitt at vi tar hensyn til og kontrollerer for en del spesifiserte opplysninger*. Ulikhet i ytelsesnivå kan derfor *ikke* tilskrives forskjeller i f.eks. inntekt mellom nordmenn og innvandrere siden inntekt er tatt med i forklaringsmodellen. Fordi modellen ikke omfatter all relevant informasjon som sosialarbeideren kan ha lagt til grunn ved utmålingen av stønad, kan vi ikke eliminere den mulige effekten av forhold som *ikke* kan tilskrives forskjellsbehandling, men som er faktisk ulikhet i behov eller ressurser mellom familiene. *Vi vil likevel mene at vi har med i analysen de mest tungtveiende forholdene som påvirker sosialhjelpsnivået.*

Når vi sammenlikner variasjoner i sosialhjelpsyttelser, vil vi sammenlikne tre hovedgrupper av sosialhjelpsmottakere: Norske familier, flyktningfamilier og andre innvandrerfamilier. Vi har ikke et datamateriale som gjør det mulig å undersøke om det skjer vilkårlig forskjellsbehandling i enkeltsaker. Det vi vil studere er om det skjer en *systematisk* forskjellsbehandling av familier med innvandringsbakgrunn sammenliknet med norske familier. Materialet vårt omfatter omtrent 151 000 sosialhjelpssaker om økonomisk stønad som sosialkontorene behandlet i 1993.

1.2. Hvem er 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. Familier bestående av både personer med innvandrerbakgrunn og personer uten innvandrerbakgrunn er tatt ut av materialet.

Hvis det eksisterer en systematisk forskjellsbehandling av innvandrerfamilier kontra norske klienter går vi ut ifra at denne effekten vil være tilstede uavhengig av innvandringsårsak. Vi vil derfor forvente at ulikheter i stønadsnivå som følger av forskjellsbehandling skal gjenfinnes både mellom norske familier og flyktningfamilier, men også mellom norske familier og innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn. Nyankomne flyktninger, som ofte kommer til landet uten eiendeler, står i en slik særstilling at forskjellsbehandling sett i forhold til norske familier blir et meningsløst begrep.

Nyankomne flyktningfamilier er derfor tatt ut av datamateriale og vi sier ingenting om denne gruppas behov for og bruk av sosialhjelp.

Det har ikke vært rom for i denne undersøkelsen å ta opp om sosialhjelpsyttelsene virker fremmede eller hemmende i forhold til målsettingen om sosialhjelp som hjelp til selvhjelp. Det er derfor ikke vurdert om langvarig bruk av sosialhjelp skyldes et ytelsesnivå som har minsket motivasjonen for å skaffe seg inntekt gjennom eget arbeid eller om langtidsbruken skyldes andre forhold.

2. Problemer med å sammenlikne sosialhjelpsytelser

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

Sosialhjelp tildeles på skjønnsmessig grunnlag etter sjekk av familiens behov og ressurser. Fraværet av klare utmålingsregler gjør at det i ettertid kan være vanskelig å avgjøre hvilke forhold det er blitt tatt hensyn til ved den økonomiske behovsprøvingen. Usikkerheten knytter seg i hovedsak til:

- * Hvem sine og hva slags inntekter og formue er omfattet av behovsprøvingen?
- * Hvilke utgifter er det blitt tatt hensyn til?
- * Hvem 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. Praxis 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.

Ikke bare hvem sine, men også hvilke inntekter som inngår ved utmålingen av økonomisk stønad varierer mellom kommunene. I to av tre kommuner blir barne-trygd definert som inntekt, mens det ikke er tilfellet i resten av kommunene.¹

Sosialkontorenes praksis varierer også for personer som er over 18 år 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 klient-gruppa tar vi kun hensyn til personens egne inntekter, og ikke til foreldres inntekter, siden dette er i tråd med sosialkontorenes stønadspraksis.²

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.

2.1. Engangsyttelser til flyktninger holdes utenfor

Et vesentlig problem som gjelder undersøkelser av sosialhjelpsutbetalinger til flyktninger, er at sosialhjelpsstatistikken ikke skiller mellom utbetalinger som

¹ Se Ukens statistikk nr. 43/97.

² Det ble gjennomført en spørreskjemaundersøkelse ved et utvalg sosialkontor for å få opplysninger om kontorenes praksis i forbindelse med stønadstildeling til ulike grupper. 25 av i alt 30 sosialkontor som ble forespurt svarte.

I undersøkelsen spurte vi bl.a. om stønadspraksis i saker som vedrører unge sosialhjelpsmottakere som bor hjemme hos sine foreldre. Av de 25 svarene vi fikk, svarte 18 sosialkontor at hjemmeboende unge ble behandlet som selvstendige økonomiske individ. Kun i én kommune var det praksis å behandle hjemmeboende ungdom som en del av husholdningen. I resten av kommunene var det varierende praksis. Det synes derfor å være samsvar mellom vår måte å gruppere hjemmeboende ungdom og den etablerte praksisen på de fleste sosialkontor.

Noe mer tvetydig er stønadspraksis i saker med samboerpar med felles barn. Lovmessig eksisterer det ingen forsørgelsesplikt mellom samboere. Vi har likevel i denne undersøkelsen valgt å behandle denne familietyper på linje med ektepar. Av de 25 kommunene vi fikk svar fra, svarte 17 kommuner at samboerpar ble behandlet som ektepar, mens 8 kommuner behandlet samboerpar som to selvstendige individ hvor det ikke forelå gjensidig forsørgelsesplikt.

flyktningene mottar for å etablere seg i kommunene og utbetalinger til ordinært 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 sosialhjelpsstatistikken. 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 ytelsesnivået i 1993.

Ikke all informasjon som kan påvirke sosialhjelpsutbetalingen er kartlagt. Det er bl.a. ikke trukket inn opplysninger om kommunenes økonomiske ressurser og tjenesteorganisering for å se om dette har hatt betydning for utbetalingsnivået. Vi mener imidlertid at data-materialet som er benyttet i undersøkelsen omfatter de mest sentrale forhold som ligger til grunn ved utmålingen av sosialhjelpsytelser.

2.2. Sosialhjelpstjenesten viktig for flyktninger

Sett i et langsiktig perspektiv har fattighjelpen eller sosialhjelpen ikke alltid hatt de samme oppgaver. Ved framveksten av velferdsstaten har sosialhjelpsinstusjonen stadig blitt tappet for oppgaver ved at det er opprettet egne ordninger utenfor sosialhjelpssystemet. Tiltakene skal forhindre at grupper som bl.a. arbeidsløse må oppsøke sosialkontoret (ungdomsgarantier, endringer i dagpengeordningen), eller at personer med tyngende gjeldsproblemer etter boligkjøp blir sosialhjelps klienter (gjeldsordningsloven) (Øverbye og Sæbø 1996).

Denne funksjonstappingen har funnet sted samtidig som nye grupper av klienter har kommet til. 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. Grunnene 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.

2.3. 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 kommuner 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 innvanderer-/flyktningkontor samt andre kontor/etater i kommunen. Dette samarbeidet vil spesielt gjelde de ulike typer tiltak som kommunen rår over enten som tillegg til, eller som erstatning for, reine 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, men vi har ingen holdepunkter i denne forbindelse.

3. Datamaterialet for undersøkelsen

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 familie-medlemmer (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 forsørgelsesenhet.

Til alle personene er det bl.a. koblet opplysninger fra BSS om innvandringsbakgrunn, nasjonalitet og grunnen til innvandring.

Fra sosialhjelpssystemet er det hentet opplysninger om utbetalt sosialhjelpsyttelse (summen av bidrag og lån), lengden 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.

Selv om familie er enheten i undersøkelsen, vil vi likevel ha med en del opplysninger på personnivå som opplysninger om alder, utdanningsnivå og arbeidssituasjon. Dette er informasjon som er knyttet til den personen i familien som er registrert som sosialhjelpsmottaker.

