



FAFO
RAPPORT NR. R5:87

August 1987

Ole Jan Hauge
og Jon Arve Nervik

ARBEIDSMARKED OG SOSIALE FORHOLD I ØSTFOLD

FAFO
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

Fossvn. 19, 0551 Oslo 5
Tlf. 02 / 39 00 00

OLE JAN HAUGE OG JON ARVE NERVIK:

ARBEIDSMARKED OG SOSIALE FORHOLD I ØSTFOLD

FAFO-RAPPORT R5:87, AUGUST 1987

ISSN 0801-6143

FAGBEVEGELSENS SENTER FOR FORSKNING, UTREDNING OG DOKUMENTASJON - FAFO,
FOSSVN. 19, 0551 OSLO 5
TLF. 02/ 39 00 00

FORORD

Formålet med denne studien har vært å kartlegge enkelte sider ved levekårene i Østfold fylke, og da fortrinnsvis ved å anslå omfanget av og tilstander innen de grupper i samfunnet som i en levekårssammenheng befinner seg på den nederste delen av skalaen. I så måte er dette mer å betrakte som en delanalyse av visse sider ved levekårenes fordeling i Østfold enn en mer omfattende og fullstendig kartlegging av de mange sider ved befolkningens livssituasjon som naturlig ville falle inn under levekårsbegrepet. Ambisjonene har da heller ikke vært å plassere Østfold på et mer samlet levekårskart. Dette ville også kreve andre innfallsvinkler og metoder, for ikke å snakke om ressurser, enn det som har vært mulig innenfor dette prosjektet.

Analysen er todelt; i første del gis det en samlet oversikt over tilstandene i fylkets kommuner på en del levekårsrelevante komponenter, herunder demografi, næringsstruktur, arbeidsmarked og arbeidsløshet samt den kommunale innsats på sosialhjelpsområdet. Dette følges opp av en analyse av hvordan den kommunale sosialhjelpsinnsetningen henger sammen med de øvrige faktorer som nyttes som indikatorer på levekår i kommunene. I forlengelsen av dette tar rapporten for seg utviklingen i de fylkeskommunale og kommunale finanser på 80-tallet, som er en klargjøring og kartlegging av den offentlige sektors evne til å imøtekomme noen av de krav som har sitt utspring i arbeidsløshet og dårlige sosiale kår.

I del 2 av rapporten rettes søkelyset mot den kommunale sosialhjelpen. Her benyttes noe ulike innfallsvinkler for å forklare omfang og karakter ved sosialhjelpen og de klienter som mottar sosialhjelp. Første del av analysen har kommunene selv som objekt, der rapporten dels søker å klargjøre hvor beslutningsprosessene i seg selv kan bidra til å forklare nivået på de stønader som ytes, dvs. hvorvidt man benytter seg av bestemte felles normer for utmålingen av ytelsene eller om stønadsnivået mer er et produkt av lokalt skjønn. Dette følges opp

med en analyse av variasjoner i antall stønadsmottakere i de enkelte kommuner i fylket, og der vekten legges på å klargjøre hvilke demografiske, økonomiske og sosiale kjennetegn ved kommunene som kan bidra til å forklare disse variasjonene. I rapportens to siste kapitler er det sosialhjelpsmottakerene selv som står i fokus for analysen. Denne analysen er basert på et materiale over sosialhjelpsmottakere i kommunene i Nedre Glomma-regionen, og der man bortsett fra å se nærmere på sammensetningen av denne gruppen, også går inn på deres økonomiske situasjon.

Som nevnt fanger selvsagt ikke rapporten opp alle sider ved levekårene i Østfold, og heller ikke alle sider ved levekårene til de grupper i befolkningen som befinner seg på de nederste trinn av levekårsskalaen. I så måte er denne rapporten snarere ment å være en første systematisk kartlegging og analyse av enkelte viktige trekk ved fordelingen av levekårene - og da fortrinnsvis gjennom en aggregert kvantitativ tilnærming til disse problemene. Vårt noe beskjedne håp er at rapporten i så måte har lyktes å kaste lys over enkelte sider ved disse problemene.

All datainnsamling, dataanalyse og selve rapportskrivningen har vært utført av cand.mag. Ole Jan Hauge og cand.mag. Jon Arve Nervik - som i perioder av arbeidet nok fikk det langt mer hektisk enn de i utgangspunktet hadde forestilt seg.

Oslo, mai 1987.

Tore Hansen

Prosjektleder

En takk skal rettes til mange som har gitt oss nyttige bidrag og kommentarer i løpet av prosjektets gang:

Først og fremst vil vi takke sosialkontorene i følgende kommuner, som har samlet inn et nokså omfattende datamateriale: Borge, Fredrikstad,

Forord

Kråkerøy, Onsøy, Rolvsøy, Sarpsborg, Skjeberg, Tune og Varteig.

Referansegruppas lokalkunnskap har også vært til nytte. Gruppen har bestått av plansjef Aage Langeland, sosialsjef Kjell Engebretsen, sosialsjef Arne Fagervold/daglig leder Hasse Gustavson, daglig leder v. utekontakten Michael Thomsen, og kontorsjef ved fylkesarbeidskontoret Grethe Dahlgaard Berntzen.

En takk skal også rettes til prosjektleder Tore Hansen som gjennom hele prosjektets gang har kommet med nyttige kommentarer og korrigeringer. På FAFO vil vi takke Jon Erik Dølvik og Terje Rød Larsen som har kommet med forslag til forbedringer av rapporten. Jens Grøgaard og Kåre Hagen har også gitt nyttige kommentarer. Dessuten har Lars Kristiansen og hans PC gitt oss god hjelp ved bearbeiding av datamaterialet. En takk rettes også til Lars Inge Terum ved INAS, for at vi har fått lov til å trekke veksler på hans kunnskaper om den økonomiske sosialhjelpen. Vi vil også rette en takk til Øivind Holt ved KDØ som har vært til stor hjelp ved uttakene av data fra SOSIS i Tune og Fredrikstad.

Arbeidet har vært utført ved FAFO i perioden september 1986 - mai 1987.

FAFO, mai 1987.

Ole Jan Hauge

Jon Arve Nervik

SAMMENDRAG AV RAPPORTEN "ARBEIDSMARKED OG SOSIALE FORHOLD I ØSTFOLD".**INNLEDNING**

Oppdragsgiver for dette prosjektet er Østfold fylkeskommune. Siktemålet med rapporten har vært å gi en beskrivelse og analyse av forhold som er av viktighet for folks levekår, selv om rapporten ikke er en levekårsundersøkelse i tradisjonell forstand. Bakgrunnen for ønsket om en rapport om tilstanden på en rekke sentrale områder i fylket var bla. annet at fylket har vært særlig hardt rammet av arbeidsledigheten. I tillegg har utviklingen i fylket også vært "negativ" på en flere andre områder, kjennetegnet ved bla. en kraftig økning i mottakere av sosialhjelp de siste årene.

Rapporten er delt i to hoveddeler. I første del har vi beskrevet og analysert utviklingen på noen områder vi mener er av sentral betydning for å forstå tilstanden i fylket. De første fire kapitlene tar for seg demografisk struktur, næringsstruktur, arbeidsmarked, samt en beskrivelse av utviklingen i sosialhjelpen. I kapittel fem har vi vist hvordan disse elementene henger sammen, selv om dette også er blitt gjort under behandlingen av de ulike delområdene. Det siste kapitlet i hoveddel 1 er en analyse av utviklingen i de fylkeskommunale og kommunale finanser de siste årene. I hele første del av rapporten har vi lagt stor vekt på å sammenlikne Østfold med resten av landet.

Hoveddel 2 er en analyse av levetårene for sosialhjelpsmottakerene. I første del av hoveddel 2 bruker vi alle 25 kommunene i fylket som enheter, og ser på to viktige aspekter ved sosialhjelpen. Det første dreier seg om betydningen av beslutningsprossesene ved sosialkontorene, for utmålingen av stønaden. Her bygger vi på en undersøkelse som er foretatt av sosialavdelingen hos fylkesmannen. Det andre aspektet er trekk ved de ulike kommunene som påvirker antall mottakere av sosialhjelp, og bygger i noen grad på de analysene vi gjorde i hoveddel 1 om arbeidsmarked og næringsstruktur. De to siste kapitlene i rapporten er analyser av sosialhjelpsmottakerene

som bygger på data vi har samlet inn for 9 kommuner i Nedre-Glomma regionen.

SAMMENDRAG AV HOVEDDEL 1: KAPITLENE 1-6.

OVERSIKTSANALYSE OVER UTVALGTE OMRÅDER FOR ØSTFOLD, MED HOVEDVEKT PÅ PERIODEN 1980-1986.

DEMOGRAFISK STRUKTUR OG NÆRINGSSTRUKTUR I ØSTFOLD.

Veksten i befolkningen i Østfold viser en svakere utvikling enn hva tilfelle er for resten av landet. Dette har sammenheng med at fylket har en lavere fruktbarhet og høyere dødelighet enn landsgjennomsnittet. Det er særlig dødeligheten blant menn som er høy i fylket.

Befolkningens sammensetning viser at fylket har en større andel eldre, og relativt færre ungdommer enn resten av landet. Innad i fylket er det små forskjeller i befolkningssammensetningen. Generelt er fylket kjennetegnet ved en lav flyttetilbøyelighet, men fylket har en positiv nettotilflytting.

Til tross for en sterk tilbakegang i industri- og sysselsettingen de siste 10 årene, skiller Østfold seg fortsatt ut med en meget stor industri- og tjenesteytningssektor i forhold til resten av landet. Samtidig har fylket hatt en mindre ekspansjon i servicenæringene enn resten av landet. Ingen av kommunene har en servicesektor som er på høyde med landsgjennomsnittet.

På grunnlag en inndeling hvor vi klassifiserte kommunene etter næringsstruktur fant vi at fylket var dominert av det vi kalte for industri/tjenesteytningkommuner (9 stk). Den neststørste gruppen av kommuner gikk under betegnelsen ensidige jordbrukskommuner (6 stk).

Industri- og sysselsettingens fordeling på ulike bransjer viste at av de mest dominerende bransjene har transportmiddelindustrien hatt den mest drastiske nedgangen i sysselsettingen fra 1975 til 1984, mens

næringsmiddelindustrien var den eneste av betydning som hadde økt sin sysselsetting i samme periode. Den største nedgangen i industrisysselsettingen kom fra 1975 til 1980. Nedgangen fra 1980 til 1984 var ikke så stor, men rammet bransjene mer ulikt.

Nedgangen i industrisysselsettingen var adskillig større i Østfold enn i resten av landet. Dette tar vi som en indikasjon på en forsinket tilpasning i forhold til resten av landet. Det store innslaget av tradisjonell industri i Østfold går sammen med et større omfang av store bedrifter. At omstruktureringen av industrien i Østfold har vært vanskelig fikk vi ytterligere bekreftet i en analyse av komponentene som ga endringer i sysselsettingen i industrien. Her fremgikk det at hovedforskjellen mellom Østfold og resten av landet var at veksten i eksisterende bedrifter, samt etableringen av nye bedrifter var svakere i Østfold.

Industrisysselsettingens utvikling innad i fylket fordelt på handelsdistrikt fra 1983 til 1986, tydet på en viss stabilisering av industrisysselsettingen i fylket, men at det var store forskjeller i utviklingen mellom ulike distrikter. Her skilte Moss seg ut med en økning i industrisysselsettingen, mens Halden hadde den største nedgangen.

ARBEIDSMARKEDET I ØSTFOLD, OG VEKSTEN I SOSIALHJELPSMOTTAKERE.

Utviklingen i yrkesdeltakelsen har for Østfolds vedkommende hovedsaklig fulgt mønsteret for resten av landet. En viktig forskjell er at Østfold har en lavere yrkesdeltakelse, og at denne vesentlig skyldes at andelen yrkesaktive kvinner er lavere enn for landet under ett.

Veksten i sysselsettingen i 70-årene kom hovedsakelig i deltidsarbeid for kvinner. Fra 1980 til 1984 har kvinners yrkesdeltakelse økt mindre, men det har skjedd en overgang til mer heltidsarbeid. Også i denne perioden har fylket sakket ytterligere akterut i forhold til resten av landet. For mennenes vedkommende har en hatt stagnasjon i sysselsatte i heltid i samme periode, og en viss vekst i andelen deltids og korttidssysselsatte.

Arbeidsledigheten i fylket har ligget langt over landsgjennomsnittet i hele perioden 1980 til 1986, selv om forskjellene er blitt mindre de to siste årene. Arbeidsledigheten har gjennomgående rammet kvinner hardere enn menn, med et unntak av ledighetstoppen i 1984 og 1985. Den lave yrkesaktiviteten og høye ledigheten blant kvinner henger i stor grad sammen med næringsstrukturen i fylket, med en svakt utviklet service-sektor og et stort innslag av tradisjonell mannsdominert industri.

I tillegg til den høye arbeidsledigheten i Østfold, ligger fylket også øverst på statistikken når det gjelder andelen langtidsledige. Selv om den registrerte ledigheten har blitt mer enn halvert fra 1984 til 1986, er antall langtidsledige i fylket omtrent uendret. Dette er en indikasjon på at ledigheten i Østfold i større grad enn for landet som helhet er av strukturell karakter, og at en stor gruppe av personer står i fare for å skyves helt ut av arbeidsmarkedet.

En del av årsaken til nedgangen i ledigheten fra 1984 til 1986 er at andelen personer på arbeidsmarkedstiltak i forhold til antall arbeidsledige har økt sterkt. Bruttoledigheten som er definert som summen av arbeidsledige og personer på arbeidsmarkedstiltak viser at antall personer med et vanskelig forhold til arbeidsmarkedet er langt større enn hva det tradisjonelle arbeidsløshetsmålet tilsier. I 1986 hadde fylket en bruttoledighet på 4 % , noe som må karakteriseres som høyt i norsk målestokk.

Arbeidsledigheten har rammet de ulike distriktene i fylket meget forskjellig. Haldendistriktet har i hele perioden 1980 til 1986 vært hardest rammet av ledigheten, med en ledighet på 8.5 % under ledighetstoppen i 1984. Fredrikstad og Sarpsborgdistriktet har også hatt en gjennomgående meget høy ledighet i hele perioden, mens Moss og Indre Østfold har hatt en ledighet som lå under landsgjennomsnittet.

Østfold fylke hadde en økning i antall sosialhjelpsmottakere på hele 75% fra 1981 til 1984. Fylket inntok med dette tredjeplassen på landsstatistikken over sosialhjelpstilfeller pr. 1000 innbyggere, bare

Oslo og Finmark lå høyere. Denne økningen ga svært ulike utslag i de ulike kommunene. Hvaler skilte seg ut med en nedgang i antall mottakere i perioden. Det var i bykommunene Fredrikstad, Sarpsborg og Moss, samt i omegnskommunen Tune at andelen stønadstilfeller var høyest. Den gjennomsnittlige økonomiske stønaden pr. tilfelle varierte fra kr 2151 i Rømskog til kr 12561 i Tune.

SAMMENHENGEN MELLOM DEMOGRAFI, ARBEIDSLEDIGHET, NÆRINGSSTRUKTUR OG SOSIALHJELP.

For å få frem sammenhenger mellom beskrivelsene og analysene i de fire første kapitlene plukket vi ut noen sentrale variable, og brukte næringsstrukturklassifiseringen som grunnlag for å klassifisere kommunene. Vi fikk da frem meget interessante sammenhenger (se figur). Beregningene er foretatt med basis i 1984 data, med unntak av næringsstrukturen som bygger på folketellingen 1980.

Kommune Type	Antall Innb.	Andel 16-66	Arbeids løse.	Ant. Sos.hj.	Flytte tilb.	Gjenn. Inntekt	Antall Komm.
1. Ensidig Jordbruk	-	-	-	-	- (+)	-	6
2. Jordbruk/ Industri	-	-	-	-	+ (-)	-	1
3. Jordbruk/ Tjeneste	-	-	-	-	+ (-)	+	3
4. Ensidig Industri	+	+	+	+	- (-)	+	3
5. Industri/ Tjeneste	+	+	+	+	+ (+)	+	9
6. Tjeneste yting.	+	+	-	***	+ (+)	+	3

25

+/-: Betegner hvordan kommunetypen ligger i forhold til gjennomsnittet for kommunene totalt. Tegnet i parentes under flyttetilbøyeligheten angir om det er positiv eller negativ nettoflytting, mens flyttetilbøyeligheten angir omfanget av flyttingen.
 ***: Betyr at en ligger akkurat på gjennomsnittet.

Det er stor grad av samsvar mellom næringsklassifisering og problemer

knyttet til arbeidsledighet og antall sosialhjelpstilfelle. Næringsstrukturen har også en nær kobling til befolkningsstørrelse, befolkningssammensetning og inntektsnivå i de ulike kommunetypene.

Industrikommunene (gruppe 4 og 5) har utvilsomt det største arbeidsledighetsproblemet, og de har også den største andelen med sosialhjelpstilfeller. Jordbrukskommunene (gruppe 1, 2 og 3) har ikke samme problemer knyttet til arbeidsledighet og sosialhjelpstilfelle. For disse kommunene kan det imidlertid være et problem med en lav andel personer i arbeidsdyktig alder og et gjennomgående lavere inntektsnivå enn de andre kommunene. De rene tjenesteytingskommunene (gruppe 6), har det minste arbeidsledighetsproblemet, mens sosialhjelpsandelen ligger i en mellomstilling i forhold til de andre næringskategoriene. I sammendraget av hoveddel 2 skal vi spesifisere noen av disse sammenhengene ytterligere.

UTVIKLINGEN I DE FYLKESKOMMUNALE FINANSER I ØSTFOLD 1980-84.

Etter den fylkeskommunale reorganisering ble man mer avhengige av statlige finansieringsrammer. Dette la sterke føringer på Østfold fylkeskommunes finanser i den første delen av 80-årene. De fylkeskommunale driftsutgifter pr. innbygger hadde en gjennomsnittlig årlig realvekst på 3.2% fra 1980 til 1984. Driftsutgiftene er dermed i ferd med å flate ut i forhold til den sterke veksten mot slutten av 70-tallet. For alle fylkene i landet under ett var den årlige realveksten på 4.6% i samme periode.

Østfold hadde i utgangspunktet (1980) forholdsvis lave driftsutgifter pr. innbygger sammenliknet med resten av landet. Dette betyr at i den grad dette måler fylkeskommunens ytelsesnivå på offentlige tjenester, ser det ut til at Østfolds innbyggere mottar en mindre del av de offentlige fellesgodene enn hva som er tilfelle for landet under ett. Dette funnet må sees i lys av de begrensninger som ligger i å måle ytelsesnivået ved hjelp av utgifter pr. innbygger og at de fylkeskommunale regnskaper ofte ikke er direkte sammenliknbare.

Den klart største utgiftsposten, helsevern har hatt en reduksjon i sin

relative andel av utgiftene i løpet av første halvdel av åtti-årene. Ved å splitte opp denne posten ytterligere, fant vi at den største veksten kom på feltet annet helsevern, mens utgiftene helseinstitusjonene hadde viste en noe lavere vekst. Ved å kontrollere for antall innbygger som 68 år eller eldre, fant vi at Østfold fylkeskommune ikke har klart å øke ytelsesnivået på helseinstitusjonstjenestene i forhold til det økende antall eldre i perioden.

Forholdet mellom de ulike sektorer har vært nokså stabilt i perioden. Undervisningssektoren har utgjort vel 17% av driftsutgiftene i løpet av femårsperioden, og er den sektoren som har hatt den største prosentvise økning. Sentraladministrasjonens utgifter var de samme i 1984 som i 1980, målt i faste priser. Den eneste posten som har hatt en reell nedgang er utbygningssektoren, denne utgjør imidlertid en meget liten del av de fylkeskommunale utgifter(ca 3%).

Skatteinntektenes betydning som inntektskilde for fylkeskommunen er blitt mindre. De utgjorde 37% i 1982 og 35% i 1984. Dette medførte en økning i skatteutjevningssmidler på 3%, men hovedveksten på inntektssiden kom i form av overføringer fra stats- og trygdeforvaltningen, som økte med hele 11 % .

Østfold fylkeskommune hadde i 1984 lavere inntekter pr. innbygger enn landsgjennomsnittet. Dette gjelder såvel skatteinntekter som skatteutjevningssmidler og overføringer fra stats- og trygdeforvaltningen. Mens driftsutgiftene økte med 8% fra 82 til 84, så økte inntektene med 4%. Denne differansen er dekket opp ved at utgifter til finansiering og investering er gått ned i perioden.

UTVIKLINGEN I DE KOMMUNALE FINANSER I ØSTFOLD 1980-84.

Mens driftsutgiftene pr.innbygger i Østfold hadde en realvekst på 3.2% fra 1980 til 1984, var veksten på landsbasis 4.4%. De sektorene i Østfold som skilte seg ut med en merkbart lavere vekst enn i resten av landet, var helse og sosialsektoren samt sentraladministrasjonen. Dette

til tross for at helse og sosialsektoren var den sektoren i Østfold som ved siden av kultursektoren hadde den største veksten.