For innvandrerne er det personen som først ankom Norge som bestemmer familiens ankomstår om familiemedlemmene har kommet til ulik tid. Familiens landbakgrunn blir bestemt av den eldste personen i familien om det er slik at familiemedlemmene kommer fra ulike land. En familie blir definert som flyktningfamilie hvis minst én person i familien er kommet som flyktning.

4. Familiene i undersøkelsen

Grunnlaget for undersøkelsen er alle registrerte sosialhjelpsmottakere i 1993. Tallet på klienter var i 1993 165 865. Om lag 1 700 av disse var ikke registrert med gyldig fødselsnummer. Denne klientgruppa sammen med om lag 2 800 sosialhjelpsmottakere som vi ikke fant familieopplysninger om, falt ut av undersøkelsesmateriale. Vi stod derfor igjen med 161 346 *mottakere*.

En spesiell gruppe sosialhjelpsmottakere er hjemmeboende ungdom som er over 18 år. Siden disse formelt sett er å betrakte som selvstendige økonomiske individ som mottar sosialhjelp uavhengig av sine foreldres inntekt, er disse blitt skilt ut som egne «familier». I familier hvor det var hjemmeboende barn over 18 år som ikke hadde mottatt sosialhjelp, ble disse familiemedlemmene tatt ut av materialet, siden det ikke foreligger forsørgelsesplikt overfor dem.

Det forekom likevel også etter utskillingen av hjemmeboende klienter at det var registrert flere mottakere av sosialhjelp i samme familie. Grunnen til dette kan bl.a. være at vi definerte samboere med felles barn som en familie. Tallet på *familier* i vårt materiale ble derfor noe lavere enn tallet på mottakere, 159 138 mot 161 346.

Familiene i undersøkelsen har fra ett medlem og oppover. Et viktig skille i enpersonfamiliene som mottar sosialhjelp går mellom klienter som bodde hjemme hos sine foreldre og klienter som bor aleine. I familier med flere familiemedlemmer er familietyper enten ektepar uten barn, enslige forsørgere, ektepar med barn under 18 år eller samboerpar med felles barn under 18 år.

Ut fra tallet på 159 138 familier som hadde mottatt sosialhjelp i 1993, trakk vi ut familier hvor mottakeren var under 18 år eller hvor det i sosialhjelpsregisteret manglet viktig informasjon om sosialhjelpsytelser og stønadstid. Etter dette stod vi igjen med 158 728 familier.

Disse familiene delte vi inn i tre hovedgrupper etter hvilken innvandringsbakgrunn familiene hadde. I den ene gruppa var det familier hvor alle familiemedlem-

ene hadde innvandrerbakgrunn; dvs. at alle personer i familien hadde to utenlandsfødte foreldre. I den andre gruppa hadde ingen av familiemedlemmene innvandrerbakgrunn. Forenklet har vi kalt dette norske familier. I den tredje gruppa var det personer både med og uten innvandrerbakgrunn i familien. Disse familiene har vi valgt å ta ut av undersøkelsesmateriale. Vi stod da igjen med 155 604 familier.

I spørreundersøkelsen til sosialkontorene, svarte 19 av 25 kontor at en etableringsperiode varer om lag ett år. Flyktninger som ble bosatt i 1992 og 1993 vil derfor ha mottatt sosialhjelp til etablering i 1993. For å ha en sikkerhetsmargin har vi imidlertid også valgt å ta ut flyktninger som ble bosatt i 1991.

Etter denne siste tilskjæringen av undersøkelsespopulasjonen stod vi igjen med til sammen 150 792 familier hvorav 16 642 var innvandrerfamilier. Av innvandrerfamiliene utgjorde flyktningfamiliene 10 453, mens 6 189 familier var kommet til landet av andre grunner.

Ser vi på sammensetningen av innvandrer- og flyktningfamiliene etter verdensregion, kom 1 964 familier fra vestlige land (Norden, Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania), 994 familier kom fra Øst-Europa og 13 684 familier kom fra den tredje verden (Afrika, Asia, Mellom- og Sør-Amerika og Tyrkia). Av nasjonaliteter var det i vårt materiale flest familier fra Vietnam (2 689 familier), Iran (2 260 familier), Pakistan (1 505 familier), Chile (1 237 familier) og Tyrkia (1 026 familier).

Vi har ikke gjort noen analyse av familiene som er tatt ut av materialet. Vi har klart gjort innvandrerbefolkningen mindre representativ ved å ta ut de tre siste innvandringskullene, men det skulle likevel ikke påvirke mulighetene for å undersøke antakelsene om favorisering versus diskriminering. Årsakene til en eventuell forskjellsbehandling på sosialkontorene har lite trolig sammenheng med tidspunktet for innvandringen. Det er vanskelig å se at det øvrige frafallet skal ha noen vesentlig betydning for resultatene av undersøkelsen.

5. Feilkilder og begrensninger i tallmaterialet

Våre data er i all hovedsak knyttet til personene eller familiene som mottok sosialhjelp. Vi har i liten grad trukket inn kjennemerker ved kommunene eller tjenesteapparatet i analysen. Dette gjør at vi ikke kan kontrollere for makroforhold som kan ha betydning for ytelsesnivået. Blant annet kan det tenkes at det eksisterer en sammenheng mellom kommuneøkonomi og bosetting av flyktninger ved at f.eks. «fattigkommuner» i snitt bosetter færre flyktninger enn andre. Hvis kommuneøkonomien samtidig har innvirkning på ytelsesnivået kan det oppstå ulikheter i det gjennomsnittlige utebetalingsnivået mellom flyktninger og andre grupper som vi ikke kan påvise årsaken til.

Et viktig problem med et datamateriale som kun bygger på opplysninger fra ulike registre, er at vi ikke kan fange opp endringer som skjer med familiene gjennom året. Dette gjelder f.eks. forhold som endringer i familiestørrelse, i bosted og arbeids- og inntektssituasjon.

Ett eksempel på dette er at inntektsopplysningene vil benytte opplysninger om *årsinntekt*. Sosialhjelpsutbetalingene vil derimot ofte være knyttet til et tidsrom av kortere varighet. Har en familie mottatt sosialhjelp i f.eks. tre måneder er det inntekten disse tre månedene som best forklarer sosialhjelpsutbetalingene og ikke årsinntekten. Inntekten til familien de øvrige ni månedene har ingen innflytelse på sosialhjelpens nivå og må oppfattes som en feilkilde i forhold til det vi skal studere. Vi vil likevel anta at årsinntekten grovt sett gjenspeiler familiens inntektssituasjon også i den perioden familien mottok sosialhjelp. Annen relevant og pålitelig inntektsinformasjon foreligger for øvrig heller ikke.

En annen begrensning som ligger i datagrunnlaget er at enkelte viktige opplysninger mangler eller ikke er gode nok. Opplysningene om klientens arbeidssituasjon og opplysningene om boutgifter fra sosialhjelpsregisteret er beheftet med en viss usikkerhet. Dataene er ikke kvalitetskontrollert, men brukt slik vi har fått dem fra kommunene. Vi mangler dessuten opplysninger om en tredel av innvandrernes utdanningsnivå.

Vi har gjort en avgrensning i dette prosjektet ved at vi kun betrakter sosialkontorets kontantytelser og ikke

trekker inn andre former for tiltak eller tjenester. I virkeligheten er dette skillet kanskje ikke så klart i praksis. Det kan eksistere et «trade-off» mellom kontantytelser og tiltak der lite av det ene oppveies av mye av det andre. Det er mulig å tenke seg at gruppene vi her sammenlikner har ulike behov og mottar ulike former for støtte fra sosialkontorene.

Vi kan tenke oss at innvandrersfamiliene har et mer direkte økonomisk problem som kan løses via kontantytelser, mens en større andel av de norske klientene også har mange andre problem (rusmisbruk, dårlig helse m.m.) slik at klienten mottar flere typer tiltak fra sosialkontor og behandlingsapparat samtidig. Hvem som da får «mest» ytelse i alt av sosialkontoret kan være vanskelig å avgjøre, og det blir misvisende bare å sammenlikne de reinte økonomiske ytelsene. Vi er likevel henvisst til å gjøre det i denne undersøkelsen, siden vi mangler data om tildeling av ulike tjenester. Denne feilkilden kan likevel føre til at vi overvurderer ytelsene innvandrersfamiliene mottar.

Et beslektet problem gjelder spesielt for flyktningfamiliene. For flyktninger blir det ofte satt i gang tiltak enten i regi av flyktning-/innvandrerkontoret eller sosialkontoret som påvirker kontantytelsenes nivå. Blant annet er det stadig vanligere å gi flyktningene ulike selssettings-, utdannings- eller arbeidstreningstilbud som blir moderat avlønnnet mot at sosialhjelpen blir tatt bort eller avkortet. Vi har ingen mulighet for å si hvor omfattende slike tilbud er, men i den grad avlønningen skjer på en normal måte vil vi fange opp dette gjennom opplysninger om familienes årsinntekt.

6. Mest sosialhjelp til dem som trenger det mest?

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

1. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. år pr. familie. 1993

	Sosialhjelp	Disponibel inntekt i alt (inkl. sosialhjelp)	Sosialhjelp i prosent av disponibel inntekt i alt
Alle	21 600	97 200	22
Norske familier	19 400	96 200	20
Flyktningfamilier	44 500	106 900	42
Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn	30200	101 500	30

Det er store forskjeller mellom gruppene i utbetalingsnivå pr. familie. Norske familier mottok minst, mens flyktningfamilier mottok mer enn dobbelt så mye som gjennomsnittet. Andre innvandrerfamilier lå omtrent midt mellom disse gruppene. Gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling til norske familier utgjorde 20 prosent av familiens gjennomsnittlige disponible inntekt. Den tilsvarende andelen blant flyktningfamilier var 42 prosent og blant andre innvandrerfamilier 30 prosent. Sosialhjelpsbidraget utgjorde derfor et vesentlig tilskudd til familieinntekten, spesielt for flyktningfamilier.

Dette var imidlertid forskjeller i årlige ytelser. Siden den gjennomsnittlige stønadstiden i løpet av et år er forskjellig for de ulike familiegruppene i analysen, er årlige ytelser ikke direkte sammenliknbare i denne forbindelse. Ved å sammenlikne månedlige ytelser kontrollerer vi for ulik stønadstid og får et bedre mål for forskjeller i stønadsnivå.

Den månedlige sosialhjelpsytelsen til flyktningfamilier lå gjennomsnittlig 50 prosent høyere enn blant norske familier (tabell 2).

Hva skyldes ulikheten? Kan årsaken ligge i en systematisk forskjellsbehandling i favør av innvandrerfamiliene

2. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie. 1993

Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned

Alle	3 900
Norske familier	3 800
Flyktningfamilier	5 700
Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn .	4 900

og spesielt flyktningfamiliene, eller skilte gruppene seg fra hverandre med hensyn til behovet for sosialhjelp?

Vi skal nedenfor gå gjennom en del forhold som må antas å påvirke stønadsnivået, som familiestørrelse og disponibel inntekt. Spørsmålet vi vil forsøke å svare på er om summen av forskjeller vi finner mellom norske familier og innvandrerfamilier kan forklare deler av eller hele ulikheten vi har dokumentert i månedlig ytelsesnivå.

6.1. Familiestørrelse

Ikke uventet påvirket familiestørrelse sosialhjelpsutbetalingene, men effekten var ulik for norske familier og innvandrerfamilier. Hvis vi ser på norske familier steg utbetalingene med gjennomsnittlig 800 kroner når vi sammenlikner en enpersonfamilie med en familie bestående av tre eller flere personer. Om vi sammenlikner flyktningfamilier av tilsvarende størrelse økte utbetalingene med gjennomsnittlig 2 600 kroner. Grunnen er neppe at forsørgertilleggene ved sosialkontoret er høyere for flyktninger enn for norske klienter.

Det som kan forklare at forskjellene i ytelsesnivå mellom norske familier og flyktningfamilier økte med økende familiestørrelse, er bl.a. bosted og inntekt. Spesielt blant flyktningfamiliene var andelen bosatt i Oslo betydelig høyere enn blant norske familier, og denne tendensen forsterkes jo større familiene er. Blant norske enpersonfamilier var 16 prosent bosatt i Oslo mot 7 prosent av norske familier med tre eller flere medlemmer. Blant flyktningfamilier var andelen bosatt i Oslo om lag en tredel uavhengig av

3. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie, etter familiestørrelse. 1993

Antall personer i familien	I alt	Norske familier	Flyktningfamilier	Innvandrerfamilier uten
				flyktningbakgrunn
I alt	3 900	3 800	5 700	4 900
1 person	3 700	3 600	4 800	4 200
2 personer	3 900	3 700	6 000	5 000
3 personer eller flere .	4 900	4 400	7 400	6 600

familiestørrelse. Som vi seinere skal se hadde Oslo et høyere ytelsesnivå enn andre kommuner.

Inntektssituasjonen var relativt sett dårligere for enslige enn for større familier. Dette gjaldt for norske familier i enda større grad enn for innvandrerfamilier (se neste avsnitt).

Når vi sammenlikner sosialhjelps nivået blant sosialhjelpsmottakere uten forsørgelsesbyrde, er det viktig å skille mellom hjemmeboende klienter eller klienter som bor hos sine foreldre og klienter som ikke gjør det. Gjennomsnittlig mottok hjemmeboende sosialhjelpsmottakere 1 000 kroner mindre i sosialhjelp pr. måned enn andre enpersonfamilier. Det må man ta hensyn til når man sammenlikner sosialhjelpsytelser mellom norske familier og innvandrerfamilier siden andelen hjemmeboende var mye høyere blant norske familier. Av norske enpersonfamilier var godt og vel én

4. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned til hjemmeboende og aleineboende sosialhjelpsmottakere. 1993

Familietype	I alt	Norske familier	Flyktningfamilier	Innvandrerfamilier uten
				flyktningbakgrunn
I alt	3 700	3 600	4 800	4 200
Hjemmeboende	3 000	3 000	3 000	3 100
Aleineboende	4 000	3 900	5 000	4 300

av fire enpersonfamilier hjemmeboende, mens blant innvandrerfamiliene var andelen i overkant av én av ti.

Det var en klar forskjell i familiestørrelse mellom norske familier og innvandrerfamilier som mottok sosialhjelp. Ser vi på andel familier med tre eller flere medlemmer var en av tre flyktningfamilier av denne størrelsen, mens det blant norske sosialhjelpsfamilier var om lag 16 prosent. Andelen blant innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn var 25 prosent.

5. Sosialhjelpsfamiliene, etter familiestørrelse. Prosent

Antall personer i familien	I alt	Norske familier	Flyktningfamilier	Innvandrerfamilier uten
				flyktningbakgrunn
I alt	100	99	101	99
1 person	68	69	59	65
2 personer	14	14	10	9
3 personer eller flere	18	16	32	25

Andelen familier med mange medlemmer var høyere blant innvandrerfamilier enn blant norske familier, og andelen hjemmeboende sosialhjelpsmottakere med relativt lave ytelser var høyest blant norske familier. Dette til sammen vil være med på å forklare deler av forskjellen i nivået på sosialhjelpsytelser mellom innvandrerfamilier og norske familier.

6.2. Disponibel inntekt unntatt sosialhjelp

Det inntektsbegrepet vi legger til grunn i denne undersøkelsen er disponibel inntekt eller inntekt fratrukket skatt og gjeldsrenter. Det er imidlertid ikke uproblematisk å fastslå hvilket inntektsbegrep som samsvarer best med de inntektsforhold som sosialkontorene tar hensyn til ved tildeling av økonomisk stønad. Ofte vil det være inntekt etter skatt, men siden det også tas hensyn til gjeldsrenter som en del av boutgiftene som er stønadsberettiget, har vi valgt å benytte disponibel inntekt som det inntektsbegrep som er best egnet til å forklare variasjoner i sosialhjelpsytelser.