Variasjonen mellom kommunene i Østfold når det gjelder driftsutgiftene på sektornivå er gjennomgående blitt mindre i løpet av perioden. Et unntak her er kultursektoren som ved siden av utbyggingssektoren viser størst forskjeller mellom kommunene. Minst variasjon i driftsutgiftene har en innenfor undervisning og helse/sosial sektoren. Siden variasjonen for de totale driftsutgiftene ikke har blitt mindre, tyder dette på en større grad av ensartethet mellom kommunene når det gjelder prioriteringen til de forskjellige sektorene.

Også når det gjelder nivået på utgiftene ligger Østfold lavere enn landsgjennomsnittet. Det er særlig undervisnings og helse/sosial sektoren som skiller seg ut med et lavere nivå. Den sektoren i Østfold som skilte seg ut med et høyere utgiftsnivå var utbyggingssektoren. Årsakene til at undervisningssektoren og utbyggingssektoren skiller seg merkbart ut antar vi i stor grad kan tilbakeføres til strukturelle forhold. For helse/sosial-sektoren vil det være vanskelig å tilbakeføre forskjellen bare til slike forhold; Av oversiktene tidligere i rapporten tyder mye på at etterspørselen etter tjenestene fra denne sektoren skulle ligge høyere i Østfold enn i resten av landet

Inntektsutviklingen i Østfold sammenliknet med resten av landet, viser for skatteinntektene sin del en klart svakere vekst i Østfold. Den årlige veksten for landet under ett var på 2 % , mens den i Østfold bare var på 0.8 % i samme periode. Også for de totale kommunale inntektene har det vært en svakere vekst for kommunene i Østfold sammenliknet med resten av landet. Dette til tross for at kommunene i Østfold har hatt en sterkere vekst i de statlige overføringene enn resten av landet.

For kommunene i Østfold utgjør skatteinntektene en større del av de kommunale inntekter enn hva som er tilfelle for landet under ett. Dette har medført at et fåtall av kommunene i Østfold mottar skatteutjæmningsmidler. Det er ikke noe i vårt materiale som tyder på at

kommunene i Østfold har søkt ekstern finansiering for å kompensere den svake inntektsutviklingen. Det synes derfor som om den svake utviklingen i skatteinntektene har vært en medvirkende årsak til at kommunene i Østfold har hatt en svakere utgiftsvekst enn resten av landet.

For de samlede driftsutgiftene og skatteinntektene for kommunene gruppert etter befolkningsstørrelse er det tildels store variasjoner mellom kommunene. Det er de største og de minste kommunene som har det høyeste nivået på driftsutgiftene, med de største kommunene på topp. Når det gjelder nivået på skatteinntektene pr.innbygger er disse stigende med økt befolkningmengde. Forskjellene her har imidlertid avtatt i perioden. For Østfolds vedkommende skiller de små kommunene seg ut med et adskillig lavere nivå på utgiftene enn hva som er tilfelle for gjennomsnittet av norske småkommuner. Dette kan skyldes flere forhold men vi vil her peke på tildelingen av skatteutjæmningsmidler som i lite grad kommer Østfolds kommuner til gode.

Veksten i driftsutgifter viser visse variasjoner mellom kommunegruppene. Den sterkeste veksten har funnet sted i de kommunene som har hatt det laveste nivået på utgiftene, nemlig kommunene i "mellomkategorien". Den svakeste veksten har en hatt i de minste , og i de neststørste kommunene. Fordelingen av veksten har dermed gjort forskjellene mellom kommunenes utgiftsnivå mindre når man grupperer kommunene etter størrelse.

De mellomstore kommunene i Østfold er mest avhengig av skatteinntektene som inntektskilde. De minste kommunene er i størst grad avhengig av statlige overføringer for å drive sin virksomhet. Forskjellene i denne avhengigheten har imidlertid avtatt i perioden. Dette er sannsynligvis hovedårsaken til at utgiftsvariasjonene mellom kommunene på sektornivå har blitt mindre. Dette fordi overføringene fra staten og andre har økt mest for de kommunene som i utgangspunktet fikk minst av disse midlene.

SAMMENDRAG AV HOVEDDEL 2: KAPITLENE 7-9.

ANALYSER AV ULIKE SIDER VED SOSIALHJELPEN I ØSTFOLD.

KOMMUNALE VARIASJONER I STØNADSTILFELLER

Vi stilte her spørsmål om hvorfor andelen av sosialhjelpstilfeller er forskjellig i kommunene. Sosialhjelpsstatistikken til SSB utgjorde datagrunnlaget, og alle kommunene i fylket var med i analysen. Ved hjelp av multippel regresjonsanalyse fant vi at strukturelle trekk ved kommunene har stor betydning for andelen stønadstilfeller.

Kommuner med stor befolkning og høy befolkningskonsentrasjon har en høyere andel sosialhjelpsmottakere enn kommuner med et lavt innbyggertall og et spredt bosetningsmønster. Det er et større innslag av sosialhjelpsklienter i kommuner med en industri dominert sysselsetting enn i andre kommuner.

Videre finner vi at arbeidsledigheten ikke har noen effekt på andelen av stønadstilfeller. Dette kan skyldes at modellen ikke er tilstrekkelig spesifisert til å fange opp dette forhold, men det kan også gjenspeile et substansielt funn. Dette fordi vi har brukt registrert arbeidsledighet som mål. Mye tyder på at dette målet er for dårlig til å fange opp viktige trekk ved arbeidsmarkedet. Den reelle sammenhengen er trolig at størrelsen av utsatte segmenter i arbeidsmarkedet, spesielt ungdom og folk som har vært utstøtt en lengre periode, vil ha betydning for omfanget av sosialhjelpstilfellene i kommunene.

Inntrykket av at det er befolkning og befolkningstetthet som vesentlig forklarer variasjoner i andelen sosialhjelpstilfeller blir bekreftet når vi undersøker sammenhengene mellom de fire forklaringsvariablene. Effektene av industrisysselsettingen skyldes nesten utelukkende at en høy andel av denne går sammen med stor befolkningsmengde og høy befolkningskonsentrasjon. Mye tyder også på at effekten av de to

sistnevnte forklaringsvariablene forsterker hverandre gjensidig i effekten på andelen stønadstilfeller.

SAMMENSETNINGEN AV SOSIALHJELPSMOTTAKERENE I NEDRE-GLOMMA REGIONEN.

Vi undersøkte hvilke trekk ved klientmassen det er som dominerer og samvarierer i ni kommuner i "Nedre glomma-regionen". I sju av kommunene er datamaterialet basert på sosialkontorenes registreringsskjema. I to av kommunene, Tune og Fredrikstad, er det opplysninger som ligger på EDB-systemet SOSIS som er grunnlaget for analysene. Registreringsperioden har vært over en måned, henholdsvis november 1986 og januar 1987 i de to utvalgene.

Den dominerende aldersgruppen av sosialhjelpsklienter er de mellom 18 og 24 år. Klienter mellom 30 og 39 år utgjør også en stor gruppe. Over 2/3 av mottakerne er yngre enn 40 år. Det er også en adskillig større andel kvinner enn menn. Klientsammensetningen i Tune og Fredrikstad følger i hovedtrekk samme mønster som i de øvrige kommunene. De eneste forskjellene av betydning er at Tune har et større innslag av kvinnelige klienter, og at Fredrikstad har en lavere ungdomsandel enn de øvrige kommuner.

Nesten halvparten av sosialhjelpsmottakerne er ugifte. De skilte og separerte utgjør også en stor gruppe. Det er få gifte som mottar sosialhjelp, noe som indikerer at det å gifte seg er et "vern" mot å bli sosialhjelpsmottaker.

Den største gruppen av mottakere er de som har trygd/pensjon som viktigste inntektskilde. Gruppen av de som har sosialhjelp som viktigste inntektskilde er nesten like stor. Et sentralt funn er at en svært liten andel av sosialhjelpsmottakerne har arbeidsinntekt som hovedinntektskilde. Dette betyr at størstedelen av sosialhjelpsmottakerne er helt avhengig av offentlige støtteordninger for å eksistere, og at mottakerne i stor grad er kjennetegnet ved at de står utenfor arbeidsmarkedet. Dessuten betyr dette at for mange som lever av trygd og pensjon er ikke disse stønadene tilstrekkelige.

Blant de klientene som har trygd/pensjon utgjør de uføretrygdede den største gruppen. Den andre store gruppen består av personer med overgangsstønad, mens de med arbeidsledighetstrygd utgjør en liten andel av de som mottar trygd eller pensjon. Få av sosialhjelpsklientene er i fast arbeid, mens over halvparten av klientene er registrert som ikke-arbeidssøkende. Omtrent en tredjedel er registrerte arbeidsledige, og de unge er i større grad ledige. Det er derfor ikke slik som det har vært hevdet i endel presseoppslag i de siste årene, at det er svært mange familier med vanlig arbeidsinntekt som har blitt avhengig av sosialhjelp.

Når vi undersøker sammensetningen i lys av kjønn og alder finner vi at innslaget av menn er større i kategorien ugifte, mens andelen kvinner er størst i kategorien skilte og separerte. Andelen ugifte domineres selvsagt av de yngste mottakerne. De yngre mottakerne er også gjennomgående mer avhengig av sosialhjelpen som inntektskilde enn de eldre, og det er i gruppen av yngre mottakere vi finner færrest personer med arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde. Hovedforskjellen mellom kjønnene med hensyn på viktigste kilde til livsopphold er at det er flere kvinner som går på trygd og flere menn som har sosialhjelp som viktigste inntektsgrunnlag.

Sosialhjelpsmottakerne utgjør ikke et "tverrsnitt" av befolkningen i forhold til demografiske variable. Det store innslaget av unge klienter er ikke et resultat av at det i befolkningen er veldig mange unge. Tvertimot, så fant vi at de unge var "over" representert blant sosialhjelpsmottakerene. I de syv kommunene i Nedre-Glomma regionen anslo vi at ca. 9 % av personene mellom 18-24 år mottar sosialhjelp. Det store innslaget av ugifte og skilte/separerte blant sosialhjelpsmottakerene var heller ikke representative for disse fordelingene i befolkningen som helhet. Innslaget av "normal" familier blant sosialhjelpsmottakerene er m.a.o. meget små.

Vi fant også at nesten to tredjedeler av klientmassen var langtidsklienter, og at mye tyder på at innslaget av langtidsmottakere er langt større i "Nedre Glomma-regionen" enn på landsbasis. Andelen av langtidsmottakere øker med økende alder, og i aldersgruppen 25-39 år er

innslaget av kvinner noe større enn innslaget av menn. I aldersgruppen 40 år og eldre er det en adskillig større andel kvinner enn menn som er langtidsklienter.

Til slutt i denne delen fokuserte vi på de enslige forsørgernes situasjon. Denne gruppen utgjorde 22% av vårt utvalg av sosialhjelpsklienter. Hele 93% av disse er kvinner. Over halvparten av kvinnene klarer seg ikke med enten trygd (overgangsstønad) eller sosialhjelp, men trenger begge deler for å forsørge seg selv og sine barn. Vi dannet oss følgende bilde av den "typiske" enslige forsørger som er sosialhjelpsmottaker: Vedkommende er kvinne, mellom 25 og 39 år og hun er separert eller skilt. Dessuten er hun langtidsmottaker, og hun mottar trolig overgangsstønad i tillegg til sosialhjelpen.

BOLIGFORHOLD OG ØKONOMISKE FORHOLD HOS KLIENTENE I TUNE OG FREDRIKSTAD

Bruken av SOSIS i Tune og Fredrikstad har gjort det mulig å analysere en rekke supplerende kjennetegn ved klientmassen i forhold til de øvrige kommunene. Når det gjelder de økonomiske forholdene hos klientene, er analysene basert på datamaterialet fra Tune.

Når vi undersøkte sosialhjelpsmottakernes boligforhold framkom det store forskjeller mellom Tune og Fredrikstad. I Tune var hele 42 % av klientene eiere av hus eller leilighet, og 21 % leide hus eller leilighet. I Fredrikstad var bare 13 % eiere, mens 39 % leide leilighet og 4% eide hus. Det mest urovekkende for Fredrikstads vedkommende var at hele 31 % manglet bolig. Tilsvarende tall for Tune var 11 %.

I Tune fant vi en overvekt av kvinner blant de som eide hus eller leilighet, mens mennene dominerte blant leietakerene. I Fredrikstad var det mest oppsiktsvekkende at de som manglet bolig fordelte seg meget jevnt både i forhold til sivilstand og kjønn.

Den gjennomsnittlige inntekten til klientene i Tune var lav. For de med inntekt var gjennomsnittet på 4450 kr (netto) pr. mnd. Denne inntekten ble definert som summen av lønn, trygd, barnebidrag og

bostøtte. Siden de uten noen form for inntekt ikke inngikk i dette målet, vil gjennomsnittsinntekten for mottakerene i realiteten være adskillig lavere. De gjennomsnittlige boutgiftene lå på 2187 kr. pr mnd, noe som må kunne sies å være "normalt".

Ved å dele klientenes inntekter inn i ulike innteksgrupper, fant vi at 55 % av mottakerene hadde mindre enn 4500 kr pr. mnd(netto). I forhold til sivilstand viste det seg at de gifte og samboende gjennomgående hadde det høyeste inntektsnivået. 58 % av de gifte hadde inntekt over 6000 kr pr.mnd(netto). De skilte/separerte hadde den største andelen i den laveste innteksgruppen, og utgjorde også den største gruppen i dette utvalget.

Etter en tilsvarende oppsplitting av boutgiftene fant vi at 80 % av mottakerene hadde under 3000 kr i månedlige boutgifter, mens 16 % hadde boutgifter mellom 3000 og 5000 kr.

Til slutt kontrollerte vi de økonomiske forholdene for sosialhjelpsmottakerene etter at de hadde fått stønad. 60 % av klientene satt igjen med mellom 2000 og 4000 kr pr.mnd(netto) etter at de hadde fått stønad og boutgiftene var betalt, mens 16% hadde over 6000 kr igjen. En svært liten andel (5 %) satt igjen med under 2000 kr selv etter at de hadde mottatt stønad.

Hovedkonklusjonen når det gjelder sosialhjelpsmottakerenes inntekts- og utgiftssituasjon er at problemet for ugifte og skilte/separerte sosialhjelpsmottakere er lave inntekter, mens det for de gifte og samboende er en tendens til at høye utgifter er et større problem. Siden gruppen av ugifte og skilte/separerte utgjør den dominerende andelen av mottakerene vil det derfor være riktig og si at klientenes problem generelt er lave inntekter.

STØNADSNIVÅET FOR KLIENTENE I NEDRE-GLOMMA REGIONEN.

Hovedproblemstillingen i denne delen er hvilke grupper det er som er de største forbrukerne av sosialhjelp, og hvilke utslag klientsammensetningen gir på stønadsnivået i kommunene. Stønadsnivået er definert som

den gjennomsnittlige utbetalingen en klient mottar i en måned.

Vi fant at trekk ved klientene har stor betydning for den økonomiske stønaden hver enkelt får. Det eksisterer en stor grad av ensartethet mellom kommunene i behandlingen av ulike typer klienter. Behovskriteriene synes derfor å ha stor betydning. Ved å konstruere to "typiske" og en "utypisk" klient viste vi hvor mye disse ville få utbetalt:

Den typiske unge arbeidsledige mann uten forsørgeransvar og med sosialhjelp som viktigste inntektskilde ville få 755 kr mer enn en typisk ung kvinne med forsørgeransvar og overgangsstønad. Den utypiske klienten som var en mannlig mottaker på 30 år uten forsørgeransvar og med arbeidsinntekt, ville fått halvparten av summen til kvinnen.

Deretter undersøkte vi hvor mye klientene ville fått utbetalt i tre kommuner (Sarpsborg, Skjeberg og Onsøy). Det var stor variasjon i stønadsnivået i kommunene. Forskjellene i stønad til de klienttypene innenfor hver kommune var imidlertid meget lik, noe som forsterker inntrykket av ensartethet i behandlingen av klientgruppene. M.a.o. blir klientgruppenes behov rangert noenlunde likt i kommunene, men hvor mye hver gruppe får utbetalt varierer ganske mye.

Resultatene av analysene ovenfor indikerer at klientsammensetningen vil kunne forklare noe av variasjonen i stønadsnivå mellom kommunene. Vi undersøkte også om strukturelle trekk (befolkningsstørrelse, arbeidsledighet etc.) ved kommunene har betydning for stønadsnivået. Disse variablene ga ikke signifikante utslag. Det ser dermed ut som om noe av grunnen til kommunale forskjeller i stønadsnivå i "Nedre Glomma-regionen" er å finne i interne organisatoriske forhold ved sosialkontorene. Dette er i tråd med hva undersøkelsen til Monstad og Stolinowski viser: Selv om de fleste kommunene bruker en "minstenorm" ved utmålingen av stønaden, er det tendenser til en rekke forskjeller i bruken av kriterier i beslutningsprosessen ved sosialkontorene.

INNHALDSFORTEGNELSE	SIDE
INNLEDNING	1
HOVEDDEL 1: OVERSIKTSANALYSE OVER UTVALGTE OMRÅDER FOR ØSTFOLD MED HOVEDVEKT PÅ TIDSROMMET 1980-1986.	
KAPITTEL 1: DEMOGRAFISK STRUKTUR I ØSTFOLD	7
1.1: Befolkningens størrelse og sammensetning	7
1.2: Flyttemønsteret i fylket	10
KAPITTEL 2: NÆRINGSSTRUKTUR I ØSTFOLD	14
2.1: Næringsstruktur i Østfold sammenliknet med resten av landet	15
2.2: Næringsstruktur i Østfold på kommunenivå	17
2.3: Utviklingen innenfor industrisektoren	20
2.3.1: Industrisektoren i Østfold fordelt på bransjer	20
2.3.2: Industrisysselettingen i Østfold og resten av landet	22
2.3.3: Nedleggelse og nyetableringer i industrien	23
2.3.4: Utviklingen i industrisektoren på distriktsnivå	25
KAPITTEL 3: ARBEIDSMARKEDET I ØSTFOLD	29
3.1: Yrkesdeltakelse i Østfold 1970-84	29
3.2: Yrkesdeltakelse blant kvinner og menn	32
3.3: Arbeidsledighetens utvikling i Østfold	36
3.3.1: Definerings og måling av arbeidsledighet	38
3.3.2: Arbeidsledighet i Østfold og resten av landet	39
3.3.3: Arbeidsledighetens varighet	41
3.3.4: Personer på arbeidsmarkedstiltak	44
3.3.5: Utviklingen i arbeidsledigheten innen fylket	46

KAPITTEL 4: ØKONOMISK SOSIALHJELP I ØSTFOLD	50
4.1: Stønadsmottakere og stønadsnivå i Østfold og resten av landet	50
4.2: Stønadsmottakere og stønadsnivå i Østfold kommunevis	52
KAPITTEL 5: SAMMENKOPLING AV ELEMENTER FRA KAPITLENE 1-4 VED HJELP AV NÆRINGSSTRUKTURKLASSIFISERING	58
5.1: Næringsindeksen og variablene som inngår	58
5.2: Fordelingen innefor de ulike næringskategoriene	59
5.3: Fordelingen mellom næringskategoriene	65
KAPITTEL 6: UTVIKLINGEN I DE FYLKESKOMMUNALE OG KOMMUNALE FINANSER I ØSTFOLD 1980-84	68
6.1: Utviklingen i de fylkeskommunale finanser 1980-84	72
6.1.1: Historisk tilbakeblikk og organisering	72
6.2.2: En utgiftsstudie av Østfold fylkeskommunes finanser 1980-84	74
6.2: Utviklingen i de kommunale finanser i Østfold 1980-84	86
6.2.1: Utviklingen i de kommunale driftsutgifter	88
6.2.2: Utviklingen i det kommunale inntektsgrunnlag	96
6.2.3: Utgiftene og inntektenes utvikling etter kommunestørrelse	100

HOVEDDEL 2: ANALYSER OG KARTLEGGING AV ULIKE SIDER VED SOSIALHJELPEN I ØSTFOLD	SIDE
KAPITTEL 7: GENERELLE ANALYSER AV SOSIALHJELPEN I ØSTFOLD BASERT PÅ OFFENTLIG STATISTIKK/DOKUMENTER	109
7.1: Teoretiske tilnærminger og problemstillinger i studiet av sosialhjelpen	109
7.2: En case-studie på noen sider ved beslutningsprosessen ved sosialkontorene i Østfold	112
7.3: Analyse av variasjoner i sosialhjelpsmottakere mellom kommunene i Østfold	117
7.3.1: Analysedel 1: De strukturelle forholdenes betydning	119
7.3.2: Analysedel 2: Sammenhengen mellom de strukturelle variablene	125
KAPITTEL 8: ANALYSE AV SOSIALHJELPSKLIENTER I NEDRE-GLOMMA REGIONEN	133
8.1: Hvordan er gruppen av sosialhjelpsmottakere sammensatt?	134
8.1.1: Hvem er sosialhjelpsmottakerene?	134
8.1.2: Hva kjennetegner sosialhjelpsmottakerenes livssituasjon?	139
8.1.3: Utgjør sosialhjelpsmottakerene et tverrsnitt av befolkningen?	143
8.1.4: Klientsammensetningen sett i lys av alder og kjønn	146
8.1.5: Andelen korttids og langtidsklienter	152
8.1.6: De enslige forsørgerenes situasjon	154
8.2: Hvilke egenskaper ved sosialhjelpsmottakerene har betydning for utmålingen av den økonomiske stønaden?	159
8.2.1: Analyseopplegg og resultater	160
8.2.2: Variasjoner i stønadsnivå mellom kommunene	163
8.3: Klientsammensetningen i hver av de syv kommunene	167

KAPITTEL 9: ANALYSE AV SOSIALHJELPSKLIENTER I TUNE OG FREDRIKSTAD	177
9.1: Klientsammensetning, boligforhold og yrkesstatus blant klientene i Tune og Fredrikstad	177
9.1.1: Klientsammensetning i Tune og Fredrikstad	177
9.1.2: Boligforhold hos klientene i Tune og Fredrikstad	180
9.1.3: Sammenhengen mellom boligforhold og sivilstand	184
9.1.4: Yrkesstatus hos sosialhjelpsmottakerene i Tune	187
9.2: Den økonomiske situasjon for sosialhjelpsmottakerene	190
9.2.1: Støpnadsform og støpnadsnivå i Tune og Fredrikstad	190
9.2.2: Inntekts og utgiftssituasjon for klientene i Tune	192
9.2.3: Inntekter og utgifter hos klientene i Tune sett i lys av sivilstand og boligforhold	194

VEDLEGG

LITTERATURLISTE

INNLEDNING

Oppdragsgiver for dette prosjektet er Østfold fylkeskommune, som ønsket en utredning om en rekke forhold i fylket av betydning for folks levekår. På bakgrunn av dette kom vi frem til følgende hovedtema for denne rapporten:

- Demografisk utvikling i fylket.
- Utviklingen i næringsvirksomhet og sysselsetting i kommunene - og i fylket totalt sett.
- Utviklingen i den fylkeskommunale og kommunale sektors finanser.
- Utviklingen i den økonomiske sosialhjelpen og sosialhjelpklientenes sammensetning og levekår.