Når sosialhjelp blir tildelt, vil beløpet avkortet krone for krone mot familiens andre inntekter (egeninntekter). Det vil derfor være slik at om inntektssituasjonen for norske familier og innvandrerfamilier er systematisk forskjellig før sosialhjelp blir utmålt, vil dette påvirke størrelsen på det utbetalte beløp.

Ikke uventet var gjennomsnittlig sosialhjelpsytelse høyest blant familier med lavest inntekt.³ Mer overraskende var gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling noe høyere i det øverste inntektsintervallet enn i de to mellomliggende intervallene. Blant flyktningfamiliene var heller ikke sammenhengen mellom inntekt og sosialhjelpsutbetalinger entydig. Her var utbetalingene høyest i 2. og 3. intervall og lavest i 4. intervall.

At sammenhengene ikke var så klare som man kunne forvente, skyldes bl.a. at med økende inntekter økte også boutgiftene og forsørgelsesbyrden. Økt inntekt tilsier lavere ytelser, mens økte boutgifter og økt forsørgelsesbyrde tilsier økte sosialhjelpsutbetalinger. Sammenlikner vi sosialhjelpsfamiliene i det laveste og

³ 1. inntektsintervall består av familier med disponibel inntekt før sosialhjelp på under 30 000 kroner, 2. intervall 30 000-59 999, 3. intervall 60 000-89 999 og 4. intervall over 90 000 kroner (se tabell 6 og 7).

høyeste inntektsintervallet, var boutgiftene i gjennomsnitt 4 100 kroner i 4. intervall og 2 300 kroner i 1. intervall. Den gjennomsnittlige familiestørrelsen var 1,1 person i 1. intervall, mens den i 4. intervall var 2,5 personer. Denne sammenhengen mellom inntekt og familiestørrelse var sterkere blant flyktningfamilier enn blant norske familier. Blant flyktningfamiliene var gjennomsnittlig familiestørrelse 1,2 personer i 1. intervall mens den var 3,6 personer i 4. intervall mot henholdsvis 1,1 og 2,4 blant norske familier.

6. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie, etter disponibel inntekt før sosialhjelp. 1993

Disponibel inntekt før sosialhjelp	I alt	Norske familier	Innvandrerfamilier uten	
			Flyktningfamilier	flyktningbakgrunn
I alt	3 900	3 800	5 700	4 900
Under 30 000 kroner	4 500	4 300	5 600	5 200
30 000-59 999 kroner...	3 800	3 600	6 000	4 900
60 000-89 999 kroner...	3 400	3 300	6 000	4 400
Over 90 000 kroner	3 900	3 800	5 500	4 800

Andelen norske sosialhjelpsfamilier som hadde under 30 000 kroner i disponibel inntekt var 26 prosent. Blant flyktningfamilier var tilsvarende andel 41 prosent og blant innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn tilhørte 32 prosent dette inntektsintervallet.

7. Sosialhjelpsfamiliene, etter disponibel inntekt før sosialhjelp. Prosent

Disponibel inntekt før sosialhjelp	I alt	Norske familier	Innvandrerfamilier uten	
			Flyktningfamilier	flyktningbakgrunn
I alt	100	100	99	100
Under 30 000 kroner	27	26	41	32
30 000-59 999 kroner...	16	16	16	17
60 000-89 999 kroner...	21	21	13	18
Over 90 000 kroner	36	37	29	33

Inntektssituasjon før sosialhjelp innvilges var dårligere for spesielt flyktningfamilier enn for norske familier. Selv om alle familiene i dette materialet er definert som stønadsberettigede av sosialkontoret, var det likevel betydelige inntektsforskjeller mellom familiene. Dette bekreftes når vi ser på den andelen av familiene som hadde sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde.⁴

Andelen av familiene som hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde var totalt 23 prosent. Blant flyktningfamilier hadde 46 prosent av familiene sosialhjelp som viktigste inntektskilde sammenliknet med 21 prosent av norske familier. Andelen blant innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn var 33 prosent.

Det er sjelden at norske familier med *tre eller flere medlemmer* hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde. I vårt materiale forekom det bare blant 3 prosent av de norske familiene, mens det forekom blant 30 prosent av flyktningfamiliene av tilsvarende størrelse. Blant norske enpersonfamilier var det 28 prosent som hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde, mens andelen blant flyktninger var 56 prosent. Denne forskjellen mellom norske familier og flyktningfamilier i viktigheten av sosialhjelp som inntektskilde, skyldes en kombinasjon av lavere inntekter og høyere sosialhjelpsytelser blant flyktningfamiliene.

6.3. Boutgifter⁵

Boutgifter vil alltid bli definert som en pliktmessig yttelse fra sosialkontorets side. Nesten halvparten av landets kommuner har likevel vedtatt et tak for hvor høye boutgifter man skal dekke. Det vil derfor være avhengig av boutgiftenes størrelse og hvilken kommune man søker hjelp i, om alle eller bare deler av boutgiftene blir dekt.⁶

Særlig blant flyktningfamiliene steg sosialhjelpsytelse med økende boutgifter. Blant norske familier er det som vi tidligere har påpekt en positiv sammenheng mellom boutgifter og disponibel inntekt, jo høyere boutgiftene var jo høyere inntekt hadde familien. Dette vil rimeligvis svekke noe av sammenhengen mellom boutgiftsnivå og sosialhjelpsnivå.

8. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie, etter størrelsen på boutgiftene. 1993

Boutgifter pr. måned	I alt	Norske familier	Innvandrerfamilier uten	
			Flyktningfamilier	flyktningbakgrunn
I alt	3 900	3 800	5 700	4 900
Ingen registrerte boutgifter	3 600	3 500	4 400	4 000
1-1 999 kroner	3 500	3 400	4 400	4 300
2 000-2 999 kroner	3 900	3 800	5 300	4 600
3 000-3 999 kroner	4 200	4 000	6 100	5 300
Over 4 000 kroner	4 700	4 300	7 500	6 200

⁴ Dvs. at beløpet for utbetalt sosialhjelp er høyere enn familiens øvrige inntektskilder til sammen.

⁵ I dette kapitlet har vi gruppert sosialhjelpsfamilier uten registrerte boutgifter for seg. Statistikken tillater oss ikke å skille mellom familier hvor boutgiftene faktisk var null, og familier der sosialkontoret ikke hadde gitt opplysninger om boutgiftene. For familier hvor det ikke er registrert boutgifter lå sosialhjelpsutbetalingene på nivå med det familier med boutgifter under 2 000 kroner mottok. Det kan indikere at mangelen på registrerte boutgifter kan skyldes at boutgiftene faktisk var små i denne gruppa.

⁶ Upubliserte opplysninger fra Statistisk sentralbyrås «Årsmeldingsskjema for sosialtjenesten og barnevernstjenesten».

Noe overraskende var boutgiftene for norske familier og flyktningfamilier ikke særlig påvirket av bosted. For norske familier var gjennomsnittlig boutgift pr. måned om lag 3 100 kroner, og noe lavere i Oslo enn i resten av landet. For flyktningfamilier var boutgiftene på om lag 3 500 kroner og Oslo lå på nivå med resten av landet.

Det var 28 prosent av flyktningfamiliene som hadde boutgifter på 4 000 kroner eller mer pr. måned mot 22 prosent av andre innvandrerfamilier og 18 prosent blant norske familier.

Siden boutgiftsnivået påvirker sosialhjelpsytelsene og flyktningfamiliene gjennomsnittlig hadde om lag 400 kroner mer i boutgifter enn norske familier, vil også denne forskjellen være med på å forklare et høyere ytelsesnivå blant flyktningfamiliene.

9. Sosialhjelsfamiliene, etter størrelsen på boutgiftene. Prosent

Boutgifter pr. måned	I alt	Norske familier	Flyktningfamilier	Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn
I alt	100	101	100	99
Ingen registrerte boutgifter	29	30	22	25
1-1 999 kroner	19	19	15	18
2 000-2 999 kroner	18	18	18	17
3 000-3 999 kroner	16	16	17	17
Over 4 000 kroner	18	18	28	22

6.4. Bosted

Det var en klar sammenheng mellom hvor sosialhjelsfamiliene bodde og hva de mottok i sosialhjelp. Uavhengig av familienes innvandringsbakgrunn lå sosialhjelpsytelsene pr. familie pr. måned i Oslo 1 200 kroner over gjennomsnittet for andre storbyer og 1 400 kroner over gjennomsnittet for kommuner som vi ikke har definert som storbyer.⁷ For flyktningfamilier var utbetalingsnivået utenfor storbyene høyere enn i storbyene, unntatt Oslo.

Hva kan grunnen være til forskjellen i stønadsnivå mellom kommuner? Storbyene bosatte relativt flere enpersonfamilier og færre flerpersonefamilier enn andre kommuner. Delvis som en følge av det og delvis som en følge av at i Oslo hadde en av fire sosialhjelsfamilier innvandrerbakgrunn mot bare 6 prosent utenfor storbyene, var inntektsnivået gjennomsnittlig noe lavere i Oslo og andre storbyer. Boutgiftene til familier som mottok sosialhjelp i Oslo og andre storbyer var noe uventet lavere enn i andre kommuner.

10. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie, etter bosted. 1993

Bosted	I alt	Norske familier	Flyktningfamilier	Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn
I alt	3 900	3 800	5 700	4 900
Oslo	5 100	4 700	6 500	5 600
Andre storbyer	3 900	3 800	5 100	4 400
Resten av kommunene..	3 700	3 600	5 400	4 000

Gjennomsnittlige gjeldsrenter for sosialhjelsfamiliene i Oslo var om lag 7 000 kroner mens de i resten av landet var 11 300 kroner og i andre storbyer 6 400 kroner. Det kan likevel være slik at andre levekostnader utenom boutgifter var høyere i Oslo enn andre kommuner. En annen mulig forklaring på et høyere ytelsesnivå i hovedstaden, kan være at Oslo hadde en mer generøs stønadspraksis enn gjennomsnittet for resten av landet.

Av flyktningfamiliene var en av tre bosatt i Oslo, mens blant øvrige innvandrerfamilier var over halvparten bosatt i Oslo. Blant norske familier var andelen 14 prosent. Så lenge det er en sammenheng som beskrevet mellom bosted og utbetalingsnivå, vil forskjellene i bosettingsmønster bidra til ulikhet i sosialhjelpsytelser i favør av innvandrerfamilier sammenliknet med norske familier.

11. Sosialhjelsfamiliene, etter bosted. 1993

Bosted	I alt	Norske familier	Flyktningfamilier	Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn
I alt	100	100	100	100
Oslo	17	14	34	52
Andre storbyer	17	16	24	16
Resten av kommunene	66	70	42	32

6.5. Stønadsstid

For de færreste av sosialhjelsfamiliene er sosialhjelpen en helårsytelse. Derfor vil den årlige sosialhjelpsytelsen i vesentlig grad bli bestemt av hvor mange måneder familien har mottatt økonomisk hjelp. For familier som mottok sosialhjelp mellom 10-12 måneder lå den gjennomsnittlige utbetalingen på 56 200 kroner, mens familier med under fire måneders stønadstid gjennomsnittlig mottok 6 200 kroner.

⁷ Andre storbyer omfatter Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Tromsø.

Men selv når vi ser på gjennomsnittlig månedlig ytelse økte ytelsen med økende stønadstid. Ytelsen lå nokså stabil for familier som hadde mottatt sosialhjelp mellom en og seks måneder. For familier som mottok økonomisk hjelp lenger enn seks måneder steg gjennomsnittsytelsen pr. måned jamt. Grunnen til dette kan være at langtidsbruk av sosialhjelp fører til at oppsparte midler tar slutt og at mulighetene for f.eks. private pengebidrag fra øvrig familie svekkes. Det ser også ut til å være slik at langtidsmottakere av sosialhjelp er i en mer utsatt økonomisk posisjon enn korttidsmottakerne. Gjennomsnittlig lå disponibel inntekt før sosialhjelp blant familier med stønadstid over seks måneder på 60 prosent av inntekten til familier med kortere stønadstid. Jo lengre stønadstid familiene hadde jo lavere var deres disponible inntekt. Mens halvparten av langtidsmottakerfamiliene hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 1993, gjaldt dette bare en av ti familier som mottok sosialhjelp under sju måneder.

Familier som i 1993 mottok sosialhjelp i sju måneder eller mer fikk gjennomsnittlig utbetalt 1 000 kroner mer i måneden enn familier som hadde mindre enn sju måneders stønadstid. Sammen med den nevnte inntektsforskjellen mellom korttids- og langtidsmottakere, henger nok dette også sammen med at de fleste kommuner har egne satser for langtidsmottak av sosialhjelp som er høyere enn korttidssettene.

12. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp pr. måned pr. familie, etter stønadstid, 1993

Stønadstid i 1993	I alt	Norske familier	Flyktningfamilier	Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn
I alt	3 900	3 800	5 700	4 900
1-6 måneder	3 600	3 500	4 500	4 300
7-12 måneder	4 600	4 300	6 600	5 600

Forskjellene i utbetalingsnivå mellom norske familier og flyktningfamilier økte i takt med lengden på stønadstida. Blant korttidsmottakerne var forskjellen gjennomsnittlig 1 000 kroner pr. måned mens den blant langtidsmottakerne var 2 300 kroner.

Ser vi på andelen familier som hadde mottatt sosialhjelp i sju måneder eller mer i 1993 og definerer disse som langtidsmottakere av sosialhjelp, gjaldt dette 56 prosent av flyktningfamiliene, mens det omfattet om lag en tredel av norske familier.

Siden innvandrerfamiliene og spesielt flyktningfamiliene i gjennomsnitt mottok sosialhjelp i lengre tid enn norske familier, vil dette være nok et forhold som trekker i retning av høyere gjennomsnittsytelser til flyktningfamilier enn til norske familier.

13. Sosialhjelpsfamiliene, etter stønadstid, 1993. Prosent

Stønadstid i 1993	I alt	Norske familier	Flyktningfamilier	Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn
I alt	100	100	100	100
1-6 måneder	67	69	44	59
7-12 måneder	33	31	56	41

Av alle familiene som mottok sosialhjelp i 1993 var det 63 prosent som også mottok sosialhjelp i 1992. Blant langtidsmottakerne i 1993 var også 55 prosent langtidsmottakere i 1992, mens 32 prosent var korttidsmottakere og 13 prosent ikke var klienter i 1992. Blant korttidsmottakerne i 1993 var det 12 prosent som var langtidsmottakere i 1992, 39 prosent var også korttidsmottakere i 1992 og 49 prosent var ikke registrert som klienter i 1992.

Hvor lenge en familie mottar sosialhjelp kan tolkes som en indikator på graden av økonomisk marginalisering. Der hvor avhengigheten av sosialhjelp er blitt mer permanent og ikke forbigående, fanger variabelen opp forhold som klart påvirker ytelsesnivået.

14. Sosialhjelpsfamiliene i 1993, etter stønadstid i 1992. Prosent

Stønadstid i 1992	I alt	Norske familier	Flyktningfamilier	Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn
I alt	100	100	101	101
Ikke klient i 1992	37	39	17	33
1-6 måneder	37	37	32	34
7-12 måneder	26	24	52	34

Hvis vi ser på hvordan langtidsbruken av sosialhjelpen fordeler seg mellom norske familier og innvandrerfamilier i 1992, var mønsteret det samme som for 1993. En av fire norske familier som mottok sosialhjelp i 1993 ble registrert som langtidsmottakere i 1992, mens det gjaldt halvparten av flyktningfamiliene. Blant andre innvandrerfamilier var det en av tre familier som mottok sosialhjelp i 1993 som mottok sosialhjelp i sju måneder eller mer i 1992.

Overvekten av langtidsmottakere blant innvandrerfamiliene både i selve stønadsåret og i året forut for stønadsåret, vil være med på å forklare høyere sosialhjelpsytelser til disse familiene enn til norske familier siden det månedlige stønadsbeløpet økte med varigheten av stønadsforholdet.