Østfold fylke er kjennetegnet ved at det har hatt en problematisk situasjon på en rekke av disse feltene. Arbeidsledigheten har gjennomgående vært høy i fylket, selv om den er blitt redusert ved inngangen til andre halvdel av åttiårene. Fylket sliter med "mis-match" problemer, det er ikke noen god balanse mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft. Næringsvirksomheten har hatt en lav produksjonsvekst, og det har vært bekymringsfulle år for verfts- og treforedlingsindustrien i fylket. Det er liten virksomhet i nyere bransjer som elektronisk industri. Det er grunn til å tro at de ledende skikter i fylket er sosialt og interessemessig knyttet til den gamle industristrukturen, og at dette har gjort det vanskeligere å snu de negative trendene. Media har satt disse problemene i søkelyset, og det har vært debattert hvilke utslag denne utviklingen har hatt på de sosiale forholdene i fylket.

Det er på denne bakgrunn vi nå tar sikte på å dokumentere situasjonen på disse ulike feltene, og vi skal legge vekt på å se områdene i sammenheng. Vårt siktemål vil snarere være å gi premisser for

beslutningstakerne enn å foreslå spesifikke tiltak. Vi har lagt opp til en bred tilnærming til disse problemområdene, noe som gjør at noen kanskje vil savne "dybden" i noen av analysene. Vi har imidlertid valgt å vektlegge sosialhjelpmottakernes situasjon, da vi på denne måten får dokumentert den registrerte fattigdommen i fylket og samtidig får undersøkt et bredt spekter av denne gruppens levekår. På den måten vil vi få frem en del interessante sammenhenger mellom de sosiale forholdene i Østfold og fylkets sysselsetting, næringsstruktur og demografi.

Datamaterialet vi skal benytte oss av i dette studiet av Østfold fylke består av to hovedtyper statistikk. Vi vil tildels basere oss på den offentlige statistikken som finnes i Statistisk Sentralbyrå, og tildels benytte oss av de registreringer som sosialkontorene har gjort på sine klienter. Disse to hovedtypene av statistikk vil imidlertid bli supplert med annet datamateriale der hvor dette er nødvendig.

Vi har foretatt registreringen av sosialhjelpsmottakerne for et utvalg av ni kommuner i "Nedre Glomma-regionen". For syv av kommunene var registreringsperioden november 1986, og for to av kommunene ble klientene registrert i januar 1987. Dette har sammenheng med at Tune og Fredrikstad har tatt i bruk EDB-systemet "SOSIS" i utmålingsprosessen av den økonomiske stønaden, og datamaterialet fra januar 1987 var adskillig mer innholdsrikt enn det fra november. Dette skaper selvsagt litt problemer når vi skal sammenlikne kommunene, men januardataene gav oss såpass mange viktige opplysninger at dette ble utslagsgivende for valg av registreringsperiode i Tune og Fredrikstad. Det at vi ser på sosialhjelpsmottakerne i en måned vil sannsynligvis medføre at vi får en overhyppighet av langtidsmottakere i vårt utvalg i forhold årsgjennomsnittet. På den annen side så er det de faste mottakernes situasjon vi er mest interessert i å avdekke. I tillegg til sosialkontorenes registreringer vil vi også benytte oss av data fra en undersøkelse av noen sider ved beslutningsprosessen ved sosialkontorene som ble foretatt av Fylkesmannens sosialavdeling i 1986.

Det vil bli benyttet ulike typer metode og tilnæringsmåter i denne

rapporten. I analysene av sosialhjelpen tar vi bruk elementer fra både "byråkrati-klienttilnærmingen" og "public-policystudiene". Hva som ligger i dette vil vi redegjøre nærmere for underveis, men dette gjør det mulig å fange opp både trekk ved byråkratiet (sosialkontorene), klientene, og strukturelle forhold i kommunene (f.eks. arbeidsledighet og befolkningstetthet).

Rapporten er delt i to hoveddeler, den første delen har vi kalt for en oversiktsanalyse over utvalgte områder i Østfold. I kapittel 1 gir vi en kort beskrivelse av den demografiske strukturen i fylket, hovedvekten her legges på befolkningens sammensetning samt flyttemønsteret i fylke. I kapittel 2 redegjør vi for endringer i næringsstrukturen fra 1970 og frem til i dag. Vi legger særlig vekt på å kartlegge utviklingen innenfor industrisektoren som spiller en meget viktig rolle når det gjelder sysselsettingen i fylket. Herunder vil vi også ta for oss den regionale fordelingen av industriarbeidsplasser, denne er i stor grad med på å bestemme omfanget av arbeidsløshet i de ulike distrikt i fylket. Nettopp utviklingen i arbeidsløsheten er et av temaene i kapittel 3, i tillegg tar vi her for oss endringer i yrkesaktiviteten fra 1970 og frem til i dag.

I kapittel 4 begynner vi med "innledningen" til sosialhjelpen. Beskrivelsene her danner bakgrunn for de analyser av sosialhjelpen som vi kommer tilbake til i hoveddel 2. I kapittel 5 gir kopler vi sammen elementer fra de fire første kapitlene. Dette gjøres med bakgrunn i en indeks hvor vi klassifiserer kommunene i fylket etter næringsstruktur. Vi vil med dette vise hvilken betydning næringsstrukturen har for de problemene som de ulike kommunene står ovenfor.

Utviklingen i de fylkeskommunale og kommunale finanser er temaet for kapittel 6. Her foretas analyser av de fylkeskommunale og kommunale utgifter og inntekter på 80-tallet. I tillegg til at vi ser på endringer i det totale innsatsnivået ser vi også endringer mellom de ulike områdene i den fylkeskommunale og kommunale forvaltning. I hele hoveddel 1 legger vi vekt på å sammenlikne Østfold med resten av landet.

Hoveddel 2 tar for seg ulike sider ved sosialhjelpen, og innledningsvis i kapittel 7 redegjør vi kort for ulike måter å studere dette fenomenet på. Vi starter opp analysene med å se på hva slags betydning beslutningsprosessen ved sosialkontorene har for utmålingen av den økonomiske stønaden som klientene mottar. Som bakgrunn for denne analysen bruker vi undersøkelsen som ble foretatt i regi av Fylkesmannens sosialavdeling. Vi trekker også veksler på beskrivelsene fra kapittel 4. I siste del av kapittel 7 bruker vi regresjonsanalyse for å identifisere kjennetegn ved kommunene som kan forklare hvorfor noen kommuner har flere sosialhjelpsmottakere enn andre.

Datamaterialet fra syv av kommunene i Nedre Glomma-regionen danner grunnlaget for beskrivelsene og analysene i kapittel 8. Her starter vi med å se på ulike kjennetegn ved sosialhjelpsmottakerene. Alderssammensetning, kjønnsfordeling, og arbeidssituasjon er noen av de forhold vi her tar opp. På bakgrunn av dette stiller vi bla. spørsmål om sosialhjelpsklientene utgjør et tverrsnitt av befolkningen langs disse dimensjoner. I annen del fokuserer vi på hvilke grupper av klientene som er de største forbrukerne av sosialhjelp målt i kroner. Vi tar også for oss ulikheter i stønadsnivå mellom noen av kommunene i utvalget. Til slutt i kapitlet gir vi en kort oversikt over klientsammensetningen i de syv kommunene i utvalget. Dette for at kommunene som inngår i undersøkelsen skal få et bilde over situasjonen i sin egen kommune.

Som siste ledd i undersøkelsen av sosialhjelpen, tar vi i kapittel 9 for oss klientene i Tune og Fredrikstad. Første del av kapitlet følger i hovedsak samme mønster som første del av kapittel 8, men her har vi i tillegg analyser av klientenes boligforhold. For Tune har vi også opplysninger om klientenes yrke. Ved hjelp av en yrkesklassifiseringsindeks kan vi antyde hvilke sosiale lag som i størst grad er avhengig av økonomisk sosialhjelp, selv om analysene forutt også gir opplysninger om dette. I siste del av kapitlet er bare klientene i Tune med. Dette skyldes at dataene fra Fredrikstad foreløpig ikke er gode nok til formålet her: Analyse av klientenes økonomiske situasjon. Her tar vi for oss klientenes inntekt og utgiftssituasjon. Hensikten med dette er bla. å kunne vurdere om det er lave inntekter eller høye

utgifter som er hovedproblemet for sosialhjelpsmottakerene. Vi avslutter med å se på den økonomiske situasjonen til klientene etter at de har fått stønad.

HOVEDDEL 1: OVERSIKTSANALYSE OVER UTVALGTE EMNER FOR
ØSTFOLD MED HOVEDVEKT PÅ TIDSROMMET 1980-1986.

KAPITTEL 1: DEMOGRAFISK STRUKTUR I ØSTFOLD.

KAPITTEL 2: NÆRINGSSTRUKTUR I ØSTFOLD.

KAPITTEL 3: ARBEIDSMARKEDET I ØSTFOLD.

KAPITTEL 4: ØKONOMISK SOSIALHJELP I ØSTFOLD.

KAPITTEL 5: SAMMENKOPLING AV ELEMENTER FRA KAPITLENE 1-4.

KAPITTEL 6: UTVIKLINGEN I DE FYLKESKOMMUNALE OG KOMMUNALE
FINANSER I ØSTFOLD.

KAPITTEL 1: DEMOGRAFISK STRUKTUR I ØSTFOLD.

Det hevdes ofte, og med rette, at en regions viktigste ressurs er befolkningen. Vi skal her søke å kartlegge hva som kjennetegner Østfolds befolkning ved å fokusere på fylkesdemografiens grunnelementer. Med dette menes befolkningens størrelse, sammensetning etter kjønn og alder og fordeling på geografiske områder. På fylkesnivå vil Østfold sammenliknes med resten av landet. Demografiske variasjoner innad i fylket vil bli belyst tildels på handelsdistriktsnivå og tildels på kommunenivå. Dette er gjort for å kunne se demografien i forhold til andre områder, spesielt arbeidsmarked- og næringsutviklingsdelen.

Neste skritt vil være å se nærmere på flyttemønsteret i fylket. Det har vært tverrpolitisk enighet i Stortinget om at det regionalpolitiske hovedmål har vært å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å arbeide for likeverdige levekår i de ulike deler av landet (NOU 84:21 A, "Bygdeutvalget"). I hvor stor grad er dette målet nådd i Østfold? I dette kapitlet vil bosettingsmønsteret bli behandlet, levekårene vil kartlegges grundigere i etterfølgende kapitler.

1.1: BEFOLKNINGENS STØRRELSE OG SAMMENSETNING.

Første punkt er å se på hvordan folketallet i fylket har utviklet seg de siste årene, og hvordan utviklingen vil bli i de nærmeste år.

Tabell 1.1: Befolkningsutviklingen i fylket.

ÅR	BEFOLKNING
81 (31/12)	233 957
84 (1/1)	234 999
85 (1/1)	235 039
86 (1/1)	234 952
88 (k.o.)	234 193
91 (k.o.)	233 696

Kilde: SSB Nye distriktstall 3/84,6/85,6/86 og fylkesplan 1988-91.

Tabellen viser at folkemengden i fylket har økt med 995 personer eller 0,4% i perioden 81 til 86. Det har vært en svak vekst i folkemengden fra 1/1 82 til 1/1 85, for deretter å avta noe i løpet av 85. Ifølge prognosen KO 85 fra Statistisk Sentralbyrå, som fylkeskommunen har lagt til grunn ved sin vurdering av befolkningsutviklingen, vil folkemengden fortsette å avta noe fram til 88 og 91. Fylkets samlede befolkningsmengde i 91 fremskrives til å ligge like under det nivået fylket hadde ca. 10 år tidligere (31/12 81). For hele landet under ett økte befolkningsmengden med 1% i løpet av fireårsperioden 81 til 85. Østfold, som hadde en vekst på 0,4%, er derfor i ferd med å "tape terreng" i forhold til resten av landet med hensyn til den ressursfaktor befolkningsmengden utgjør.

Arsakene til denne utviklingen kan dels forklares ved å se på de sosiodemografiske variablene fruktbarhet og dødelighet. Det samlede fruktbarhetstallet, (som tar hensyn til at aldersfordeling varierer fra fylke til fylke over tid), var i Østfold på 1,52 i 1984. Tilsvarende tall for hele landet var 1,66, og bare Oslo og Oppland hadde lavere fruktbarhet. Det standardiserte dødelighetstall var i perioden 76 til 80 på henholdsvis 10,88 og 6,56 for menn og kvinner. Bare Oslo og Finmark har høyere dødelighet, samt Buskerud for kvinnenes del. Hva dette kan skyldes skal vi komme tilbake til seinere. Østfold har altså en lav fruktbarhet og en høy dødelighet.

Tabell 1.2: Folkemengden i Østfold etter kjønn og alder 31/12 84

Aldersgr.	Menn	Kvinner	Total
0-6 år	9545	9168	18713
7-12 år	10242	9746	19988
13-15 år	5654	5465	11119
16-19 år	7765	7350	15115
20-29 år	16833	15791	32624
30-39 år	17924	17499	35423
40-49 år	13118	12857	25975
50-59 år	11946	11940	23886
60-66 år	8784	9761	18545
67-69 år	3228	3985	7213
70 år+	10642	15796	26438
SUM	115681	119358	235039

Kilde:SSB Nye Distriktstall Østfold nr.7/85.

Totalt sett, er det kvinneoverskudd i fylket. Men differansen mellom

kjønnene er ikke stor, befolkningen består av 50,8% kvinner og 49,2% menn. Det framgår av tabellen at det er mannsoverskudd i de åtte "yngste" aldersgruppene, og kvinneoverskudd i de tre eldste. For lettere å kunne si hva som kjennetegner aldersfordelingen i fylket, har vi delt inn i "grovere" kohorter og prosentuert dem. Vi sammenlikner også med fylkets andeler i 82, og tilsvarende tall for hele landet.

Tabell 1.3: Folkemengdens fordeling etter alder.

ÅR	0-15 år	16 -39 år	40-66 år	67 år+
Østfold 82	22.1	35.2	28.7	13.8
Østfold 84	21.2	35.4	29.1	14.3
Norge 82	22.7	36.1	27.8	13.1

På bakgrunn av dette materialet ser vi at andelen i den yngste aldersgruppen er litt mindre i Østfold enn i resten av landet i 82 og at den avtar i løpet av toårsperioden. Når det gjelder kohorten 16-39 år, utgjør den også en mindre andel enn landsgjennomsnittet, men her har andelen økt litt. Derimot har fylket større andeler av aldersgruppen over 40 år enn landet forøvrig. Denne gruppen har også vokst i forhold til de andre aldersgruppene. Fylket har m.a.o. relativt "få" ungdommer og "mange" eldre! Dersom vi i tillegg tar hensyn til kjønn får vi denne fordelingen:

Tabell 1.4: Folkemengdens fordeling etter alder og kjønn i Østfold 1984.

KJØNN	0-15 år	16-39år	40-66 år	67år +
Mann	10.8	18.1	14.4	5.9
Kvinne	10.3	17.3	14.7	8.4

Her ser vi enda klarere kjønnsfordelingen i fylket. Det er flest menn i de yngste aldersgruppene, flest kvinner i de eldste. Den lave andelen av menn over 67 år og et svært høyt dødelighetstall for menn i Østfold er oppsiktsvekkende sammenlignet med resten av landet. Videre utgjør gruppene av personer i yrkesaktiv alder, 16-66 år, hele 64,6% av folkemengden i fylket. Tilsvarende tall for hele landet var på 62,3% (1984). Alt annet holdt konstant vil dette kunne bety at behovet for nye arbeidsplasser vil være større i Østfold enn i resten av landet i

de kommende år. Forøvrig er ungdomsandelen, her definert som personer mellom 16 og 19 år, på 6,4%. Dette er nøyaktig lik andelen for resten av landet. Før vi forlater emnet, vil vi se på om det finnes regionale forskjeller i befolkningsfordelingen, her fordelt etter handelsdistrikt.

Tabell 1.5: Befolkningsandeler etter handelsdistrikt 1984.

HANDELSDISTRIKT	16 - 19 år	16 - 66 år
Halden	6.6	63.3
Fredrikstad	6.2	64.6
Sarpsborg	6.4	65.0
Moss	6.9	66.2
Askim/Mysen	6.3	63.0
HELE FYLKET	6.4	64.6

Det framgår av tabellen at ungdomsandelen regionalt avviker lite fra andelen for fylket og landet. I den "arbeidsmarkedpotensielle" gruppen 16 - 66 år, har Moss-distriktet størst andel med 66.2%. Her utgjør Askim/Mysen - distriktet motpolen med 63%, noe som gir en variasjon på 3.2%. Det ser dermed ut som om Moss-distriktet har et komparativt fortrinn når det gjelder befolkning som en ressursfaktor.

Variasjonene er enda større om vi bryter dette materialet ned på kommunenivå. Det er 2.6% forskjell mellom Hobøl og Hvaler med henholdsvis 7.4 og 4.8 % ungdomsandeler. Den andre gruppens motpoler utgjøres av Rygge på 68.1% og Aremark på 58.6%, dvs. en forskjell på 9.5%. Noe mønster i den forstand at disse aldersgruppene f.eks. fordeler seg ulikt i byer og mer utkantpregede kommuner kan ikke påvises.

1.2: FLYTTEMØNSTERET I FYLKET.

Til slutt i dette kapitlet vil vi ta for oss befolkningens flyttemønster.

Tabell 1.6: Tilflytting, fraflytting og nettoflytting i fylket 1982 og 1984.

HELE FYLKET	1982	1984
Tilflytting	12 242	11 809
Fraflytting	11 568	11 470
Nettoflytting	+ 674	+ 339

Kilde: SSB "Nye distriktstall" nr.9/83 og nr.11/85.

Av tabellen fremgår det at flyttingen til fylket har avtatt noe i perioden. Fraflyttingen har også avtatt litt. Men fylket har fortsatt en positiv nettotilflytting, selv om den er blitt halvert fra 82 til 84. Fylket hadde lave fruktbarhetstall og høye dødelighetstall. Den positive nettoflyttingen har motvirket disse negative størrelsene med hensyn på befolkningsstørrelsen, slik at fylket har hatt en svak vekst i folkemengden. Det er altså viktig for stabil befolkningsutvikling at nettoflyttingen er positiv. For en detaljert fremskrivning av folkemengden henviser vi til fylkesplanen.

De beste virkemidler for å bevare bosettingsmønsteret og unngå befolkningsnedgang på kort sikt må være tiltak som tar sikte på å hindre at ungdommen flytter ut. Derfor er det interessant å se på ungdommens flyttetilbøyelighet, dvs. hvor stor andel av ungdommen er det som flytter ut. For aldersgruppen 16-19 år er det 5.8% som flytter ut. Jenter er mer tilbøyelige til å flytte ut enn gutter, 4.0% mot 7.7%. For aldersgruppen 20 til 29 år er utflyttings-tilbøyeligheten på 14.3%. Den fordeler seg på 13.5% for menn og 15 % for kvinner. Sannsynligheten for å flytte ut nesten tredobles når man går inn i neste aldersgruppe, og jevner seg litt ut kjønnsmessig. Disse tallene er minimumstilbøyeligheter, idet mange unge, spesielt skoleelever og studenter, ikke melder flytting.