6.6. Oppsummering

Hvis vi ser på noen utvalgte kjennemerker ved de familiene som mottok sosialhjelp i 1993, er det klare forskjeller mellom norske familier, innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn og flyktningfamilier. Vi har valgt ut kjennemerker som har innvirkning på det gjennomsnittlige utbetalingsnivået. Undersøkelsen viste at lav inntekt i gjennomsnitt ikke uventet medførte høyere sosialhjelpsytelser. Det var også en sammenheng mellom høye boutgifter og høyt sosialhjelpsnivå. Sosialhjelpsmottakere som bodde i Oslo og hadde lang stønadstid og stor forsørgelsesbyrde, hadde gjennomsnittlig høyere sosialhjelpsytelser enn de som bodde utenfor Oslo og hadde kort stønadstid og liten forsørgelsesbyrde.

Sammenlikner vi sammensetningen av flyktningfamilier som mottok sosialhjelp med norske familier som mottok sosialhjelp, var inntekts- og utgiftsforholdene klart minst gunstige blant flyktningfamiliene (tabell 15). Gjennomsnittsinntekten blant flyktningfamiliene var om lag 14 000 kroner lavere enn blant norske familier, og ser vi på andelen familier med tre eller flere medlemmer, var denne andelen dobbelt så stor blant flyktningfamilier som blant norske familier. Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn plasserte 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 før og etter tildeling av sosialhjelp (se ramme 1). Er det slik at sosialhjelp virker inntektsut-

15. Familier som mottok sosialhjelp i 1993. Utvalgte kjennemerker

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

jevne, eller skjer det en forfordeling som opprettholder eller skaper ny ulikhet? Til slutt skal vi gjøre en analyse der vi tar hensyn til de samlede forskjellene i behov og ressurser mellom norske familier og innvandrerfamilier. Denne undersøkelsen vil indikere om familienes innvandringsgrunn påvirker sosialhjelpsnivået, gitt at alle andre forhold vi har opplysninger om er like mellom familiene.

Ramme 1. 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 antall personer 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 vektning av familiemedlemmene. I denne undersøkelsen finner vi 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.

Vi har imidlertid også beregnet inntekt pr. forbruksenhet ved å dele familiens inntekt på tallet på familiemedlemmer opphøyd i 0,73 (se tabell 17). Dette er en ekvivalensskala som legger mindre vekt på stordriftsfordelene i familien enn den vi bruker i de øvrige tabellene. Dette tilsvarer en skala anbefalt av OECD som har vært mye brukt ved sammenlikning av økonomisk velferd mellom husholdninger og familier av ulik størrelse.

7. Sosialhjelpsytelsen virker inntektsutjevner

Sosialhjelp skal tildeles 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 virker utjevner på forskjeller i inntekt mellom familiene. Det er utelukkende familier som har mottatt sosialhjelp som er grunnlaget for beregningene nedenfor.

Ser vi på medianverdiene 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 (tabell 16)⁸. For gjennomsnittsbeløpene er forskjellen knapt 19 000 kroner. Denne forskjellen blir sterkt redusert etter at sosialhjelp er tildelt. Medianinntekten pr. forbruksenhet inkludert sosialhjelp for norske familier lå om lag 1 000 kroner over medianinntekten for flyktningfamilier.

16. Disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp. 1993 ¹				
	Før tildeling av sosialhjelp		Etter tildeling av sosialhjelp	
	Gjennomsnitt	Median	Gjennomsnitt	Median
I alt	58 500	62 000	77 100	77 600
Norske familier	60 100	64 000	77 400	77 700
Flyktningfamilier ...	41 400	34 400	74 600	76 800
Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn	51 400	52 100	75 200	75 800

¹ Antall observasjoner: 150 792.

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 datama-

terialet, var forskjellen i gjennomsnittsinntekt pr. forbruksenhet mellom norske familier og flyktningfamilier henholdsvis 21 400 kroner før tildeling av sosialhjelp og 2 200 kroner etter tildeling (ingen tabell).

Ved å beregne forbruksvektene etter tilnærmet det system som OECD har anbefalt (se ramme 1), ble forskjellen i gjennomsnittsinntekt pr. forbruksenhet mellom norske familier og flyktningfamilier etter tildelt sosialhjelp 6 000 kroner i favør av de norske familiene (tabell 17). Sosialhjelpsbidragets utjevner effekt var mindre ved å bruke denne alternative forbruksvekten, og forskjellen i inntektsnivå mellom flyktningfamilier og norske familier ble større i favør av de norske familiene.

17. Disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp. Alternativ forbruksvekt. 1993¹

	Før tildeling av sosialhjelp		Etter tildeling av sosialhjelp	
	Gjennomsnitt	Median	Gjennomsnitt	Median
I alt	53 400	55 800	71 100	69 800
Norske familier	55 100	57 700	71 700	70 500
Flyktningfamilier ..	35 600	29 500	65 700	64 100
Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn	46 000	44 800	68 100	64 900

¹ Antall observasjoner: 150 792

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

⁸ Medianverdien er en 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.

Hvis vi deler familieinntekten inn i kvartiler hvor 1. kvartil er den firedelen av alle familiene som i fordelingen av disponibel inntekt pr. forbruksenhet som har lavest inntekt og 4. kvartil er den firedelen av familiene som har høyest inntekt, var gjennomsnittsinntekten pr. forbruksenhet i laveste kvartil før tildelt sosialhjelp 15 200 kroner blant norske familier og 800 kroner blant flyktningfamilier (ingen tabell). Etter tildeling av sosialhjelp var gjennomsnittsinntekten pr. forbruksenhet både blant norske familier og flyktningfamilier i laveste kvartil 45 900 kroner. Det er derfor skjedd en kraftig inntektsutjevning blant de økonomisk dårligst stilte familiene.

I 4. kvartil var gjennomsnittsinntekten pr. forbruksenhet før sosialhjelp 114 400 kroner blant norske familier og 97 000 kroner blant flyktningfamilier. Etter tildeling av sosialhjelp var gjennomsnittsinntekten 128 300 kroner blant norske familier og 121 800 kroner blant flyktningfamilier. Også blant de best stilte sosialhjelpsfamiliene skjedde det en utjevning. Forestillinger om at et mindretall av flyktningfamilier kommer ut med svært høye inntekter etter stønad fra sosialkontoret ser ikke ut til å stemme. Norske familier lå noe bedre an i gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet enn flyktningfamilier også blant firedelen av familiene med høyest inntekt.

7.1. Utjevning uten forskjellsbehandling?

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, familier med inntekt mellom 20 000 og 40 000 kroner osv.

Innenfor alle inntektsintervallene vi hadde valgt (tabell 18), fant vi at flyktningfamiliene hadde høyere

disponibel inntekt pr. forbruksenhet etter at sosialhjelp var tildelt enn norske familier. Også innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn hadde noe høyere inntekt etter sosialhjelp enn norske familier, men forskjellene var her mindre.⁹ Grunnen til at flyktningfamilier og andre innvandrerfamilier likevel kom noe dårligere ut i gjennomsnittsinntekt enn norske familier (tabell 18, venstre kolonne), var at innvandrerfamiliene hadde en større andel familier innenfor de laveste inntektsintervallene.

Sosialhjelpsutbetalingene har bidratt til en betydelig utjevning i inntekt mellom de tre gruppene av familier. Selv om innvandrer- og flyktningfamilier mottok mer sosialhjelp enn norske familier, var likevel gjennomsnittsinntekten etter tildeling av sosialhjelp noe høyere blant norske familier. Blant familier som lå på samme inntektsnivå før sosialhjelp ble tildelt, kom flyktningfamiliene ut med høyere inntekt enn norske familier etter at sosialhjelp er regnet med. Forskjellen mellom norske familier og innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn var 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 i tabell 18, kan skyldes forskjeller mellom gruppene i boutgifter, bosted, stønadslengde e.l.

7.2. Sosialhjelp - et viktig inntektstilskudd til lavinntektsfamilier

Ved siden av at sosialhjelpsutbetalingene har bidratt til inntektsutjevning, har også sosialhjelpen løftet familieinntekten betydelig. Før sosialhjelp ble tildelt hadde 47 prosent av alle familiene som mottok sosialhjelp en disponibel inntekt pr. forbruksenhet som lå under folketrygdens minstepensjon for enslige i 1993.¹⁰ Dette gjaldt hele to av tre flyktningfamilier og i underkant av halvparten av alle norske familier. Etter tildeling av sosialhjelp var andelen familier med inntekt pr.

18. Gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet etter tildeling av sosialhjelp, inndelt etter inntekt pr. forbruksenhet før tildeling av sosialhjelp.¹ 1993²

	Inntekt pr. forbruksenhet før tildeling av sosialhjelp						
	I alt	Under 20 000	20 000-39 999	40 000-59 999	60 000-79 999	80 000-99 999	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
Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn	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. ² Antall observasjoner: 120 178.

⁹ Ved å bruke den alternative forbruksvekten blir forskjellene mellom flyktningfamiliene og norske familier betydelig redusert, og forskjellene mellom andre innvandrerfamilier og norske familier blir omtrent borte (se ramme 1).

¹⁰ Folketrygdens minstepensjon for enslige var i 1993 59 440 kroner.

forbruksenhet under denne inntektsgrensa redusert til 29 prosent, en reduksjon på 18 prosentpoeng. For flyktningfamiliene var andelen familier med inntekt pr. forbruksenhet under minstepensjon for enslige nede i 31 prosent, altså mer enn en halvering.

Om vi holder utenfor hjemmeboende ungdom og familier med studielån og stipend som hovedinntektskilde, hadde 38 prosent av familiene en disponibel inntekt pr. forbruksenhet under minstepensjon før sosialhjelp var tildelt, mens denne andelen ble halvert til 19 prosent etter at sosialhjelp var inkludert i inntekten. Både blant flyktningfamilier og norske familier var det om lag to av ti som hadde en inntekt pr. forbruksenhet under folketrygdens minstepensjon for enslige etter at sosialhjelp var tildelt.

19. Andel av familiene hvor disponibel inntekt pr. forbruksenhet lå under folketrygdens minstepensjon for enslige. Før og etter tildeling av sosialhjelp. 1993¹

	Før tildeling av sosialhjelp	Etter tildeling av sosialhjelp
I alt	47	29
Norske familier	45	29
Flyktningfamilier	68	31
Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn	56	31

¹ Antall observasjoner: 150 792

7.3. Hvordan påvirker nasjonalitet og innvandringsår sosialhjelpsutbetalingene?

Vi har i tabellene ovenfor gruppert innvandrerne etter hvorfor de har kommet til Norge. Vi kan i stedet gruppere innvandrerfamiliene etter hvor de er kommet fra. Hvordan påvirker innvandrerfamilienes landbakgrunn sosialhjelpsutbetalingene?

20. Gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp, etter landbakgrunn. 1993¹

Landbakgrunn	Før tildeling av sosialhjelp	Etter tildeling av sosialhjelp
I alt	58 500	77 100
Norske familier	60 100	77 400
Vestlige land	56 700	79 300
Øst-Europa	52 500	81 700
Den tredje verden	42 900	73 700

¹ Antall observasjoner: 150 792

Igjen ser vi at sosialhjelpen har en utjevne effekt. Vestlige innvandrere og innvandrere fra Øst-Europa endte opp med en disponibel inntekt pr. forbruksenhet etter tildeling av sosialhjelp noe høyere enn hva som var tilfellet for innvandrere fra den tredje verden.

Om vi grupperer innvandrerfamiliene etter nasjonalitet skiller familier fra Somalia, Iran, Etiopia og Vietnam seg ut med særlig lave inntekter før sosialhjelp blir tildelt. Gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet før sosialhjelp var på under 40 000 kroner for familier fra disse nasjonene. Familiene fra Sri Lanka hadde over 30 000 høyere gjennomsnittsinntekt før tildeling av sosialhjelp enn familiene fra Somalia.

Hovedtendensen var at nasjonaliteter som lå høyest i inntekt før sosialhjelp ble tildelt, også lå på topp etter at man hadde mottatt sosialhjelp. Dette gjaldt særlig familier fra det tidligere Jugoslavia, Danmark, Sverige og Sri Lanka. Vietnamesiske familier skilte seg ut med noe lavere gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet enn andre nasjonaliteter.

Det er viktig å være klar over at vi her utelukkende tar hensyn til to forhold når vi studerer sosialhjelpens betydning: inntekt og familiestørrelse. Som vi har sett foran vil det også være mange andre forhold som på en legitim måte påvirker sosialhjelpsutbetalingene, som bl.a. bosted og boutgifter. Hvor de ulike nasjonaliteter f.eks. er bosatt, vil derfor også påvirke stønadsnivået.

21. Gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp, etter nasjonalitet¹. 1993²

Nasjonalitet	Før tildeling av sosialhjelp	Etter tildeling av sosialhjelp
Alle innvandrere	45 100	74 800
Somalia	32 500	76 200
Iran	35 500	73 000
Etiopia	35 800	74 800
Vietnam	37 200	67 800
Tyrkia	47 600	74 700
Pakistan	47 800	72 400
Marokko	50 800	77 600
Chile	51 900	76 100
Rest-Jugoslavia	56 000	85 200
Danmark/Sverige	60 700	82 200
Sri Lanka	63 400	82 700

¹ Omfatter nasjonaliteter som i vårt datamaterialet er representert med mer enn 500 familier. ² Antall observasjoner: 16 642.

Innvandrerfamilienes inntektsforhold vil av ulike grunner være påvirket av hvilket år de kom til Norge. Muligheten til å skaffe seg inntektsgivende arbeid vil øke med botida. Innvandrere som kom til Norge på slutten av 1980-tallet har blitt møtt av mindre gunstige forhold på arbeidsmarkedet enn de familiene som kom før. Sammensetningen av innvandrergruppene varierer også etter ankomsttidspunkt. Av familiene i vårt materiale som kom etter 1985 var 85 prosent flyktningfamilier. Det samme gjaldt bare 11 prosent av familiene som kom før 1980. Hele 83 prosent av flyktningfamiliene som mottok sosialhjelp i 1993 kom etter 1985. Det

22. Gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet før og etter tildeling av sosialhjelp, etter innvandringsgrunn og innvandringsår, 1993¹

	Før tildeling av sosialhjelp			Etter tildeling av sosialhjelp		
	Før 1980	1980-1985	1986-1990	Før 1980	1980-1985	1986-1990
I alt	55 600	46 900	40 800	79 000	72 900	73 900
Flyktningfamilier	51 500	43 800	40 500	74 400	70 900	75 100
Innvandrerfamilier uten flyktningbakgrunn	56 100	49 700	42 800	79 500	74 700	66 500

¹ Antall observasjoner: 16 642

er derfor flere samvirkende forhold som bidrar til at inntektene er lavest og sosialhjelpsutbetalingene høyest blant familiene som kom sist til landet.

Forskjellen i gjennomsnittlig disponibel inntekt pr. forbruksenhet mellom innvandrerfamilier som kom før 1980 og familier som kom etter 1985, var om lag 15 000 kroner. Etter tildeling av sosialhjelp er det fortsatt familiene som kom før 1980 som hadde høyest disponibel inntekt, men forskjellen til familiene som er kommet seinere er redusert til gjennomsnittlig 5 000-6 000 kroner.

Mellom flyktningfamilier og andre innvandrerfamilier er mønsteret mer uklart. Det skjer ingen særlig utjamning mellom familier med ulik innvandringsbakgrunn, og før 1986 hadde flyktningfamiliene gjennomsnittlig lavere inntekt enn andre innvandrerfamilier. Dette snur seg for familier som er kommet etter 1985. Det er verdt å merke seg at det var relativt få sosialhjelpsfamilier uten flyktningbakgrunn etter 1985.