Å gi et fullstendig bilde av flyttemønsteret på kommunenivå vil kreve en så omfattende datamatrikse at vi her har valgt å gjøre dette for et utvalg av kommuner. Det er ikke foretatt noe tilfeldig utvalg, men vi tar for oss de tre kommunene med høyest ledighetstall i forhold til arbeidsstyrken, og de tre med lavest ledighetstall.

Tabell 1.7: Arbeidsledighet, antall innbyggere og flytting i noen utvalgte kommuner i Østfold 1984).

KOMMUNE	ARB.LED.	INNB.	FLYTTING		
			Til	Fra	Netto
Halden	8.6	25890	654	691	-88
Rolvsøy	7.8	5648	436	395	41
Fredrikstad	7.3	27052	1532	1591	-59
Våler	2.1	3509	172	178	-6
Hobøl	1.8	3788	212	195	17
Rømskog	1.1	700	21	18	3
Hele fylket	5.4	235039	11809	11470	339

* Arbeidsledighetstallene er ledigheten i prosent av arbeidsstyrken, beregnet på samme måte som Arbeidsdirektoratets ledighetstall. Kilde:SSB "Nye distriktstall" 7/85 og 11/85.

Det framgår av tabellen at i to av de tre kommunene med høy ledighet er det flere som flytter ut enn som flytter inn. Dette gjelder imidlertid for en av de tre kommunene med lav ledighet også. Om vi på bakgrunn av dette materialet regner ut den totale fraflyttingstilbøyeligheten, så vil denne variere fra 7.0% i Rolvsøy til 2.7% i Halden. Folk i Halden er m.a.o. lite villige til å flytte på seg. Holder vi Halden utenfor, vil flyttetilbøyeligheten avta jo mindre arbeidsledigheten er. Det er naturlig å tro at det er Haldens geografiske beliggenhet som ligger bak denne lave flyttetilbøyeligheten. For å gå noe dypere i denne materien må vi se på hvor folk flytter. Er det f.eks. slik at størsteparten av flyttingen skjer til omengskommuner?

Tabell 1.8: Andel av utflytting til omengskommuner, andre kommuner og ut av fylket 1984.

KOMMUNE	OMEGN.	ANDRE	UT
Halden	9.3	44.0	46.7
Rolvsøy	65.1	24.3	10.6
Fredrikstad	53.9	26.9	19.2
Våler	21.3	53.9	24.7
Hobøl	13.3	37.9	48.8
Rømskog	11.1	27.8	61.1

Kilde:SSB "Nye Distriktstall" nr.11/85.

Det går klart frem av tabellen at den største andelen av flyttingen for Fredrikstad og Rømskogs del foregår innenfor "Nedre Glomma- regionen". Haldens befolkning er mer tilbøyelig til å flytte til andre kommuner i fylket og ut av fylket i den grad de ønsker å røre på seg. Dette skulle gi en viss indikasjon på at geografisk sentralitet i fylket gjør "lokal" flytting lettere. Folk i Våler er mest tilbøyelige til å flytte til andre kommuner i fylket, mens den relativt lave andelen som forlater Rømskog flytter ut av fylket. Ettersom de to kommunene som hadde høyest flyttetilbøyelighet utmerker seg med høyest andel flytting til omengskommunene, ser det ikke ut som om bosettingsmønsteret endrer seg radikalt i fylket. For disse to kommunene er den lokale mobilitet høy, mens mobiliteten på landsbasis er lav.

Hovedfunnene i dette kapitlet kan vi sammenfatte slik:

* Befolkningsutviklingen i Østfold viser en svakere utvikling enn hva tilfelle er for resten av landet, dette har sammenheng med at fylket har en lavere fruktbarhet og høyere dødlighet enn hva som er tilfelle på landsbasis. Det er særlig dødligheten blant menn som er høy i fylket. Dette motvirkes i noen grad av at fylket har en positiv nettoflytting.

* Befolkningens sammensetning viser at fylket har en stor andel eldre, og relativt få ungdommer. Innad i fylket er det små forskjeller i befolkningssammensetningen.

* Generelt er fylket kjennetegnet ved en lav flyttetilbøyelighet, og Halden distriktet skiller seg ut med en meget lav mobilitet i befolkningen.

KAPITTEL 2: NÆRINGSSTRUKTUR I ØSTFOLD.

Østfold har en meget variert næringsstruktur. Ser vi først på jordbruket betyr dette mye i fylket, selv om andelen av sysselsettingen ikke er høy. Ifølge folke og boligtellingsen 1980 var 6282 personer sysselsatt i jordbruket. Av totalarealet på 4183 km² ble i 1980 775 km² eller 18.5% nyttet til jordbruk. Jordbruksarealene er stort sett flate eller svakt hellende og lettdrevne, selv om deler av indre Østfold har arealer som er stedvis kupert og bestående av tung leire. Hele 83% av jordbruksarealet var i 1979 åker og hage, mot 55% i 1959. Dette er et resultat av overgangen fra melkeproduksjon til korndyrking.

Østfold har et betydelig skogbruk når man ser bort fra de sørvestre strøk. Avvirkningen lå fra 1977-1978 på 387 000 km², 5.4% av den samlede avvirkning i landet. Når en tar i betraktning at fylket bare utgjør 1.3% av landets samlede areal er dette mye. Målt i antall sysselsatte utgjør imidlertid næringen en meget liten del, med bare rundt 500 personer i 1980. Av avvirkningen falt 44% på de 4 kommunene langs Halden vassdraget. Fisket er beskjedent, og næringen hadde i 1980 knapt 300 sysselsatte. Viktigst er rekefisket. Av kommunene er det Hvaler og Onsøy som har mesteparten av den ilandbrakte fangsten i fylket(ca.75%).

Den næringssektoren som betyr mest i fylket er industrien. Det er også innenfor denne næringen en finner det største mangfoldet, hvor de fleste industrigrener inngår. Fylket ble tidlig industrialisert og er blant landets ledende industrifylker både målt i sysselsetting og bruttoproduksjonsverdi; I 1978 nr.3 av landets fylker og i 1984 nr.4. I 1980 var ca 34000 ansatt i industrien i Østfold. Når det gjelder den tradisjonelle industrien ligger nok fylket lenger oppe enn disse tallene tilsier. Hordaland og Rogaland som ved siden av Oslo ligger over Østfold, har i stor grad fått sin industrivekst som en følge av ekspansjonen i offshorevirksomheten i de senere år. Av størst betydning for fylket er verksted og treforedlingsindustrien med henholdsvis 18.8% og 17.4% av sysselsettingen i industrien(1984). Men

også næringsmiddelindustrien er av stor betydning, og den eneste av industrigrenene i fylket som har hatt vekst i sysselsettingen de siste årene. Sarpsborg med tilstøtende områder i Tune og Skjeberg dominerer treforedlingsindustrien, men også Halden og Moss har betydelig virksomhet i denne bransjen. Verkstedindustrien og transportmiddelindustrien er særlig rådende i Fredrikstad og Sarpsborgområdet. En kan også nevne noen grener av industrien som ikke betyr mye målt i sysselsetting, men som på landsbasis er av stor betydning målt i produksjon. Dette gjelder produksjon av mineralske produkter som teknisk porselen og keramiske produkter i Fredrikstad, og landets eneste glassverk med flaskeproduksjon i Moss.

Servicenæringene hadde i 1980 i overkant av 60000 sysselsatte, og er med dette den største næringsgrenen. Nesten halvparten av de sysselsatte finnes innefor den offentlige sektoren, hvor sysselsatte i helse og sosialetatene utgjør den største gruppen. Innenfor den private delen er varehandelen det område som sysselsetter flest med 16500 ansatte i 1980.

Vi vil nå se nærmere på endringer i næringsstrukturen i fylket ifra 1970 til 1984. Kapitlet er delt i tre hoveddeler. Først sammenliknes Østfold med resten av landet når det gjelder næringsstruktur delt inn etter primær, sekundær, og tertiærnæringer. Datagrunnlaget er folketellingene 1970 og 1980. Grunnen til at såpass gamle data må brukes, skyldes at en fullstendig dekomponering etter næring for alle sysselsatte ikke er mulig ut fra nyere eksisterende data. Deretter analyseres utviklingen innen fylket inndelt etter kommune. Her introduseres en indeks for å plassere kommunene i forskjellige næringsgrupper. Til slutt i dette kapitlet ser vi spesielt på utviklingen innenfor industrisektoren. Her finnes nyere og bedre data enn for de andre sektorene. I Østfold er denne sektorens betydning spesielt viktig i forbindelse med utviklingen av arbeidsløsheten.

2.1: NÆRINGSSTRUKTUR I ØSTFOLD SAMMENLIKNET MED RESTEN AV LANDET.

Et sentralt kjennetegn ved utviklingen i Norge i de siste 20 årene er at tertiærsektoren har ekspandert på bekostning av primær og

sekundærnæringene. Dette gjelder for både andelen sysselsatte og den andelen av produksjonen som de forskjellige næringene har. Tabell 2.1. viser andelen av de sysselsatte som de ulike næringene hadde i 1970 og 1980.

Tabell 2.1: Sysselsetting fordelt på næring i Østfold og resten av landet i 1970 og 1980 i %.

SEKTOR ¹)	1970		1980	
	ØSTFOLD	HELE LANDET	ØSTFOLD	HELE LANDET
PRIMÆR	9.3	11.1	6.3	8.5
SEKUNDÆR (Hvorav industri og bergverk)	48.4 (*)	38.7 (27.7)	38.4 (30.1)	29.6 (21.0)
TERTIÆR	42.1	51.1	54.4	61.7
SUM	99.8**	99.9**	99.1**	99.8**

* Tall mangler.

** At summen ikke blir 100 skyldes den del av de sysselsatte som har uoppgitt næring.

1) Næringene er inndelt på følgende måte:

Primær : Jordbruk, skogbruk, fiske.

Sekundær: Industri, bygg og anlegg, kraft vannforsyning og bergverk.

Tertiær : Samferdsel, varehandel, finans og eiendomsdrift, offentlig privat- og personlig tjenesteyting.

Kilde: Statistisk årbok 1973, 1981 og folke og bolig tellingen fylkeshefte for Østfold 1970 og 1980.

I løpet av 70 årene beveget Norge seg på vei bort fra industrisamfunnet og i retning av det "post-industrielle samfunnet" (Borgen, Grøgaard og Jøsevold 85:20) I 1970 utgjorde de sysselsatte i de tjenesteytende næringene (tertiærsektoren) litt over 50%, mens de i 1980 utgjorde nesten 62%. Sysselsettingen i sekundærnæringen falt fra ca. 39% i 1970 til til ca. 30% i 1980. Den minste endringen kom innenfor primærnæringene som sank fra 11.1% i 1970 til 8.5% i 1980. Sett på bakgrunn av at disse endringene har skjedd innenfor en periode på bare 10 år, må de kunne karakteriseres som dramatiske. Det er først og fremst sekundærnæringene som minker på bekostning av tertier næringene. Den samme utviklingen gjør seg også gjeldende for Østfold, men dette fylket skiller seg ut fra resten av landet ved at det hadde en andel i sekundærnæringene som i 1970 lå 10.3% over gjennomsnittet for resten av landet. I 1980 lå andelen i sekundærnæringene 8.8% over gjennomsnittet

for resten av landet. Ser vi på industri og bergverk som er den største sektoren innenfor sekundærnæringene lå denne 9.1% over resten av landet. Industrisektoren er m.a.o fremdeles meget stor i Østfold. I 1980 utgjorde den 30.1% av sysselsettingen (noe som er 2.6% over det nivået som denne sektoren hadde på landsbasis i 1970). Når det gjelder tertiærsektoren har denne for Østfolds tilfelle økt sterkere fra 1970 til 1980 enn for landet som helhet, slik at forskjellen mellom Østfold og resten av landet er redusert fra 9% i 1970 til 7.3% i 1980.

Ut fra denne grove sammenlikningen av Østfold med resten av landet kan vi slå fast at det norske næringslivet i løpet av 70-årene ble mer og mer preget av en dominerende andel av befolkningen sysselsatt i servicenæringene (nesten 62%). Østfold, derimot har beholdt en adskillig større relativ andel av sysselsettingen i sekundærnæringene. Dette til tross for at sysselsettingen i sekundærnæringene har gått ned med 10% fra 1970 til 1980. Mens omstrukturering av industrien for landet som helhet skjøt fart i løpet av 70-årene, har Østfold slitt med dette problemet også i 80-årene. Det er særlig for deler av verftsindustrien og trelastindustrien at omstillingene har vært vanskelige. Dette er antagelig en av hovedforklaringene på at fylket har hatt arbeidsledighetsproblemer som gjennomgående har vært større enn i resten av landet i 80-årene.

2.2: NÆRINGSSTRUKTUR I ØSTFOLD PÅ KOMMUNENIVÅ.

Dataene for næringsstruktur som ble brukt ovenfor baserte seg på gjennomsnittstall for fylket, noe som kan skjule store variasjoner mellom områder innenfor fylket. Vi skal nå se på næringsstrukturen fordelt på primær, sekundær, og tertiærnæringer på kommunenivå. Inndelingen er den samme som i tabell 2.1.

Tabell 2.2: Sysselsetting fordelt på næring i Østfold, kommunevis 1980.

SEKTOR	PRIMÆR	SEKUNDÆR	INDUSTRI*	TERTIÆR
HELE FYLKET	6.3	38.4	30.1	54.4
0101 Halden	5.0	39.0	32.5	55.1
0102 Sarpsborg	0.8	42.1	36.7	56.4
0103 Fredrikst.	1.2	37.5	30.6	60.8
0104 Moss	1.6	42.2	36.5	55.6
0111 Hvaler	15.1	25.9	14.6	58.3
0113 Borge	4.1	42.6	33.5	52.4
0114 Varteig	12.1	38.0	24.4	49.2
0115 Skjeberg	6.1	44.8	34.4	48.2
0118 Aremark	24.4	26.9	18.5	47.7
0119 Marker	20.8	29.4	21.2	48.5
0121 Rømskog	17.2	29.4	19.0	51.9
0122 Trøgstad	22.1	25.9	15.9	50.9
0123 Spydeberg	13.5	34.6	24.0	50.5
0124 Askim	3.8	41.4	30.1	54.1
0125 Eidsberg	12.2	31.1	22.4	55.3
0127 Skiptvedt	16.3	36.5	22.4	45.8
0128 Rakkestad	22.1	31.9	21.7	44.8
0130 Tune	2.5	43.2	33.8	53.6
0131 Rolvsøy	3.4	42.9	32.6	53.2
0133 Kråkerøy	1.3	42.0	34.8	56.1
0134 Onsøy	6.7	38.0	28.1	54.4
0135 Råde	13.5	31.8	20.7	53.8
0136 Rygge	7.6	34.2	28.1	57.6
0137 Våler	15.2	29.8	21.0	53.2
0138 Hobøl	10.9	29.9	19.6	58.4

*Inneholder industri og bergverk, er inkludert i tallene for sekundær næringen.

Kilde: Prosentuert på basis av folketellingen 1980. Fylkeshefte for Østfold Statistisk Sentralbyrå. Registreringen av personers næringstype er klassifisert på bakgrunn av bosted. Dette gjør at det ikke er tatt hensyn til hvor arbeidstakerene jobber.

Tabellen viser at det er store variasjoner i næringsstruktur innenfor fylket. Innenfor primærnæringene varierer andelen sysselsatte mellom 0.8% og 24.4%. Det er imidlertid ingen av kommunene som har en primærsektor som er større enn sekundærsektoren. Innenfor den sistnevnte er variasjonene mindre og varierer mellom 25.9% og 44.8%. Innenfor tertiærsektoren har vi de minste variasjonene. Her varierer andelen mellom 44.8% og 60.8%. Denne sektoren er med å jevne ut forskjellene i sysselsetting mellom kommunene. Den sterke veksten i sysselsettingen i offentlig sektor, og spesielt på kommunenivå har betydd mye for denne utjevningen.

Ser vi på industriens rolle er det bare to kommuner, Hvaler og Trøgstad, som har en industrisysselsetting som ligger vesentlig under gjennomsnittet for hele landet. Inntrykket om industriens sterke stilling på fylkesnivå opprettholdes også når vi ser på kommunalt nivå. Teoretisk kunne den høye andelen ansatte i industrien frekke fordi

industriusselsettingen var meget høy i noen få av kommunene, og at disse hadde den største andelen av befolkningen. Kommunene og at disse hadde en stor andel av befolkningen.

Kommunegruppering basert på næringsstruktur.

Vi vil nå bruke næringsstrukturfordelingen til å splitte kommunene opp i forskjellige kategorier. Alle kommunene kategoriseres etter høy og lav verdi på de tre næringstypene. Grupperingen i høy og lav verdi gjøres ved å dele variasjonsdifferansen i hver næring i to intervaller og deretter gi kommunene L eller H. Hver kommune vil da få en treleddet kode, f.eks LLH. Vi vil da få $2^3=8$ forskjellige kategorier. To av disse LLL og HHH vil forsvinne fordi verdien på en næringstype vil være bestemmende for verdien på de andre to. En kommune som har H på primær og H på sekundær må dermed pr. definisjon ha L på tertiær. Vi står da igjen med 6 kategorier som er teoretisk mulige. Vi vil betegne kategoriene på følgende måte:

	<u>Fordeling av kommunene:</u>
1.HLL-Ensidig jordbrukskommune*	6
2.HHL-Jordbruks/Industrikommune.	1
3.HLH-Jordbruks/Tjenesteytingskommune.	3
4.LHL-Ensidig industrikommune.	3
5.LHH-Industri/Tjenesteytingskommune.	9
6.LLH-Tjenesteytingskommune.	3
	<u>Total(N=)</u> 25

*Selv om fiskeri og skogbruk også inngår i primærvariabelen utgjør disse en så liten del i Østfold at vi mener det lar seg forsvare å bruke benevnelsen jordbruk på primærnæringen.

En kunne tenke seg en finere gradering, noe som er fullt mulig. Dette må imidlertid avveies mot kravet om enkelhet og oversiktbarhet, og mot hva inndelingen skal brukes til. Klassifiseringen viser at vi har fått kommuner i alle kategorier noe som indikerer at den klarer å skille kommunene fra hverandre på en tilfredstillende måte. Den største gruppen av kommuner(9stk) går under kategorien industri/tjenesteyting. Deretter følger hele 6 kommuner som faller i gruppen ensidige jordbrukskommuner. Tre er jordbruks/tjenesteytings kommuner. Det samme gjelder for rene industrikommuner og rene tjenesteytingskommuner. En kommune er en jordbruks/industrikommune. Totalt har 13 kommuner industri som en hovedfaktor og 9 jordbruk som en hovedfaktor. De 3 resterende går som rene tjenesteytingskommuner. I kapittel

5 vil denne inndelingen bli brukt som utgangspunkt for å forklare variasjoner kommunene imellom når det gjelder arbeidsledighet, sosialhjelpstilfelle, flyttetilbøyelighet og inntektsnivå.

2.3: UTVIKLINGEN INNENFOR INDUSTRISEKTOREN.

Denne delen av rapporten fokuserer på fire forhold når det gjelder utviklingen innenfor industriektoren. Først vil vi se på hvordan sysselsettingen fordeler seg på de ulike bransjene over tid. Neste del vil ta for seg industrisysselsettingens utvikling i Østfold sammenliknet med resten av landet, herunder vil vi også ta for oss sysselsettingen i små og store bedrifter. I tredje del vil det samme perspektivet brukes for å se på nedleggelse og nyetablering av bedrifter. Tilslutt vil vi se på utviklingen i industrisysselsettingen på distriktsnivå.

2.3.1: INDUSTRISEKTOREN I ØSTFOLD FORDELT PÅ BRANSJER.

Vi vil her se på andelen sysselsatte i forskjellige industrigrener på tre tidspunkt: 1975, 1980 og 1984.

Tabell 2.3: Antall sysselsatte fordelt på bransjer i industrien¹
i Østfold 1975, 1980, 1984.

Endring %²)

ÅR	1975		1980		1984		75-84		75-84	
BRANSJE	Syss	Andel	Syss	Andel	Syss	Andel	Syss	Andel	Syss	Andel
1. Næringsmidd	3460	10.6	3692	12.5	3669	15.1	+6.0		+4.5	
2. Tekstil	2282	7.0	1841	6.2	1058	4.3	-53.6		-2.7	
3. Trevare	1716	5.3	1312	4.4	1105	4.5	-35.6		-0.8	
4. Treforedl.	5596	17.2	5117	17.3	4243	17.4	-24.2		+0.2	
5. Grafisk	1700	5.2	2151	7.3	1706	7.0	+0.4		+1.8	
6. Kjemisk	4479	13.7	4079	13.8	3236	13.3	-27.8		-0.4	
7. Mineralsk	1843	5.7	1845	6.2	1429	5.9	-22.5		+0.2	
8. Metall	522	1.6	569	1.9	554	2.3	+6.1		+0.7	
9. Transport	5047	15.5	3467	11.7	2607	10.7	-48.3		-4.8	
10. Verksted	5798	17.8	5320	17.9	4571	18.8	-21.2		+1.0	
11. Annen/ind	160	0.5	249	0.8	180	0.7	+12.5		+0.2	
TOTAL	32603	100.1	29642	100.0	24358	100.0	-25.3		0.0	

1) Omfatter bare bedrifter med minst 5 sysselsatte.
Kilde: NOS Industristatistikk 1975, 1980, og 1984.

I 1975 var det de fire bransjene treforedling, kjemisk, transportmiddel og verkstedindustri som utgjorde tungvektene i Østfold-industrien med ca 64% av industrisysselsettingen. I 1975 var disse nesten jevnstore, med en maksimal differanse i sysselsettingen mellom disse sektorene på 4.1%. Nedgangen i industrisysselsettingen har rammet industrien ulikt. Av de fire "store" har transportmiddelindustrien (bla. skipsverft) fått den mest drastiske reduksjonen. Her er sysselsettingen blitt redusert med over 48% fra 1975 til 1984. Av de fire kom verkstedindustrien best ut med en reduksjon på 21.2% i perioden. Når det gjelder de andre bransjene skiller næringsmiddelindustrien seg ut, fra å være den femte største industrigrenen i 1975 til å bli den tredje største i 1984, målt i antall sysselsatte. Dette skyldes en reell vekst i sysselsettingen på 6% fra 1975 til 1984. Størst nedgang i sysselsettingen har en hatt innenfor tekstilindustrien som har hatt en reduksjon på 53.6% fra 1975 til 1984. Av de 10 bransjene er det ved siden av næringsmiddelindustrien, bare den grafiske og metallindustrien som har øket sysselsettingen fra 1975 til 1984. Felles for de tre bransjene som har økt sysselsettingen er at denne veksten kom i perioden 1975 til 1980.

Ser vi på andelen de forskjellige bransjene har av sysselsettingen, har ikke denne endret seg mye. Det er som nevnt nærings og transportmiddelindustriene som har gitt de største endringene i forholdet mellom bransjene; Næringsmiddelindustrien har økt sin andel av sysselsettingen fra 10.6% i 1975 til 15.1% i 1984. Transportmiddelindustrien har fått redusert sin andel fra 15.5% i 1975 til 10.7% i 1984. Endringene skriver seg først og fremst fra perioden 1975 til 1980, mens de fra 1980 til 1984 ikke har vært så kraftige med hensyn til sysselsettingsfordelingen mellom bransjene. Dette til tross for at den største nedgangen i sysselsettingen kom i denne perioden. Med andre ord var nedgangen i sysselsettingen fra 1975 til 1980 ikke så dramatisk, men den rammet bransjene mer ulikt enn nedgangen fra 1980 til 1984. Denne var større men slo bransjevis mere likt ut.

2.3.2: INDUSTRISYSELSETTINGEN I ØSTFOLD OG RESTEN AV LANDET.

Vi skal nå se nærmere på hvordan endringene i industrisysselsettingen i Østfold har vært sammenliknet med resten av landet.

Tabell 2.4.A: Endringer i industrisysselsettingen i Østfold og resten av landet 1980-1984 1).

ÅR	1980	1981	1982	1983	1984
ØSTFOLD	29748	29269	27694	24886	24459
HELE LANDET	356326	350213	339889	315673	311255
ØSTFOLDS ANDEL I %.	8.3	8.4	8.1	7.9	7.9

Tabell 2.4.B: Samme som tabellen ovenfor men med relative tall 1980=100.

ÅR	1980	1981	1982	1983	1984
ØSTFOLD	100	98	93	84	82
HELE LANDET	100	98	95	89	87

1) Omfatter bare bedrifter med minst 5 ansatte.
Kilde: NOS Industristatistikk 1984. Nye Distriktstall 7/86 (Østfold).

Av tabell 2.4.A. ser vi at sysselsettingen i industrien har gått merkbart ned fra 1980 til 1984 for landet under ett. Dette gjelder også for Østfold, men nedgangen har vært enda sterkere her. Østfolds andel av industrisysselsettingen har gått ned fra 8.3% i 1980 til 7.9% i 1984. Forskjellen mellom Østfold og resten av landet går tydeligere frem av tabell 2.4.B., hvor de relative endringene er regnet ut. Mens Østfold har fått redusert sin industrisysselsetting med ca. 18% fra 1980 til 1984, har den for landet under ett blitt redusert med 13%. Det var særlig fra 1982 til 1983 at Østfold hadde spesielt ugunstig utvikling. Den sterke nedgangen tyder på at næringsstrukturen i Østfold har nærmet seg strukturen som eksisterer for landet under ett. Dette kan fortolkes som en forsinket tilpasning eller omstrukturering av næringen i forhold til resten av landet.

Tabell 2.5: Sysselsatte i bedrifter etter antall ansatte (i industrien) i Østfold 1975, 1980, 1984 og hele landet 1984. Prosentvis fordeling).

ANSATTE	5-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-	TOTAL
ØSTFOLD							
1975	4.0	5.4	10.2	13.4	15.4	51.7	100.1
1980	3.5	6.0	11.1	14.3	19.1	46.0	100.0
1984	4.3	6.3	11.5	16.3	20.3	41.4	100.1
HELE LANDET							
1984	9.6	8.4	15.9	14.3	16.1	35.6	99.9

1) Omfatter bare bedrifter med minst 5 ansatte.
Kilde: NOS Industristatistikk 1984. Nye Distriktstall 7/86 (Østfold).

Tabellen viser forskyvninger i den relative fordelingen av sysselsatte mellom ulike bedriftsstørrelser. Utviklingen i Østfold er kjennetegnet av en relativ vekst i alle typer bedrifter under 200 ansatte. Dette betyr at det er de største bedriftene som har hatt den forholdsvis største nedgangen i sysselsettingen. De bedrifter som har økt sin andel mest er de med 50-199 ansatte. Andelen i store bedrifter, når dette regnes som bedrifter med over 50 ansatte har imidlertid ikke endret seg mye. I 1975 hadde disse 80.5% av industrisysselsettingen i Østfold og i 1984 78%, altså en meget liten forskjell. Sammenlikner vi bedriftstypene i Østfold med resten av landet, ser en at bedriftene gjennomgående er større i Østfold. For landet under ett utgjorde store bedrifter (50 ansatte og mer) 66%, mens de som nevnt utgjorde 78% i Østfold i 1984. Dette har trolig sammenheng med det store innslaget av "tradisjonelle" industribransjer i Østfold.

2.3.3: NEDLEGGELSER OG NYETABLERINGER I INDUSTRIEN.

Beskrivelsen av endringene i industrisysselsettingen som er gjort tidligere i dette kapitlet baserer seg på totale endringer. Vi skal nå analysere utviklingstrekkene på en mer nyansert måte ved å se på hvilke komponenter som gir nettoendringene. Metoden som brukes redegjøres for i Tidsskrift for Samfunnsforskning nr.5, 1986 (A. Isaksen: Regional omfordeling av industriarbeidsplasser)

De komponentene som gir endringer i sysselsettingen kalles for forandringskomponenter. Disse kan være som følger:

Tilvekst av arbeidsplasser er et resultat av:

- 1).Nyetablering av bedrifter.
- 2).Innflytting av bedrifter.
- 3).Utvidning i eksisterende bedrifter.

Nedleggning av arbeidsplasser er et resultat av:

- 4).Nedleggelse av eksisterende bedrifter.
- 5).Utflytting av eksisterende bedrifter.
- 6).Innskrenking i eksisterende bedrifter.

De seks komponentene vil med ulik vekt skape nettoendringen. I Norge publiserer Statistisk Sentralbyrå statistikk for etablering og nedleggning av industribedrifter, og for tilgang og avgang i sysselsettingen. Denne brukes til å se på endringene fra 1983 til 1984 for Østfold og resten av landet.

Tabell 2.6: Industri-sysselsettingens endring 1983-84, oppdelt på forandringskomponentene. Østfold og resten av landet. Endringen er målt i % av sysselsettingen start året. (1983).

1983-84	Ny Etabl(1)	End i Eksist. Bedr Vekst(3)	Nedgan(6)	Ned legg.(4)	Andre End(2,5)	Netto Endring
ØSTFOLD	+1.1	+4.9	-5.5	-2.0	+0.2	-1.2
HELE/ LANDET	+1.2	+6.9	-6.5	-2.1	+0.1	-0.4

Kilde: Tallene er beregnet på grunnlag av NOS Industristatistikk 1984.

Tallene i parentes angir hvilken forandringskomponent som er angitt ut fra oversikten ovenfor. Ser vi først landet under ett er den totale endringen (nettoendringen) en nedgang i sysselsettingen på 0.4% fra 1983 til 1984. Denne er et resultat av en total vekst på 1.2% fra nyetableringer og en vekst på 6.9% i eksisterende bedrifter samt en nedgang i eksisterende bedrifter på 6.5% og 2.1% nedleggelse. Den totale endringen er m.a.o. et resultat av større bruttoendringer. Rubrikken andre endringer i tabellen omfatter en restgruppe som

inneholder tilgang og avgang fra enmannsbedrifter, etablering og nedleggelse av hjelpeavdelinger, kunstige endringer samt flyttinger. De små tallene viser at fullstendig flytting av bedrifter har lite omfang.

Det bør bemerkes at når en ser på endringer fra ett år til et annet vil effekten av nyetableringer lett undervurderes fordi det er påvist at nyetablerte bedrifter vokser raskest de første årene (Haugland, Holm 1982). Dette vil i statistikken bli registrert som vekst i eksisterende bedrifter. Et annet moment som kan gjøre seg gjeldende ved å se på endring over et så begrenset tidsrom er at såkalte "døgnfluebedrifter" teller med. Dermed kan en bedrift eksempelvis telle som nyetablering et år og nedleggelse året etter. Dette kan føre til en overvurdering av nyetableringer og nedleggelser i en analyse som tar for seg et så kort tidsrom som vår analyse gjør. Men siden innslaget av "døgnfluer" er lite og bedriftene av denne kategori er små, vil trolig effekten av nyetableringer allikevel undervurderes.

Av tabellen fremgår det at det både blir skapt mange arbeidsplasser og at det går tapt mange arbeidsplasser hvert år. Når vi sammenlikner Østfold med resten av landet går det frem, som tidligere beskrevet, at nedgangen i sysselsettingen er større i Østfold enn i resten av landet. Årsaken til dette ligger i en noe svakere nyetableringstakt, og i en klart svakere vekst i eksisterende bedrifter enn i resten av landet. Særlig når det gjelder veksten i eksisterende bedrifter kommer Østfold dårligere ut. Derimot er nedgangen i eksisterende bedrifter og antallet nedleggelse lavere i Østfold enn i resten av landet. Med det forebehold en må ta ut fra en analyse av endringer over et så kort tidsrom som et år, tyder dette på at vekstevnen i industrien i Østfold er lavere enn for resten av landet. En mer detaljert analyse etter samme mønster, hvor en utvider tidsperspektivet og ser på endringene innenfor ulike bransjer vil kunne gi et godt innsyn i hvilke bransjer som har eller ikke har vekstpotensiale.

2.3.4: UTVIKLINGEN I INDUSTRISEKTOREN PÅ DISTRIKTSNIVA.

Under beskrivelsen av næringsstrukturen innledningsvis, så vi at det var tildels store forskjeller mellom kommunene. Dataene her skrev seg

fra 1980. Vi skal nå benytte mer "ferske" data for å se på hvordan industrisysselsettingen fordeler seg regionalt. For Østfold er det av særlig interesse å se på industrisysselsettingen i et slikt perspektiv, da sektoren er såpass viktig for den totale sysselsettingen i fylket. Fylket deles inn etter handelsdistrikt og vi ser på utviklingen i sysselsettingen fra 1983 til 1986 (Valget av 1983 som startår henger sammen med endringer i Statistisk Sentralbyrås beregningsgrunnlag).

Tabell 2.7: Utviklingen i industrisysselsettingen etter distrikt i Østfold 1983-1986). Relative endringer 1983=100.

ÅR	1983	1984	1985	1986	End 83-86
HELE FYLKET	100	97	99	100	-0.4
MOSS og omland	100	101	104	104	+3.7
Fredrikstad og omland	(100) 100	(102) 92	(106) 99	(108) 99	(+7.6) -0.6
Sarpsborg og omland	100	98	99	99	-0.9
Halden og omland	100	96	96	96	-4.0
Indre Østfold	100	100	97	97	-2.7

1) Tallene skriver seg fra 4.kvartal 83,84,85 og 1.kvartal 1986. At tallene for 1986 skriver seg fra 1.kvartal gjør at endringene fra 85 til 86 blir tilnærmet lik null.
Kilde: Nye Distriktstall for Østfold 1984, 1985, 1986.

For fylket under ett har industrisysselsettingen stabilisert seg noe i forhold til utviklingen tidligere på 80-tallet, ved at nedgangen totalt bare er på 0.4% fra 1983 til 1986. Innenfor fylket er imidlertid forskjellene store. Mosseregionen er den som kommer best ut med en økning i sysselsettingen på 3.7% fra 1983 til 1986. Denne økningen kom hovedsakelig fra 1984 til 1985. Fredrikstadregionen hadde en nedgang på 0.6%, altså omtrent som gjennomsnittet for fylket. Tallene i parentes gjelder Fredrikstad kommune som har hatt en økning på hele 7.6%. Veksten fordeler seg jevnt på de forskjellige årene, dog med en noe sterkere økning fra 1984 til 1985 enn for de andre årene. Dette betyr at de andre kommunene som inngår i Fredrikstadregionen har hatt en

adskillig større nedgang enn totaltallet for regionen tilsier. Sarpsborgregionen har hatt en total reduksjon på 0.9%, altså ingen dramatisk endring. Den største endringen har skjedd i Halden-området hvor en har hatt en reduksjon på 4%. Denne kom imidlertid fra 1983 til 1984, mens resten av perioden var ganske stabil. Indre Østfold kommer nest dårligst ut med en reduksjon på 2.7% i hele tidsrommet. Denne nedgangen kom fra 1984 til 1985. Med unntak for Haldenregionen har endringene hovedsakelig funnet sted mellom 1984 og 1985. Tabellen viser at bak de samlede fylkestallene skjuler det seg store forskjeller. Det er også klart at problemene som nedgangen i de forskjellige distriktene medfører er avhengig av hvor stor betydning industrisektoren har for hvert enkelt. At Indre Østfold har hatt en stor nedgang betyr således ikke at problemet her er så stort som i f.eks Sarpsborgsdistriktet som har hatt en mindre nedgang, men som i utgangspunktet har en større andel av de sysselsatte i industrien.

OPPSUMMERING AV KAPITTEL 2: NÆRINGSSTRUKTUR I ØSTFOLD.

* Østfold skiller seg ut fra resten av landet ved at fylket har en meget stor industrisektor, til tross for en sterk tilbakegang i industrisysselettingen de siste 10 år. Samtidig har fylket hatt en mindre ekspansjon i tertiærnæringene enn resten av landet. Som vi skal se senere har dette hatt avgjørende betydning for arbeidsledighetsproblemer som fylket har hatt i 80-årene.

* Analyse av næringsstrukturen innenfor fylket avdekket store variasjoner mellom kommunene. Det var imidlertid ingen kommuner som hadde en servicesektor som var større eller lik gjennomsnittet for landet, og bare to kommuner hadde en industrisektor som var mindre enn landsgjennomsnittet.

* På grunnlag av denne inndelingen ble det introdusert en næringsstrukturklassifisering med seks ulike kategorier. Flest kommuner falt i kategorien industri/tjenesteytingskommune (9 stk), mens den neststørste gruppen besto av det vi kalte for ensidige jordbrukskommuner (6 stk). Denne klassifiseringen skal senere benyttes i

kapittel 5 hvor næringsutvikling og arbeidsmarked skal sees i sammenheng.

* Industrisysselsettingens fordeling på ulike bransjer viste at av de mest dominerende bransjene hadde transportmiddelindustrien hatt den mest drastiske tilbakegangen i sysselsettingen fra 1975 til 1984, mens næringsmiddelindustrien var den eneste av betydning som hadde økt sin sysselsetting i samme periode. Det fremgikk også at det var i perioden 1975 til 1980 en hadde det største fallet i sysselsetting, mens endringene fra 1980 til 1984 ikke var så store. Nedgangen fra 1975 til 1980 rammet imidlertid de ulike grener av industrien mer ulikt enn den fra 1980 til 1984.

* Industrisysselsettingens utvikling i Østfold i forhold til resten av landet viste at negangen i sysselsettingen var adskillig større i Østfold enn i resten av landet. Dette tyder på en forsinket tilpasning, eller omstrukturering av industrien i Østfold. En oversikt over bedriftsstørrelsene i Østfold og resten av landet viste at Østfold gjennomgående hadde flere store bedrifter.

* Analysene av forandringskomponentene som viser endringer i sysselsettingen i industrien tydet på at hovedforskjellen mellom Østfold og resten av landet er at både veksten i eksisterende bedrifter, og etableringen av nye bedrifter var svakere i Østfold enn i resten av landet.

* Industrisysselsettingens utvikling innad i fylket fordelt på handelsdistrikt fra 1983 til 1986 var tema for siste del av kapitlet. Denne tydet på en viss stabilisering av industrisysselsettingen, men at det var store forskjeller mellom ulike distrikter. Her skilte Moss seg ut med en økning i industrisysselsettingen, mens Halden hadde den største nedgangen.

KAPITTEL 3: ARBEIDSMARKEDET I ØSTFOLD.

En viktig komponent i levekårsbegrepet er individenes forhold til arbeidsmarkedet. Det er her de fleste legger grunnlaget for sin materielle levestandard. Statistikk om arbeidsmarkedsforhold viser ulikheter i yrkesdeltakelse og arbeidsløshet, og forskjeller i type arbeid og lønn. Disse ulikhetene kan betraktes ut fra flere dimensjoner. En kan studere ulikheter mellom land, mellom regioner innen et land, og mellom forskjellige grupper (f.eks. kvinner og menn). Vi vil i denne delen først se på utviklingen i yrkesdeltakelsen i Østfold sammenliknet med resten av landet, samlet og fordelt på kvinner og menn. Neste skritt er å studere utviklingen i arbeidsløsheten i fylket. Hovedelementene vil være:

- Forskjellige typer av arbeidsledighet, definisjoner og måling av arbeidsledighet.
- Arbeidsløshetens utvikling i Østfold og resten av landet fra 1980 til 1986.
- Arbeidsløshetens fordeling mellom kvinner og menn.
- Arbeidsledighetens varighet.
- Personer på arbeidsmarkedstiltak.
- Arbeidsledigheten fordelt på distrikter i Østfold.

3.1: YRKEDELTAELSE I ØSTFOLD 1970-84.

For å se på hvilken type sysselsetting som har vokst frem i Østfold i løpet av 70-årene, kan det være nyttig å skille mellom sysselsatte med ulik arbeidstid. Vi tar utgangspunkt i antall timer en person er sysselsatt i året, og bruker følgende definisjoner:

- * Heltids/Langtidssysselsatt : Over 1000 timer pr.år.
- * Deltidssysselsatt : 500-999 timer pr.år.
- * Korttidssysselsatt : 100-499 timer pr.år.

1000 timer pr.år vil tilsvare ca. 20 timer i uka. Av de som jobber over

1000 timer vil størsteparten være heltidssysselsatte. Tabell 3.1.1 viser hvordan de sysselsatte fordeler seg etter årlig arbeidstid i Østfold i 1970 og 1980.

Tabell 3.1.1: Sysselsatte etter årlig arbeidstid i Østfold 1970 og 1980

Kategori sysselsatt	1970		1980		Endring
	Antall	%	Antall	%	70-80(%)
Hel/Langtid (>1000t)	81545	84.3	76639	67.9	- 6.0
Deltid (500-999t)	8316	8.6	13487	12.0	+ 62.2
Korttid(100-499t)	6825	7.1	16186	14.3	+137.1
Uoppgitt	34	---	6545	5.8	+ 5.8
SUM	96760	100.0	112857	100.0	+16.6

Kilde: Prosentuert på grunnlag av data fra folketellingene 1970 og 1980, Statistisk Sentralbyrå.

Av tabellen fremgår det at det har vært en stor vekst i andelen deltidssysselsatte og korttidssysselsatte (100-999 timer). Denne veksten har medført at antall personer i deltid/korttidsarbeid nesten er blitt fordoblet i perioden, mens økningen i total sysselsetting "bare" har vært på 16.6%. Veksten er nok også større innenfor denne gruppen når en tar hensyn til at andelen uoppgitt har økt fra 0% til 5.8%. Det er lite sannsynlig at kategorien uoppgitt domineres av heltid/langtidssysselsatte. Samtidig har det vært en nedgang i antall heltid/langtidssysselsatte både relativt og absolutt i samme periode.

I samme periode har det også vært en økning i andelen yrkesaktive. Yrkesaktiviteten måles som andelen av befolkningen over 16 år som har hatt inntektsgivende arbeid på mer enn 100 timer i året. Tabellen ovenfor viser bare endringer i den absolutte sysselsettingen. I 1970 var andelen yrkesaktive 58.3%, mens den i 1980 var på 62.7%. Ser vi dette i sammenheng med hva som fremgår av tabell 3.1.1, betyr dette at økningen i yrkesaktivitet i sin helhet er kommet innenfor deltid/korttids arbeidsmarkedet. Resultatene i tabellen kan oppsummeres slik:

* Den totale sysselsettingen har hatt en moderat vekst fra 1970 til

1980 med en årlig vekstrate på 1.6%.

* Andelen personer i kategorien heltid/langtidssysselsatte er redusert med nesten 5000 personer fra 1970 til 1980, og utgjorde i 1980 67.9% av de sysselsatte.

* Hele sysselsettingsveksten kom i samme periode innenfor deltid/korttidsarbeidsmarkedet. Økningen i yrkesaktivitet kom også innefor denne gruppen av de sysselsatte.

Før vi ser på hvordan disse endringene fordeler seg blant kvinner og menn, vil vi presentere en tilsvarende tabell for hele landet for å se om utviklingen i Østfold skiller seg ut på noen måte.

Tabell 3.1.2: Sysselsatte etter årlig arbeidstid i Norge 1970 og 1980.

Kategori sysselsatt	1970		1980		Endring 70-80(%)
	Antall	%	Antall	%	
Hel/Langtid (>1000t)	1415714	83.1	1378789	67.5	- 2.6
Deltid (500-999t)	166103	9.8	239348	11.7	+ 44.0
Kortid (100-499t)	121414	7.1	301701	14.8	+148.5
Uoppgitt	169	---	121804	6.0	+ 6.0
SUM	1703400	100.0	2041624	100.0	+19.9

Kilde: Prosentuert på grunnlag av data fra folketellingene 1970 og 1980, Statistisk Sentralbyrå.

Fordelingen av de sysselsatte etter arbeidstid var for Østfold i 1970 nesten identisk med mønsteret for landet under ett. I hovedtrekk følger også utviklingen fra 1970 til 1980 samme struktur for Østfold som for resten av landet. Fylket har imidlertid hatt en sterkere økning i andelen deltid/korttidssysselsatte, og en noe større reduksjon i heltid/langtidssysselsatte. Av tabellen fremgår det at den totale sysselsettingsveksten har vært klart svakere for Østfolds vedkommende.

Dette gjenspeiler seg også i utviklingen i yrkesaktiviteten. På landsbasis var det en økning fra 59.9% i 1970, til 65.1% i 1980. I tillegg til at nivået for landet under ett lå over det i Østfold, har

også veksten vært klart svakere i Østfold. Dette betyr at Østfold har sakket ytterligere akterut i perioden, noe som viser at etableringen av nye arbeidsplasser har gått tregere i Østfold enn i landet forøvrig.

3.2: YRKEDELTAELSE FORDELT PÅ KJØNN.

Økningen i yrkesaktivitet og fremveksten av deltidsarbeidsmarkedet i 70-årene henger sammen med at kvinnene i langt større grad enn tidligere gikk ut på arbeidsmarkedet. Vi vil nå se på hvordan utviklingen som er beskrevet ovenfor fordeler seg på kvinner og menn.

Tabell 3.2.1: Sysselsatte etter årlig arbeidstid i Østfold 1970 og 1980 fordelt på kvinner og menn.

Kategori sysselsatt	Kvinner		Menn	
	1970	1980	1970	1980
Hel/Langtid (>1000t)	20371 66.2	22784 50.0	61174 92.7	53855 80.0
Deltid (500-999t)	5866 19.1	9799 21.5	2450 3.7	3688 5.5
Kortid (100-499t)	4522 14.7	10442 22.9	2343 3.6	5744 8.5
Uoppgitt	5 ---	2559 5.6	29 ---	3986 5.9
SUM	30764 100	45584 100	65996 100	67273 100

Kilde: Prosentuert på grunnlag av data fra folketellingene 1970 og 1980, Statistisk Sentralbyrå.

Tabellen viser at den totale endringen er størst for kvinnene. Fra å ha 30764 yrkesaktive kvinner i 1970, har antallet yrkesaktive kvinner økt til 45584 i 1980. Dette er en økning på nesten 50%. For mennene har den tilsvarende endringen vært på knapt 2%. Veksten i yrkesaktiviteten har altså i sin helhet vært et resultat av kvinnes innmarsj på arbeidsmarkedet. Dette går tydeligere frem når vi ser på yrkesaktiviteten etter kjønn i 1970 og 1980. I 1970 var den i Østfold på 36.6 for kvinner og 80.6 for menn. I 1980 var tilsvarende tall 49.6 og 76.4. Dette viser at yrkesaktiviteten for menn har gått noe ned, mens den for kvinner har økt med 13%.

Når vi ser på veksten i sysselsettingen fordelt etter arbeidstid, går det frem av tabellen at veksten i den kvinnelige sysselsettingen nesten

utelukkende har skjedd innenfor deltid/korttidsarbeidsmarkedet. Det har vært en svak økning i antall kvinner i kategorien heltid/langtids sysselsatte absolutt sett, mens den relative andelen av kvinner i denne kategorien har sunket fra 66.2% til 50% i 1980. Den største økningen har for kvinnenes del skjedd i gruppen korttidssysselsatte, hvor andelen har økt fra 14.7% til 22.9%. For mennenes del har andelen heltid/langtids sysselsatte sunket fra 92.7 % i 1970 til 80 % i 1980. Dette må kunne karakterisere som en ganske stor endring. Motsvaret finner vi i en økning av de som jobber deltid og korttid. Særlig i gruppen av korttidssysselsatte har det funnet sted en sterk vekst for mennenes del.

Sammenliknet med resten av landet fremgår det at den lavere yrkesdeltakelsen i Østfold skyldes at sysselsettingen blant kvinner er lavere enn i landet forøvrig. For hele landet var yrkesdeltakelsen for kvinner i 1970 og 1980 på 40.1% og 52.8%. For Østfold var tilsvarende tall 36.6% og 49.6%. For mennenes del var forskjellene mellom Østfold og resten av landet ubetydelige.

Vi skal nå ta for oss utviklingen på landsbasis fra 1982 til 1986. Dataene som benyttes skrives seg fra Statistisk Sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser. Tallene lar seg ikke direkte sammenlikne med dataene fra folketellingene som er brukt ovenfor. Materialet er ikke splittet opp på fylkesnivå.

Utviklingstrekkene for hele landet kan med visse forebehold være nyttige som utgangspunkt for å si noe om utviklingen i Østfold. Tabell 3.2.2 viser hvordan utviklingen i sysselsettingen fordeler seg på arbeidstid og kjønn fra 1982 til 1986.

Tabell 3.2.2: Yrkesaktive fordelt på ukentlig arbeidstid i Norge
fordelt på kjønn i 1982 og 1986. Antall i 1000 og %.

Arbeidstid pr. uke (timer)	1982			1986*		
	Kvinner Ant. %	Menn Ant. %	Totalt Ant. %	Kvinner Ant. %	Menn Ant. %	Totalt Ant. %
1-19	173 23.3	43 4.1	215 12.0	177 21.9	46 4.3	224 11.9
20-29	164 22.1	39 3.7	202 11.3	169 20.9	37 3.5	204 10.9
30+	399 53.9	948 90.1	1347 75.1	456 56.6	958 90.0	1420 75.7
Uoppgitt	5 0.5	22 2.1	29 1.6	5 0.6	23 2.2	27 1.5
Totalt	741 100	1052 100	1793 100	807 100	1064 100	1875 100

*Tallene for 86 er gjennomsnitt for 1, 2 og 3 kvartal 86.
 Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene Statistisk Ukehefte nr. 29 og
 nr. 41 1986.

Vi vil her betrakte andelen som jobber 1-29 timer som deltid/korttid, og de som jobber over 30 timer som heltidssysselsatte. Den samlede sysselsettingsendringen er liten fra 1982 til 1986. Ser vi på utviklingen fordelt på kjønn kommer det imidlertid frem interessante forskjeller. For kvinnene har det vært en utvikling i retning av mindre andel deltid arbeid og mer heltid. Andelen kvinner som jobber over 30 timer har økt fra 53.9% til 56.5%. For mennene er det så små endringer at en vanskelig kan snakke om noen tendens. Ser vi på endringene i total sysselsetting har det vært en total økning på 4.6% fra 82 til 86. Denne økningen skyldes at veksten i kvinnesysselsettingen har økt med nesten 9% i perioden, mens mennenes sysselsetting stagnerte. De endringene som har skjedd i løpet av 80 årene når det gjelder arbeidstid og sysselsetting kan nesten i sin helhet sees som et resultat av endring i kvinners tilpasning på arbeidsmarkedet. Kvinnene har fått økt yrkesdeltagelse og gått i retning av mindre deltid og mer heltidsarbeid.

Hvordan stiller disse tendensene seg i forhold til de folketellingsdata for 1970 og 1980 som ble presentert i tabell 3.2.1? I tabellen ble det registrert personer som har arbeidet et visst antall timer (inntektsgivende arbeid) siste år, mens tabell 3.2.2. måler antall timer inntektsgivende arbeid i løpet av den uken målingen ble

foretatt(basis i en landsomfattende kvartalsvis utvalgsundersøkelse). Dette gjør at det er vanskelig med en direkte sammenlikning av de to tabellene for forskjellige arbeidstidstyper. Likevel kan hovedtendensene la seg sammenlikne.

Det ser ut til at tendensen fra 70 årene, med økt kvinnesysselsetting spesielt i deltidarbeid har endret seg noe i 80-årene. Økningen i kvinnesysselsettingen har fortsatt å øke, men i lavere takt enn på 70-tallet. Det mest interessante er at veksten i deltidmarkedet har stagnert, og kvinnenenes yrkesaktivitet har gått i retning av mere heltidsarbeid. For mennenes del er endringene for 80 tallet så små at en vanskelig kan snakke om noen endringer.

På bakgrunn av bevegelsene for hele landet, skal vi nå se på utviklingen i Østfold i 80 årene. Siden det ikke eksisterer tall på fylkesnivå for fordelingen etter arbeidstid tar vi utgangspunkt i tall for andel personer i arbeidstyrken i prosent av befolkningen. Tallene for yrkesdeltagelsen som benyttes bygger også på data fra arbeidskraftundersøkelsene til Statistisk Sentralbyrå. Disse ligger noe høyere enn tallene fra folketellingene, men tendensene er de samme. Et tilleggsproblem når det gjelder disse størrelsene er at Østfold og Vestfold er slått sammen. Dette innebærer at en må være forsiktig når en tolker endringene.

Tabell 3.2.3: Personer i arbeidstyrken etter kjønn i prosent av befolkningen 1981 og 1984. Østfold/Vestfold og resten av landet.

ÅR	1981			1984		
	Kvinner	Menn	Total	Kvinner	Menn	Total
ØSTFOLD /VESTFOLD	53	78	65	54	76	65
NORGE	56	79	67	58	77	68

Kilde:Arbeidsmarkedstatistikk 1982 1984.

For å kunne trekke noe ut av denne tabellen må det forutsettes at utviklingen i Østfold og Vestfold ikke er særlig forskjellig. Med dette forbeholdet er yrkesdeltakelsen i Østfold/Vestfold lavere enn i

resten av landet. Dette sammenfaller med de resultatene som folketellingene ga for Østfold. Det er særlig kvinneandelen som var lavere i fylket enn i resten av landet. Det kan slik se ut som om at den lavere kvinneandelen i Østfold har fortsatt i 80-årene. Lite tyder på at den lave kvinneandelen i Vestfold/Østfold alene kan tilskrives Vestfold. Hvordan fylkets utvikling i arbeidstiden har artet seg i denne perioden er det umulig å fastslå på grunnlag av dataene som er tilgjengelig. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at gruppen heltid har økt så mye som i resten av landet, tatt i betraktning den høye arbeidsledigheten Østfold har hatt i forhold til de øvrige fylker fra 1980 til 1986.

3.3: ARBEIDSLØSHETENS UTVIKLING I ØSTFOLD.

Det har i hele etterkrigstiden vært en høyt prioritert målsetning i Norge å holde full sysselsetting. Erfaringene fra mellomkrigstiden og den Keynesianske revolusjonen ga støtet til en mer omfattende offentlig inngripen i økonomien. Den sosiale nød som massearbeidsløsheten i mellomkrigstiden førte med seg skulle ikke aksepteres i etterkrigssamfunnet. På samme måte som bruttonasjonalproduktet har tjent som en indikator på velstandsutviklingen i etterkrigstiden har arbeidsløsheten vært en viktig indikator på den sosiale tilstanden. Begrunnelsen for dette er at omfanget av arbeidsløsheten antas å gjenspeile forekomsten av visse økonomiske og sosiale problemtilstander i befolkningen (Brunstad, Colbjørnsen 1981:81). Selv om en har fått støtteordninger som gjør det økonomiske tapet ved å gå arbeidsledig mindre i dag enn tidligere, er det fortsatt slik at ledighetstrygd i de fleste tilfeller gir lavere økonomisk utkomme enn en arbeidsinntekt (Rødseth m.fl., 1978:kap.5). I tillegg må en oppfylle bestemte kriterier for å få stønad; Det kreves bla. at en har hatt inntektsgivende arbeid i en viss periode. Dette innebærer at deler av de arbeidsledige ikke får arbeidsløshetstrygd. Nykommere på arbeidsmarkedet vil være de som oftest rammes av dette. Denne gruppen består hovedsakelig av ungdom og av hjemmeværende kvinner. Alternativet for disse gruppene er ofte økonomisk sosialhjelp. I tillegg til økonomiske problemer, kan

arbeidsløshet medføre psykiske og sosiale vansker. Er arbeidsløsheten vedvarende kan disse problemene i mange tilfelle føre til nedsatt selvtillit, redusert arbeidsevne og kan være en medvirkende årsak til alkoholisme og psykiske vansker (Hanisch, Ovesen 76). Dette gjør at det i vår sammenheng er viktig å se på utviklingen og sammensetningen av arbeidsløsheten.

Før vi går inn på den faktiske utviklingen kan det være nyttig å avgrense arbeidsløshetsbegrepet og redegjøre for hvordan målingen av arbeidsløshet foregår. En kan grovt sett skille mellom fire typer av arbeidsledighet.

- 1). Konjunkturledighet, knyttes gjerne til ledighet som oppstår som en følge av generell nedgang i den økonomiske aktiviteten.
- 2). Strukturledighet, rammer gjerne bestemte bransjer hardere enn andre. Dette kan være et resultat av en form for konjunkturledighet. Ofte vil strukturledigheten imidlertid være av mer langvarig karakter enn konjunkturledigheten.
- 3). Sesongledighet, oppstår i bransjer hvor aktivitetsnivået varierer mye avhengig av årstid o.l. Deler av fiskeriene og bygg og anleggbransjen er eksempler på hvor en i større grad enn i andre bransjer er utsatt for sesongledighet.
- 4). Friksjonsledighet. Selv om ingen av typene arbeidsledighet som er nevnt ovenfor forekommer vil det som regel alltid være en viss ledighet i forbindelse med skifte av jobb. Denne formen blir normalt ikke oppfattet som noe problem. Det er kanskje heller en "positiv" form for ledighet som er nødvendig for at personer skal kunne finne jobber som de trives i (Colbjørnsen 82).

Av de fire typene arbeidsledighet som er nevnt vil det være den strukturelle ledigheten som blir oppfattet som den alvorligste, fordi den er mer permanent og langvarig enn de andre typene.

3.3.1: DEFINERING OG MÅLING AV ARBEIDSLØSHET.

Det målet vi vil bruke for å karakterisere ledigheten er tall fra Arbeidsdirektoratet som omfatter registrerte arbeidsledige ved Arbeidsformidlingen. I tillegg har vi i Norge tall som bygger på "arbeidssøkere uten arbeidsinntekt i arbeidskraftundersøkelsene" fra Statistisk Sentralbyrå. Dette er de to arbeidsløshetsmålene som vanligvis brukes av offentlige myndigheter.

Problemet med de offisielle målene er i hvilken grad de fanger opp den reelle arbeidsledigheten. For å vurdere dette må en se på hva slags definisjon som blir brukt og hvordan denne operasjonaliseres. Definisjonen som Arbeidsdirektoratet bruker bygger på anbefalinger som ble utarbeidet av Den internasjonale arbeidsorganisasjonen(ILO) i 1954. Disse anbefalingene er i dag alment godtatt som retningslinjer ved måling av arbeidsløshet. ILO-definisjonen kan sammenfattes på følgende måte:

- En person er arbeidsløs på et bestemt tidspunkt/i et bestemt tidsrom dersom han/hun
 1. Er uten inntektsgivende arbeid og
 2. kan ta arbeid og
 3. aktivt søker arbeid eller har avtalt å begynne i arbeid ved et senere tidspunkt eller er permittert uten lønn.

Arbeidsdirektoratets registrerte "helt arbeidsløse" omfatter personer som "ikke har arbeid som gir lønn eller annen inntekt", men som "søker arbeid som gir lønn eller annen inntekt og som er arbeidsfør og ellers disponibel for det arbeid som søkes". Skoleungdom som søker feriejobber regnes ikke som helt arbeidsledige. En kan tenke seg at ledige personer kan ha to hovedgrunner for å melde seg hos arbeidsformidlingen: 1) Ønske om å motta dagpenger over arbeidsløshetstrygden 2) Ønske om å bli skaffet arbeid(passende).

Retten til å motta dagpenger er innenfor visse rammer gjort avhengig av at søkeren er villig til å ta tilvist arbeid. I tillegg har en

betingelser knyttet til at personene må ha vært sysselsatt i inntektsgivende arbeid en viss periode forut for registreringen. Retten er også tidsavgrenset, fra 1985 kan en få ledighetstrygd inntil 80 uker. For en del personer som er arbeidsledige vil dette motivet for å melde seg hos arbeidsformidlingen være uaktuelt, fordi de ikke oppfyller kriteriene for å få stønad. Det andre motivet for å registrere seg er aktuelt for dem som håper eller vet at formidlingen kan skaffe dem jobb, og som er villige til å ta de jobber som blir tilbudt og til de betingelser (f.eks. m.h.t. arbeidsreise og kanskje flytting) som knytter seg til jobben. For en del arbeidsløse vil dette være uaktuelt, særlig i perioder med liten tilgang på ledige jobber. Det kan også gjelde personer med bestemte yrkeskrav eller bestemte krav til et arbeidsforhold. Ut fra disse forhold kan en si at det ikke er fullstendig samsvar mellom de registreringskriteriene som er i bruk, og en rimelig tolkning av ILO's anbefalinger (Foss 81:96).

Dette heller i retning av at den reelle arbeidsledigheten er høyere enn den offisielt registrerte. Vi kan altså snakke om en form for skjult arbeidsledighet som ikke fanges opp av de offisielle målene. Det er grunn til å anta at dette har spesiell relevans for ungdommer og for hjemmeværende og korttidsarbeidende kvinner. I tider med høy ledighet vil disse gruppene ha mindre motivasjon for å melde seg som arbeidsledige fordi de; 1) Ofte ikke oppfyller kriteriene for å få stønad og 2) Ofte stiller med det svakeste utgangspunktet for å få jobb. I en tid hvor den registrerte ledigheten er høy vil dette utgangspunktet være enda dårligere. I forhold til de politiske målsetningene om full sysselsetting er det klart at spørsmålet om i hvilken grad en oppfatter målet som nådd, vil være avhengig av hvordan en måler arbeidsløsheten.

3.3.2: ARBEIDSLØSHETEN I ØSTFOLD OG RESTEN AV LANDET 1980-1986.

I forhold til andre vestlige industriland har Norge hatt en lav arbeidsledighet i hele etterkrigstiden. Mens andre industriland i løpet av 70-årene fikk en kraftig økning, var ledigheten i Norge i perioden fortsatt relativ lav. I løpet av de seks siste årene økte imidlertid arbeidsledigheten betraktelig, selv om den har gått noe tilbake de

siste to årene. I løpet av 70-årene var aldri den registrerte ledigheten over 2% av arbeidsstyrken for landet under ett. Tabell 3.3.1 viser hvordan arbeidsledigheten har utviklet seg fra 1980 til 1986.

Tabell 3.3.1: Registrerte arbeidsledige i % av arbeidsstyrken for Østfold og Norge 1980 til 1986.

ÅR	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*
ØSTFOLD	1.7	2.2	3.3	5.2	5.4	4.2	2.4
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
NORGE	1.3	1.7	2.4	3.8	3.9	3.0	2.1

*Tallene for 1986 er til og med september.
Kilde: Arbeidsdirektoratet, arbeidsmarkedsstatistikk nr.11/86.
og data fra Fylkesarbeidskontoret i Østfold 1980-86.

Av tabellen fremgår det at det var en kraftig økning i ledigheten i perioden 1980 til 1984. Deretter har den gått nedover igjen, og for landet under ett lå nivået i 1986 0.8% over det i 1980. Bevegelsene i Østfold følger samme mønster som for landet under ett, men ledighetsnivået har i Østfold i hele perioden ligget betydelig over resten av landet. Mens det var en differanse på 0.4% mellom Østfold og landet forøvrig i 1980, var denne i 1984, da ledigheten var på topp, på 1.5%. Ledigheten har altså rammet Østfold særlig hardt. Med en ledighet på 5.4% i 1984 kan en trygt slå fast at ledigheten hadde "kontinental" karakter i Østfold. Dette illustrerer at arbeidsledighetsmålet for hele landet skjuler store variasjoner mellom regionene. Differansen i ledighet mellom Østfold og resten av landet i 1986 var på 0.3% , noe som er den laveste differansen i perioden. Dette kan enten bety at situasjonen på arbeidsmarkedet har bedret seg, eller det kan tyde på en økende tilbaketrekning eller "utslagning" fra arbeidsmarkedet. Den stadig synkende andelen av mannlige heltidsarbeidende støtter opp om en slik antagelse.

Vi skal nå se på sammensetningen av ledigheten i fylket. Det er påvist at ledigheten rammer ulike grupper med ulik kraft. Det vi er særlig interessert i her er hvordan den fordeler seg mellom kvinner og menn.

Tabell 3.3.2: Arbeidsløsheten i % av arbeidstyrken etter kjønn i Østfold 1980-1986.

ÅR	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*
Kvinner	1.9	2.6	3.4	4.4	5.2	4.4	2.7
Menn	1.6	2.0	3.3	5.6	5.6	4.1	2.2

*Tallene for 1986 er til og med september.
Kilde: Data fra Fylkesarbeidskontoret i Østfold. Arbeidsløshetsprosentene er regnet ut på samme måte Arbeidsdirektoratets tall.

Med unntak av 1983 og 1984 ser vi at arbeidsledigheten blant kvinnene er høyere enn blant mennene. Det er en viss tendens til at forskjellen mellom kvinner og menn blir større jo lavere ledigheten er. Dette betyr at menn raskere får innpass på arbeidsmarkedet etter et oppsving i produksjonen. At det i 1983 og 1984 var en høyere ledighet blant mennene må sees i sammenheng med at det er industrien som har vært hardest rammet, og at denne har en høyere mannlig sysselsetting enn f.eks servicenæringene. Det er videre grunn til å anta at den skjulte arbeidsledigheten blant kvinner har økt. Med utgangspunkt i antakelsene om omfanget av den skjulte arbeidsledigheten er det sannsynlig at en del kvinner ikke har registrert seg i den perioden da ledigheten var meget høy, fordi forhåpningene om å få arbeid da var meget små. Denne hypotesen får økt støtte når vi tar i betraktning at yrkesdeltagelsen for kvinner i Østfold ligger under landsgjennomsnittet. Under forutsetning av at dette er en rimelig antagelse kan vi derfor si at det er en høyere arbeidsledighet blant kvinner i Østfold, enn blant menn. Ledighetsproblemet for kvinner vil i større grad være kjennetegnet av vansker med å få tilgang til arbeidsmarkedet, selv om den økte ledigheten blant kvinner også må sees i sammenheng med at det har vært en økning i kvinners yrkesaktivitet. Som påpekt ovenfor tyder mye på at arbeidsledigheten blant menn også kan være undervurdert fordi "utslagning" foregår. Denne vil i første rekke ramme de eldre arbeidstakerene.

3.3.3: ARBEIDSLEDIGHETENS VARIGHET

Hvor alvorlig arbeidsledighetsproblemet er, bestemmes av hvor lenge de

ledige må gå før de får arbeid. En ledighet som er av sesongkarakter og kortvarig, vil ikke være så alvorlig som en langvarig strukturell ledighet, selv om antallet arbeidsledige kan være det samme. Data om arbeidsledighetens varighet vil derfor si noe om både de sosiale skadevirkningene av ledigheten, og hva slags form for ledighet som eksisterer. I tabell 3.3.3. ser vi på hvordan de arbeidsledige i Østfold fordelte seg etter varigheten av ledigheten i 1984 og 1986.

Tabell 3.3.3: Registrerte ledige etter arbeidsledighetens varighet pr.31.1-84 og 31.9-86 i Østfold. Prosentvis.

Ledighet i uker.	-4	4-7	8-12	13-25	26-39	40-52	53-80	81+	TOTAL	Gj.snitt Varighet
1984	22.6	14.3	10.7	17.0	13.7	9.7	11.9	--	99.9	21.9 *
1986	22.6	15.1	8.9	12.4	9.3	9.1	13.1	9.6	100.1	29.0 *

Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk 1984 og Arbeidsmarkedsstatistikk nr.11/86. Før 1985 var den høyeste ledighetsperioden i statistikken 52 uker og over. Tallene etter dette inkluderer 53-80 og 81 og over.

* Den gjennomsnittelige varigheten er målt i antall uker.

Tallene fra 1984 og 1986 viser at det har skjedd forholdsvis store endringer i arbeidsledighetens varighet. Den største endringen er at andelen langtidsledige (over 52 uker) har økt kraftig. I 1984 utgjorde disse 11.9% av de ledige, mot 22.7% i 1986. Når vi vet at ledigheten i fylket har blitt halvert i perioden betyr dette at det er nesten like mange personer som er langtidsledige i 1986 som det var under arbeidsledighetstoppen i 1984. Det er også grunn til å tro at motivene for å melde seg som ledig vil være adskillig mindre når enn har vært ledig i 80 uker og mer. Dette tilsier at en nok har en høyere andel langtidsledige enn hva statistikken gir uttrykk for.

Selv om fylket har fått redusert sin ledighet betraktelig, gjør det faktum at 22.7% av de arbeidsløse har vært ledige i ett år og mere at arbeidsledigheten fortsatt er et alvorlig problem i fylket. Den høye andelen langtidsledige støtter også vår antakelse om at det særlig for mennenes del eksisterer et stort innslag av "utslagning" fra arbeidsmarkedet. Dette er også en indikasjon på at arbeidsledigheten i Østfold i betydelig grad kan karakteriseres som en form for strukturell ledighet. I forhold til resten av landet er ledighetens varighet høyere

i Østfold, noe som fremgår av tabell 3.3.4.

Tabell 3.3.4: Arbeidsledighetens varighet i Østfold og resten av landet 1984 og 1986 i prosent.

Varighet i uker	-4 til 52	Over 52	TOTAL	Gj.varighet i uker.*
Østfold				
1984	88.0	11.9	99.9	21.9
1986	77.3	22.7	100.0	29.0
Norge				
1984	92.9	7.1	100.0	16.6
1986	87.4	12.7	100.1	21.0

Kilde:Arbeidsmarkedsstatistikk 1984 og Arbeidsmarkedsstatistikk nr.11/86.

* Endringene fra 84 til 86 for den gjennomsnittelige varigheten er ikke direkte sammenlignbare p.g.a omleggingen i målingene som ble nevnt ovenfor.Differansen fra 84 til 86 som fremgår av tabellen vil derfor være for høy.

Ser vi først på året 1984, går det frem at Østfold hadde 4.8% flere langtidsledige(over 52 uker) enn i resten av landet. Når det gjelder den gjennomsnittelige varigheten lå Østfold i 1984 på topp i Norge med en varighet på 21.9 uker, mens landsgjennomsnittet lå på 16.6 uker. Ledighetsproblemene i Østfold er sammenliknet med resten av landet, alvorligere både når det gjelder antall ledige og varigheten av ledigheten. Dette inntrykket forsterkes når vi betrakter utviklingen fra 1984 til 1986. Mens det for landet under ett var en økning i antall langtidsledige fra 7.1% til 12.7%, var det i Østfold en økning fra 11.9% til 22.7%. Fra 1984 til 1986 har altså Østfold hatt en kraftig økning i antall langtidsledige i forhold til resten av landet, til tross for at forskjellen i arbeidsledighetsprosent mellom Østfold og resten av landet har blitt adskillig mindre i samme periode. Dette tyder også på at de sosiale problemene som arbeidsløsheten medfører rammer Østfold i sterkere grad enn ellers i landet.

Vi ser også av tabellen at den gjennomsnittlige varigheten av ledigheten i Østfold ligger på 29 uker, mens den for resten av landet er på 21 uker. Østfold lå med dette plassert høyest i landet i 1986. Tabellene tyder videre på at arbeidsledigheten i fylket i sterk grad kan karakteriseres som en form for strukturell ledighet, som har bakgrunn i den sterke tilbakegangen i industrien. Det høye antall

langtidsledige tyder på at problemet rent strukturelt nå ligger i en økende "hard kjerne" av ledige som er i ferd med å skyves ut av arbeidsmarkedet, og som sannsynligvis ikke vil bli suget opp ved et eventuelt oppsving. Dette funnet har konsekvenser for hvordan det er mulig å redusere ledigheten. Konjunkturregulerende virkemidler vil i liten grad være effektive når ledigheten er av en slik strukturell karakter.

3.3.4: PERSONER PÅ ARBEIDSMARKEDSTILTAK.

Vi vil nå gå over til å se på hvordan utviklingen av arbeidsmarkedstiltak har vært i fylket. I tillegg til de personer som er registrerte som arbeidsledige, har en også personer som går på arbeidsmarkedstiltak eller ekstraordinære sysselsettingstiltak. Dette er tiltak som er satt i gang av det offentlige for å redusere arbeidsledigheten. Tiltakene kan være av ulik karakter, og vi vil kort nevne noen av de tiltakene som blir brukt.

1) Sysselsettingstiltak i offentlig regi:

A) Opprettelse av enkeltarbeidsplasser i offentlig virksomhet Dette tiltaket kunne gjennomføres i stat, fylkeskommuner og primærkommuner og har spesielle refusjonsordninger m.h.t. lønnsutgiftene. Tiltaket var i første rekke ment som et tilbud til ungdom, kvinner over 20 år og langtidsledige over 50 år.

B) I 1983 kom Kommuneprogrammet som ga anledning til å gjennomføre sysselsettingsprogrammer for langtidsledige i fylkeskommuner og primærkommuner.

2) Sysselsettingstiltak i privat regi.

Støtte til private bedrifter som oppretter ekstra arbeidsplasser, eller på annen måte samarbeider om tiltak for å bedre sysselsettingssituasjonen. Her har vi to hovedtyper av tiltak:

A) Støtte til private arbeidsgivere som ansetter ungdom under 18 år.

B) Bedriftsintern opplæring for ungdom og voksne kvinner.

I tillegg til dette eksisterer det ordninger som går på opplæring, likestillingsstøtte osv. Oversikten er ikke ment å dekke alle tiltak, men inneholder de viktigste formene for arbeidsmarkedstiltak. Det bør nevnes at arbeidsplassene i offentlig sektor som inngår ikke er av permanent art. En del av tiltakene er m.a.o bare ment som et sysselsettingstilbud i en fase hvor det ordinære arbeidsmarkedet er vanskelig. Bruken av arbeidsmarkedstiltak gjør at de registrerte ledige gir et for lavt tall på mangelen av jobber i det ordinære arbeidsmarkedet. For å kunne si noe om det reelle omfanget av sysselsettingsproblemet, bør en også regne med de som er på arbeidsmarkedstiltak. Ved å ta med personer på arbeidsmarkedstiltak når en beregner ledighetsprosenten vil vi få et uttrykk for bruttoarbeidsledigheten (Hanisch Høgnes: Søkelys på arbeidsmarkedet 85:1). Denne størrelsen viser et uttrykk for hvor stor andel av arbeidstyrken som har direkte sysselsettingsproblemer. For noen vil arbeidsmarkedstiltakene resultere i fast arbeid, men disse utgjør ikke noen stor andel av de som er på tiltak. Tabell 3.3.5. viser antall personer på arbeidsmarkedstiltak i Østfold fra 1982 til 1986.

Tabell 3.3.5: Personer på arbeidsmarkedstiltak, og antall ledige. Samt bruttoarbeidsledige i prosent.

ÅR	1982	1983	1984	1985	1986*
1. Pers på tiltak	1179	2208	2025	2167	1600
2. Ant. Arb. Ledige	3150	4920	5216	4049	2253
3. Totalt	4329	7128	7241	6216	3853
-----	-----	-----	-----	-----	-----
4. Brutto- Arbeids Ledighet %	4.5 (3.3)	7.5 (5.2)	7.5 (5.4)	5.4 (3.5)	4.0 (2.4)

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra fylkesarbeidskontoret i Østfold og arbeidsmarkedsstatistikk nr.11/86. Tallene i parentes er registrerte arbeidsledige i % av arbeidstyrken.

* Til og med september 1986.

Utviklingen i arbeidsmarkedstiltakene viser at den største absolutte endringen kom fra 1982 til 1983, dette henger sammen med at det var i 1983 Kommuneprogrammet ble iverksatt. Dette kom i den perioden hvor arbeidsledigheten vokste mest. Fra 1983 til 1985 var antall personer på tiltak omtrent uendret, mens en fikk en nedgang fra 1985 til 1986, som også var den perioden hvor ledigheten gikk mest ned. Grovt sett følger altså tiltakene utviklingen i ledigheten, med det unntak at mens ledigheten økte fra 1983 til 1984 gikk antall personer på tiltak ned.

Ser vi på bruttoledigheten i absolutte tall, så viser denne at ledighetsproblemet er langt større enn hva de registrerte ledige gir uttrykk for. I 1986 var det 3853 bruttoledige i Østfold, og av disse var hele 42 % på arbeidsmarkedstiltak. Dette i seg selv er en illustrasjon på at bruk av registrerte ledige som uttrykk for tilstanden på arbeidsmarkedet kan være direkte misvisende, og også uheldig når det gjelder tiltak for å bedre situasjonen. Mens den registrerte arbeidsledighetsprosenten gjennomsnittelig var på 4 % i perioden, var tilsvarende tall for bruttoledigheten 5.8 %.

Med 4 % bruttoledige i 1986 må situasjonen på arbeidsmarkedet i Østfold fremdeles kunne karakteriseres som urovekkende, særlig når en også tar hensyn til det store antallet langtidsledige. I tillegg til dette kommer selvsagt også den uregistrerte arbeidsledigheten som vi ikke har noe anslag på.

3.3.5: UTVIKLINGEN I ARBEIDSLEDIGHETEN INNEN FYLKET.

Vi vil nå se på hvordan arbeidsledigheten har utviklet seg innenfor forskjellige deler av fylket. Under beskrivelsen av næringsstrukturen i kapittel 2, så vi at andelen sysselsatte i de forskjellige næringene varierte mellom ulike distrikter. Det er derfor grunn til å anta at også arbeidsledigheten fordeler seg ulikt innenfor ulike regioner. I tabell 3.3.6. er arbeidsløshetsprosentene regnet ut for hvert distrikt fra 1980 til 1986.

Tabell 3.3.6: Registrerte arbeidsledige i % av arbeidstyrken for Østfold etter distrikt 1980-1986.

ÅR	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*
Moss og omland	0.7	0.8	1.4	3.2	3.1	2.3	1.4
Fredrikstad og omland	1.9	2.5	4.1	6.9	7.5	6.2	2.7
Sarpsborg og omland	2.1	2.7	3.5	3.7	4.3	3.2	3.0
Halden og omland	3.7	4.5	6.5	7.4	8.5	6.3	3.7
Indre Østfold	0.9	1.3	1.9	2.3	2.7	1.8	1.2
HELE FYLKET	1.7	2.2	3.3	5.2	5.4	4.2	2.4

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Fylkesarbeidskontoret i Østfold, Nye Distriktstall og Folketellingen for Østfold 1980.
* Tallene for 1986 er til og med September.

Tabellen viser at det er Haldendistriktet som har blitt hardest rammet av arbeidsledigheten. Ledigheten nådde en topp i 1984 da hele 8.5 % var registrert som arbeidsledige. Fredrikstad og Sarpsborg har i hele perioden byttet på å ha den nesthøyeste ledigheten. Ledigheten i Fredrikstaddistriktet har imidlertid variert adskillig mer enn i Sarpsborgdistriktet. Av distriktene er det bare Moss og Indre Østfold som i hele perioden har hatt en ledighet som er mindre enn det som gjaldt for landet under ett. Dette viser at arbeidsledigheten har rammet de ulike deler av fylket meget systematisk. Dette antar vi i stor grad skyldes forskjeller i næringstruktur, spesielt forskjeller i industrisysselsettingen og dennes bransjemessige sammensetning. I kapittel fem vil vi koble sammen analysen fra arbeidsmarkedet og næringsstrukturen for å studere dette nærmere.

OPPSUMMERING AV KAPITTEL 3: ARBEIDSMARKEDET I ØSTFOLD.

Beskrivelsene og analysene i dette kapitlet kan sammenfattes under følgende punkter:

* Utviklingen i yrkesdeltakelsen har for Østfolds vedkommende hovedsaklig fulgt mønsteret for resten av landet. En viktig forskjell er at Østfold har en lavere yrkesdeltakelse, og at denne vesentlig skyldes at andelen yrkesaktive kvinner er lavere enn for landet under ett.

* Veksten i sysselsettingen i 70-årene kom hovedsakelig i deltidsarbeid for kvinner. Fra 1980 til 1984 har kvinners yrkesdeltakelse økt mindre, men det har skjedd en overgang til mer heltidsarbeid. Også i denne perioden har fylket sakket ytterligere akterut i forhold til resten av landet. Dette tyder på at sysselsettingsbetingelsene for kvinner i Østfold er dårligere enn ellers i landet. For mennenes vedkommende har en hatt en stagnasjon i sysselsatte i heltid i samme periode, og en viss vekst i andelen deltids og korttidssysselsatte.

* Arbeidsledigheten i fylket har ligget langt over landsgjennomsnittet i hele perioden 1980 til 1986, selv om forskjellene er blitt mindre de to siste årene. Arbeidsledigheten har gjennomgående rammet kvinner hardere enn menn, med et unntak av ledighetstoppen i 1984 og 1985.

* Arbeidsledigheten blant kvinner vil være et resultat av flere forhold, men en viktig faktor ligger trolig i den generelt vanskelige situasjonen og sterke konkurransen om jobber på arbeidsmarkedet i Østfold. Den lave yrkesaktiviteten og høye ledigheten blant kvinner henger også sammen med næringsstrukturen i fylket, med en svakt utviklet service-sektor og et stort innslag av tradisjonell mannsdominert industri.

* I tillegg til den høye arbeidsledigheten i Østfold, ligger fylket også øverst på statistikken når det gjelder andelen langtidsledige. Selv om den registrerte ledigheten har blitt mer enn halvert fra 1984 til 1986, er antall langtidsledige i fylket omtrent uendret. Dette er en indikasjon på at ledigheten i Østfold i større grad enn for landet som helhet er av strukturell karakter, hvor en har en stor gruppe av ledige som skyves helt ut av arbeidsmarkedet. Dette problemet gjelder i første rekke eldre mannlige arbeidsledige.

* Antall personer på arbeidsmarkedtiltak viser at en del av årsaken til nedgangen i ledigheten fra 1984 til 1986 skyldes at andelen på arbeidsmarkedstiltak i forhold til antall arbeidsledige har økt sterkt. Bruttoledigheten som er definert som summen av arbeidsledige og personer på arbeidsmarkedtiltak viser at antall personer med et vanskelig forhold til arbeidsmarkedet er langt større enn hva det tradisjonelle arbeidsløshetsmålet tilsier. I 1986 hadde fylket en bruttoledighet på 4 % , noe som må karakteriseres som høyt i norsk målestokk.

* Arbeidsledigheten har rammet de ulike distriktene i fylket meget forskjellig. Haldendistriktet har i hele perioden 1980 til 1986 vært hardest rammet av ledigheten, med en ledighet på 8.5 % under ledighetstoppen i 1984. Fredrikstad og Sarpsborgdistriktet har også hatt en gjennomgående meget høy ledighet i hele perioden, mens Moss og Indre Østfold i samme periode lå under landsgjennomsnittet. Forskjeller i arbeidsledighet antar vi i stor grad skyldes forskjeller i næringsstruktur, og spesielt industrisektorens størrelse og bransjemessige sammensetning i de ulike distrikter.

KAPITTEL 4: ØKONOMISK SOSIALHJELP I ØSTFOLD.

Omfanget av sosialhjelpen sier noe om den registrerte fattigdommen i fylket, og representerer velferdsstatenes "nederste sikkerhetsnett". Lovgrunnlaget for den økonomiske sosialhjelpen finnes i Lov av 5. juni 1964 om sosial omsorg. Lovens grunnprinsipp er at den skulle fange opp alle som hadde behov for offentlig støtte og hjelp, men som ikke kommer inn under noen trygdordning eller hvor ytelsene er utilstrekkelige.

Lov om sosial omsorg er en rammelov som overlater sosialkontorene en stor grad av skjønn. Tjenestetilbudet varierer adskillig fra en kommune til en annen, både når det gjelder arten av tjenester og omfanget av tilbudet. Det har fra myndighetenes side blitt reist krav om bruk av faste normer for tildeling (NOU 1985:18).

I Nedre Glomma-regionen har de to største kommunene Tune og Fredrikstad innført EDB behandling av søknader. Dette gir seg utslag i en organisasjonsmessig vridning hvor databehandling delvis har overtatt for sosialkuratorer, og klientene ikke møter sosialkuratorene "over bordet" i samme grad som før. Hovedtendensen er klar. EDB-behandling gir seg utslag i krav om fastere former på stønadssatsene, og dette er i tråd med hva man fra sosialdepartementets side har ønsket, både ut fra fordelings- og effektivitetshensyn. Det knytter seg i første rekke to argumenter mot et system med normerte satser. For det første vil de neppe fange opp det mangfold av stønadsbehov sosialtjenesten blir presentert for. For det andre vil det oppstå et spenningsforhold til det kommunale selvstyret. Dette skal vi ikke gå nærmere inn på her, men vi kan allerede nå slå fast at sosialkontorets organisering og ulik normering av den økonomiske stønad har betydning for variasjonen i sosialhjelpsutgiftene.

4.1: STØNADSMOTTAKERE OG STØNADSNIVÅ I ØSTFOLD OG RESTEN AV LANDET.

Før vi går inn på utviklingen i sosialhjelpen må vi presisere at det foreligger visse svakheter i de kilder vi her benytter.

Sosialhjelpstatistikken til statistisk sentralbyrå er blitt mye kritisert (Terum 86: 6,7). For det første sier statistikken ikke noe om de som får avslag på søknad om hjelp. Den skiller heller ikke mellom tilgang og avgang i gruppen av mottakere. For det andre sender ikke alle kommuner inn opplysninger, og de er heller ikke alltid til å stole på. Årsaken til dette er bla. at utfylling av registreringsskjema og oppdatering av arkivopplysninger varierer. Den tredje innvendingen går på innsamlingsmåte og definering av analyseenhet. I 1976 gikk man over fra å registrere mottakere til å registrere antall tilfeller. Dette gjør det vanskelig å sammenlikne utviklingen før og etter 1976, og umulig å kontrollere eventuelle dobbeltregistreringer ved at samme person får stønad i flere kommuner (Terum 84:6-9). Vi vil starte med å sammenlikne Østfold med andre fylker når det gjelder sosialhjelpen.

Tabell 4.1: Innslaget med sosialhjelpsmottakere pr. 1000 innbyggere i seks fylker i 1983 og 1984 og gjennomsnittlig stønadssum.

	Sos.hj. pr. 1000 innb.			Gjennomsnittlig stønadssum		
	83	84	Endr%*	83	84	Endr %
Oslo	41	44	9.6	9031	11587	28
Finmark	36	37	-3.0	3711	4140	12
Hordaland	27	28	4.4	7887	10093	28
Sør Trøndl.	26	26	1.6	7564	10904	44
Østfold	25	30	18.0	6259	7858	26
Troms	25	25	1.0	5119	6825	33
Hele landet	23	25	7.0	6592	8379	27

Kilde: Statistisk årbok 85 og 86, dataene er bearbeidet.

* Det bør presiseres at den prosentvise endringen her er endring i antall tilfeller totalt, og avviker fra endringene pr.1000 innb.

Tabellen viser de seks fylkene som toppet statistikken i 83, og Oslo og Finmark lå øverst både i 83 og 84, noe de forøvrig har gjort siden 1966. Østfold har hatt en økning på 18% i antall tilfeller fra 83 til 84, og inntok med dette tredjeplassen på landsbasis med 30 sosialhjelpsmottakere pr. 1000 innbyggere.

Vi ser av tabellen at utbetalingene pr. stønadstilfelle varierer sterkt fra fylke til fylke. Denne variasjonen kan skyldes flere forhold. Siden statistikken ikke sier noe om varigheten av sosialhjelpen kan variasjoner skyldes at utbetalingsperiodene varierer. I så fall vil

fylker med høy stønadssum ha lengre perioder med utbetalinger pr. tilfelle enn fylker med lav stønadssum. Variasjoner kan også skyldes at behovet for stønad er forskjellig i fylkene. Endelig kan variasjoner skyldes at noen kommuner bruker mer eller mindre faste normer for tildeling av stønadssum, mens andre ikke gjør det. Disse normene varierer også. Hvordan de kan variere skal vi drøfte nærmere seinere.

Den gjennomsnittlige stønadssummen endret seg med 27% fra 83 til 84 på landsbasis. Østfold fylke hadde en tilsvarende økning på 26%. En mulig forklaring på dette er at den sterke økningen i antall tilfeller (i forhold til de andre fylkene) har nødvendiggjort en sterk prioritering av midlene, slik at økningen i antall tilfeller ikke gir seg utslag i tilsvarende økning i gjennomsnittlig stønadssum. Poenget her er imidlertid at fylket har en svært høy andel av stønadstilfeller i forhold til resten av landet, og at dette nødvendiggjør en kartlegging av årsakene.

4.2: STØNADSTILFELLER OG STØNADSNIVÅ I ØSTFOLD KOMMUNEVIS.

Tabell 4.2: Sosialhjelpsmottakere i Østfold 1981-1984.

ANTALL STØNADSTILFELLER								
KOMMUNE	1981	1982	% endr.	1983	% endr.	1984	% endr	81-84
Fylket	3921	5072	29.4	5767	13.7	6853	18.8	74.8
Halden	414	591	42.7	672	13.7	692	3.0	67.1
Sarpsborg	273	348	27.5	323	-7.2	586	81.4	114.6
Fredrikst	798	953	19.4	976	2.4	1400	43.4	75.0
Moss	483	764	58.2	882	15.4	969	9.9	100.6
Hvaler	37	35	-5.4	15	-57.1	27	80.0	-27.0
Borge	143	172	20.2	237	37.8	271	14.3	89.5
Varteig	25	28	12.0	46	64.3	43	-6.5	72.0
Skjeberg	213	351	64.8	289	-17.7	375	29.8	76.0
Aremark				16		17	6.3	---
Marker	38	46	21.1	64	39.1	48	-25.0	26.3
Rømskog				7		5	-6.3	---
Trøgstad	60	73	21.7	84	15.1	90	7.1	50.0
Spydeberg	45	63	40.0	78	23.8	54	-30.8	20.0
Askim	165	187	13.3	201	7.5	206	2.5	24.8
Eidsberg	128	139	8.6	147	5.7	148	0.7	15.6
Skiptvedt	50	34	-32.0	56	64.7	59	5.4	18.0
Rakkestad	94	139	47.8	148	7.9	150	1.4	59.5
Tune	430	492	14.4	647	31.5	714	10.4	66.0
Rolvøy	61	100	63.9	121	21.0	131	8.3	114.7
Kråkerøy	99	132	33.3	160	21.1	182	13.7	83.8
Onsøy	92	112	21.7	140	25.0	192	37.1	108.7
Råde	32	33	3.1	50	51.5	71	42.0	121.9
Rygge	171	208	21.6	300	44.2	330	10.0	93.0
Våler	31	34	9.7	47	38.2	39	-17.0	25.8
Hobøl	33	30	-9.1	61	103.3	54	-11.5	63.6

Kilde: SSB, Nye distriktstall (1/83,12/83,1/85,2/86).
Dataene er bearbeidet av oss.

Tabellen viser endringene i antall tilfeller med økonomisk sosialhjelp for hele fylket og for de enkelte kommuner fra 81 til 84. Kommunetallene aggregert på fylkesnivå viser skrittvis økninger i antall tilfeller på henholdsvis 29.4%, 13.7% og 18.8% i denne perioden, og fra 1981 til 1984 har økningen vært på hele 74.8%.

Om disse tallene brytes ned på kommunenivå blir bildet noe mer variert. Størst økning i løpet av hele perioden hadde Råde med 121.9% vekst. Dette er litt spesielt, på grunn av det lave utgangspunktet. Til sammenlikning var Eidsberg den kommunen som hadde den minste økningen, nemlig 15.6%. Den kommunen som skiller seg ut i særlig grad er Hvaler, som var den eneste kommunen med nedgang (27%) fra 81 til 84. Ser vi på endringene fra et år til det neste viser tabellen at flere kommuner har hatt en nedgang i antall tilfeller enkelte år. Velger vi å se på hele perioden under ett er Hvaler "unntaket som bekrefter regelen": Det har vært en sterk økning i antall trengende i Østfold i denne perioden (74.8% på fylkesnivå). Utvilsomt vil en betydelig del av de kommunale utgifter til sosialhjelp kunne spores tilbake til denne økningen i antall tilfeller.

Det neste steget er å se på antall stønadstilfeller i kommunene i forhold til befolkningsstørrelsen. Dessuten tar vi med den gjennomsnittlige stønaden pr. tilfelle, for å undersøke om det kan påvises noe mønster i forholdet mellom kommunene på disse variablene.

Tabell 4.3: Antall innbyggere, stønadstilfeller i % av befolkning og gjennomsnittlig økonomisk stønad pr. tilfelle, Kommunevis, Østfold.

1984 KOMMUNE	Ant. Innb 1/1-85	Gj.Øk Stønad Pr.Tilf.	Ant. St.Tilf I%/Bef.
HELE FYLKE	235031	7814	2.9
0101 Halden	25890	9196	2.7
0102 Sarpsborg	12072	7427	4.9
0103 Fredrikstad	27052	5257	5.2
0104 Moss	24834	10247	3.9
0111 Hvaler	2896	3677	0.9
0113 Borge	11301	6008	2.4
0114 Varteig	2137	4590	2.0
0115 Skjeberg	13501	7049	2.8
0118 Aremark	1518	9253	1.1
0119 Marker	3472	2442	1.4
0121 Rømskog	700	2151	0.7
0122 Trøgstad	4777	4978	1.9
0123 Spydeberg	4154	6070	1.3
0124 Askim	12500	6363	1.6
0125 Eidsberg	9163	6121	1.6
0127 Skiptvedt	3120	2857	1.9
0128 Rakkestad	7215	5223	2.0
0130 Tune	18513	12561	3.9
0131 Rolvsøy	5648	5445	2.3
0133 Kråkerøy	7407	8104	2.5
0134 Onsøy	12496	5824	1.5
0135 Råde	5831	5376	1.2
0136 Rygge	11537	10865	2.9
0137 Våler	3509	5258	1.1
0138 Hobøl	3788	5552	1.4

Kilde:SSB, "Nye Distriktstall" 5/85, 6/85 og egne utregninger.

Tabell 4.3 viser antall innbyggere i fylket og i hver enkelt kommune pr.1/1-85, gjennomsnittlig økonomisk stønad pr.tilfelle i 84 og antall stønadstilfeller i prosent av befolkningen i 84. Den gjennomsnittlige økonomiske stønaden pr. tilfelle ligger på 7814,- kr for hele fylket.(Beløpet adskiller seg litt fra det vi presenterte i tabell 4.1 fordi Statistisk Arbob opererer med reviderte tall). For kommunene varierer denne størrelsen fra 2151,- i Rømskog til 12561,- i Tune. Dette gir en variasjon på 10 410,- et tall som må sies å være oppsiktsvekkende høyt. Et av hovedformålene med denne rapporten er å finne mulige årsaker til kommunale variasjoner når det gjelder den økonomiske stønaden og antall stønadstilfeller.

Når det gjelder antall stønadstilfeller utgjør disse i Østfold 2.9% av befolkningen. På kommunenivå skiller Fredrikstad med 5,2%, Sarpsborg med 4,9% og Moss og Tune med 3,9% seg ut i særlig grad. Lavest ligger Rømskog med 0,7% og Hvaler med 0,9%.

Kan vi skimte noe mønster når vi ser dette materialet i sammenheng? Det

første som slår en er at for Tune går høy gjennomsnittlig økonomisk stønad pr. tilfelle (12 561,-) sammen med høy verdi på variabelen antall stønadstilfeller i prosent av befolkning (3.9%). Tunes desiderte motsats, Rømskog, ligger lavest på tilsvarende variable (2151,- og 0.7%). Hvaler som eneste kommune med nedgang i andel stønads tilfeller fra 1981 til 1984, har den nest laveste andelen stønadstilfeller og ligger langt nede på lista over gjennomsnittlig økonomisk stønad pr. tilfelle. Men noe ensartet mønster i den forstand at høy plassering på en av variablene gir høy plassering på de andre finnes ikke, hvis vi ser på alle kommunene i fylket.

Det at bykommunene Fredrikstad, Sarpsborg og Moss samt omegnskommunen Tune har høyest andel stønadstilfeller i prosent av befolkningen gir visse indikasjoner på at det er i by- og omegnskommuner med relativt høye innbyggertall at andelen av sosialhjelpstilfeller er størst. Om vi ser dette i forhold til utviklingen i antall stønadstilfeller fra 81 til 84, så ligger Sarpsborg, Fredrikstad og Moss klart over fylkesgjennomsnittet på 74.8% økning. Bykommunene hadde en sterk vekst i antall stønadstilfeller i perioden. Den fjerde bykommunen, Halden lå noe lavere, men hadde en vekst på 67.1% som kan karakteriseres som merkbar. Halden lå under fylkestallene også for andel stønadstilfeller med 2,7%. Bortsett fra Halden vil Østfolds bykommuner ligge over tallene for hele fylket både når det gjelder andel stønadstilfeller og økning i antall tilfeller 1981-84. Sosialhjelpen må derfor sies å både ha et stort omfang og å ha ekspandert kraftig i Østfolds bykommuner i perioden. Om dette kan ha sammenheng med arbeidsledighetsnivået er et av de spørsmålene vi stiller i neste kapittel. Dette behandles også grundigere i kapitlene 7-9.

Når det gjelder det vi kan kalle ikke-bykommuner hadde 7 av dem en høyere vekst i antall tilfeller enn fylkesveksten på 74,8. 13 kommuner lå under denne fylkesveksten, dvs. vel dobbelt så mange. Av disse 20 kommunene var det kun Tune som hadde en høyere andel stønadstilfeller i prosent av befolkning enn fylkestallet på 2.9%. Ved en eventuell framskrivning i tid vil spesielt de 7 nevnte kommunene (under visse forutsetninger) ha potensiale i seg til å nå

nivået til Fredrikstad, Sarpsborg, Moss og Tune med hensyn til andelen stønadstilfeller.

SOSIALHJELPSTILFELLER ETTER FAMILIETYPE.

Til slutt i dette kapitlet skal vi berøre sammensetningen av sosialhjelpsmottakerne. Vi bygger her på den offisielle statistikken til SSB, men temaet vil bli grundigere behandlet ut fra vårt materiale i kapittel 8 og 9.

Tabell 4.4: Sosialhjelpestilfeller etter familietype i Østfold fylke.

FAMILIETYPE	1981	1984	% Økning
Enslig mann Uten barn under 18 år	1374	2028	47.6
Med barn under 18 år	155	147	-5.2
Enslig kvinne Uten barn u. 18 år	840	1366	62.6
Med barn u. 18 år	719	934	29.9
Ektepar Uten barn under 18 år	271	455	67.9
Med barn under 18 år	538	652	21.2
I ALT/(Uoppgitt)	4114 (217)	6979 (1397)	69.6

Kilde:SSB "Nye distriktstall" nr. 1/83 og 2/86.

Det vi i første omgang må merke oss i tabell 4.4. er at familiesituasjon var uoppgitt for hele 1397 tilfeller, eller hele 20% av stønadstilfellene. Dette setter store begrensninger i hva vi kan si om emnet her. Hvordan sosialhjelpsmottakerne er sammensatt etter familietype vil bli grundigere behandlet i kapittel 8 og 9 for et utvalg av kommuner, den såkalte "nedre Glomma-regionen.

Med den nevnte begrensning i minne viser tabellen oss at enslige menn uten barn under 18 år utgjør den største gruppen med 2028 tilfeller. Enslige kvinner uten barn utgjør den nest største gruppen med 1366 tilfeller. Det er altså enslige uten barn som er den klart største gruppen av stønadsmottakere. Den aller største tilveksten fra 1981 til 1984 kommer i gruppen av ektepar uten barn med 67.9%. Enslige kvinner uten barn har hatt en nesten like stor tilvekst med hensyn til å motta sosialhjelp, 62.6% er en sterk økning. Når vi tar

med at gruppen menn uten barn har økt med 47.6%, ser vi at flertallet av nye tilfeller i perioden utgjøres av mottakere uten barn.

OPPSUMMERING AV KAPITTEL 4: ØKONOMISK SOSIALHJELP I ØSTFOLD

* Østfold fylke hadde en økning i antall stønadstilfeller på hele 75% fra 1981 til 1984. Fylket inntok med dette tredjeplassen på landsstatistikken over sosialhjelpstilfeller pr. 1000 innbyggere, bare Oslo og Finnmark lå høyere. Denne økningen ga svært ulike utslag i de forskjellige kommunene. Det var kun Hvaler som hadde en nedgang i antall stønadstilfeller i perioden.

* Det var i bykommunene Fredrikstad, Sarpsborg og Moss samt i omegnskommunen Tune at andelen stønadstilfeller var høyest. Den gjennomsnittlige økonomiske stønaden pr. tilfelle varierte fra kr 2151 i Rømskog til kr 12561 i Tune. Enslige menn uten barn utgjorde den største gruppen blant sosialhjelpsmottakerne, tett fulgt av enslige kvinner uten barn.

* Dette kapittelet er en generell dataanalyse basert på den offisielle statistikken som finnes. I rapportens hoveddel II vil vi foreta en mer inngående analyse av variasjonen i sosialhjelpstilfeller mellom kommunene. Vi vil også gå ned på individnivå for å undersøke klientsammensetningen. Dette vil kunne besvare spørsmål som den offisielle statistikken sier lite om. Er det f.eks. slik at den typiske sosialhjelps klient er arbeidssøker?

KAPITTEL 5: SAMMENKOPLING AV ELEMENTER FRA KAPITLENE 1-4 VED HJELP AV NÆRINGSSTRUKTURKLASSIFISERING.

I dette kapitlet trekkes noen av beskrivelsene fra kapittel 1-4 sammen for å belyse mulige sammenhenger mellom demografi, arbeidsmarkedssituasjon, sosialhjelp, og næringsstruktur. Vårt utgangspunkt er at de ulike delområdene som er beskrevet innledningsvis ikke er upåvirket av hverandre. Dette innebærer at vi forventer at visse størrelser fra de ulike områdene i større eller mindre grad samvarierer systematisk. Eksempelvis er det tidligere påpekt at det er en nøye sammenheng mellom næringsstruktur og arbeidsledighet. Det er også naturlig å forvente at dette i sin tur influerer på sosiale forhold, eksempelvis hvor mange sosialhjelpsmottakere det er i en kommune. For å foreta en slik sammenkobling har vi valgt å ta utgangspunkt i næringsindeksen fra kapittel 2 som kategoriserte alle kommunene i fylket etter viktigste næringstype. Verdier de forskjellige kommunene har på ulike variable kan da settes inn, og ut fra dette vil spesielle mønstre fremkomme. Kapitlet deles inn på følgende måte:

- Næringsvariabelindeksen og variablene som skal inngå.
- Beskrivelse og drøfting av kommunene i hver kategori.
- Beskrivelse og drøfting om forholdet mellom de ulike næringskategoriene.

5.1: NÆRINGSINDEKSEN OG VARIABLENE SOM INNGÅR.

Ut fra næringsindeksen fra kapittel 2 fikk vi følgende kategorier:

1. Ensidige jordbrukskommuner.
2. Jordbruks/Industrikommuner.
3. Jordbruks/Tjenestekommuner.
4. Ensidig industrikommuner.
5. Industri/Tjenestekommuner.
6. Tjenesteyttingskommuner.

Denne indeksen vil vi koble sammen med følgende variable:

1. Befolkningsstørrelse. 1.1.- 85.
2. Andel personer 16-66 år i prosent av total befolkning. 1.1.1985.
3. Arbeidsløsheten i prosent av arbeidsstyrken. 1984
4. Andel sosialhjelpstilfelle i prosent av befolkning. 1984.
5. Flyttetilbøyelighet. Målt som summen av tilflytting og fraflytting i prosent av befolkningen. +/- betegner om nettoflyttingen er positiv eller negativ. 1984.
6. Gjennomsnittsinntekt. Nettoinntekt før særfradrag for personlige skatteyttere. 1984.

Vi går nå rett over til å se på hvordan kommunene plasserer seg i forhold til indeksen på overnevnte variable. 1984 danner basis for alle analysene i dette kapitlet.

5.2: FORDELINGEN INNENFOR DE ULIKE NÆRINGSKATEGORIENE.

GRUPPE 1. ENSIDIGE JORDBRUKSKOMMUNER (6)

Kommune	Antall Innb.	Andel 16-66	Prosent Arb.løs	Ant. Sos.hj	Flytte tilb.	Gjenn. Inntekt.
Aremark	1518	58.6	5.4	1.1	6.6(+)	85530
Marker	3472	