8. Inntekt og familiestørrelse betyr mest for sosialhjelpsnivået

Ser vi ved hjelp av logistisk regresjon samlet på de forhold som har betydning for sosialhjelpsutbetalingsnivået, skilte ikke uventet familiens inntektssituasjon seg ut ved å ha størst effekt (se ramme 2). Familiestørrelse kom som en god nummer to. Det var en klar negativ sammenheng mellom familiens inntekt og sosialhjelpsutbetalinger for inntekter opp til 125 000 kroner. For familier med inntekter over 125 000 hadde 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 steg for hvert nytt familiemedlem.

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 påvirket bosted, boutgifter og lengden av stønadsforholdet også utbetalingsnivået. Familier som er bosatt i Oslo og andre storbyer hadde større sjanse for 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 hadde også en klar positiv effekt på stønadsnivået. Denne effekten avtok imidlertid når boutgiftene oversteg 3 000 kroner. Familier som var registrert som langtidsmottakere av sosialhjelp hadde større sjanse for å ha mottatt sosialhjelpsytelser over gjennomsnittet enn familier som ikke var langtidsmottakere. Dette bekrefter resultatet fra tabellanalysen hvor vi så at når stønadslengden kom over seks måneder økte gjennomsnittlig sosialhjelpsytelse pr. måned. Vi antydte ulike grunner til en slik sammenheng (se avsnitt 7.5).

8.1. 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 forhandlingsevne overfor sosialkontoret.

Familiens arbeidssituasjon har liten selvstendig effekt på sosialhjelpsnivået. 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 familier og flyktningfamilier har innvandringsbakgrunn en svak, men signifikant effekt. Vi finner derimot ingen signifikant effekt på sosialhjelpsnivået når vi sammenlikner innvandrerfamilier 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 gjennomsnittet, 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 ytelse, uten at vi har greid å fange dette opp med våre registeropplysninger. Dette kan f.eks. være utgifter i forbindelse med familiegjenforening eller annengangs etablering som er spesielle for flyktningfamilier sammenliknet med norske familier. Ulikt 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 fullt ut er i stand til å skille disse formålene fra hverandre i statistikken, selv om vi har tatt ut de siste bosettingskullene av materialet.

Vi kan heller ikke utelukke at effekten av flyktningbakgrunn kan skyldes forskjellsbehandling eller forfordeling. 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 sosialhjelps nivået.

Fortolkningen av funnene i denne undersøkelsen gir rom for usikkerhet. 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 innvandrerfamiliene 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.

Ramme 2. 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 kjikvadratet er et mål på hvor signifikant kjennemerket er. Kjikvadratverdiene kan også løselig indikere hvilken betydning kjennemerkene har, og brukes i tabell 23 til å rangere effekten av variablene.

23. 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	0,95 ***	2,59	
50 000-74 999	0,34 ***	1,40	
75 000-99 999	0,25 ***	1,28	
100 000-124 999	0,16 ***	1,17	
125 000-149 999	0,02	1,02	
150 000-174 999	0,06	1,06	
175 000-199 999	-0,03	0,97	
200 000-	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	
Stønadslengde			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.

Referanser

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

Hagen, Kåre (1997): Innvandrere og sosialhjelp. Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning, FAFO-notat 1997, 7.

Torgersen, Ulf (1994): «Går det ordentlig for seg?» i Tove L. Mordal og Ulf Torgersen (red.): *Går det ordentlig for seg? Hvordan kan vi vite om regler og retningslinjer for offentlige tiltak faktisk blir etterlevd?* INAS-rapport 1994, 5, SIFO-rapport 1994, 10.

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

De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter Recent publications in the series Reports

Merverdiavgift på 23 prosent kommer i tillegg til prisene i denne oversikten hvis ikke annet er oppgitt

- 97/9 A. Bråten og K. Olsen: Ulike metoder for beregning av en indikator for underliggende inflasjon. 1997. 36s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4405-6
- 97/10 J. Monsrud: Eie og bruk av personbil: Noen utviklingstrekk 1980-1995. 1997. 56s. 115 kr. ISBN 82-537-4411-0
- 97/11 S.E. Førre: Er store foretak mer forskningsintensive? En anvendelse av diagnostiske metoder. 1997. 33s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4413-7
- 97/12 O. Skogesal: Avfallsregnskap for Norge - prinsipper og metoder: Resultater for papir og glass. 1997. 115 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4424-2
- 97/13 J. Lyngstad og K.-M. Roalsø: Langtidsarbeidslediges inntekter og økonomiske levekår. 1997. 98s. 125 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4419-6
- 97/14 H.M. Teigum: Holdninger til og kunnskap om norsk u-hjelp 1996. 1997. 60s. 75 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4425-0
- 97/15 M. Lund, Ø. Landfald og S. Try: Registerbasert evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak: Dokumentasjon og analyse. 1997. 46s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4429-3
- 97/16 E. Holmøy og B. Strøm: Samfunnsøkonomiske kostnader av offentlig ressursbruk og ulike finansieringsformer - beregninger basert på en disaggregert generell likevektsmodell. 1997. 69s. 115 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4430-7
- 97/17 E. Sørensen og I. Seliussen (red.): Samledokumentasjon av konjunkturindikatorer i Statistisk sentralbyrå. 1997. 99s. 135 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4432-3
- 97/18 T. Fæhn and L.A. Grünfeld: Commercial Policy, Trade and Competition in the Norwegian Service Industries. 1997. 34s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4437-4
- 97/19 S.-E. Mamelund, H. Brunborg og T. Noack: Skilsmisser i Norge 1886-1995 for kalenderår og ekteskapskohorter. 1997. 115s. 135 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4440-4
- 97/20 K. Rypdal og B. Tornsjø: Utslipp til luft fra norsk luftfart. 1997. 31s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4449-8
- 97/21 J. Hass: Investeringer, kostnader og gebyrer i den kommunale avløpssektoren. 1996: Resultater fra undersøkelsen i 1996. 1997. 50s. 115 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4453-6
- 97/22 T. Nygård Evensen og K.Ø. Sørensen: Turismens økonomiske betydning for Norge: Belyst ved nasjonalregnskapets satelittregnskap for turisme. 1997. 92s. 115 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4455-2
- 97/23 B.K. Wold (ed.): Supply Response in a Gender-Perspective: The Case of Structural Adjustment in Zambia. 1997. 77s. 115 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4458-7
- 97/24 I. Seliussen: Utvalsstandardavvik i detaljomsetningsindeksen. 1997. 30s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4463-3
- 97/25 J.L. Hass: Household recycling rates and solid waste collection fees. 1997. 32s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4470-6
- 98/1 P.Ø. Kolbjørnsen: Statistikk om informasjonsteknologi: Status, behov og utviklingsmuligheter. 1998. 43s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4472-2
- 98/2 A. Bruvoll: The Costs of Alternative Policies for Paper and Plastic Waste. 1998. 30s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4478-1
- 98/3 Ø. Skullerud: Avfallsregnskap for Norge: Metoder og resultater for våtorganisk avfall. 1998. 32s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4524-9
- 98/4 S. Mjelve: Økonomisk vekst og fordeling av inntekt i byene i Vest-Agder og Østfold, 1840-1990. 1998. 37s. 100 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4526-5
- 98/6 K.R. Gerdrup: Skattesystem og skattestatistikk i et historisk perspektiv. 1998. 59s. 115 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4531-1

B

Returadresse:
Statistisk sentralbyrå
Postboks 8131 Dep.
N-0033 Oslo

Publikasjonen kan bestilles fra:

Statistisk sentralbyrå
Salg- og abonnementservice
Postboks 1260
2201 Kongsvinger

Telefon: 62 88 55 00
Telefaks: 62 88 55 95

eller:
Akademika – avdeling for
offentlige publikasjoner
Møllergt. 17
Postboks 8134 Dep.
N-0033 Oslo

Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51

ISBN 82-537-4533-8
ISSN 0806-2056

Pris kr 100,00 inkl. mva.



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway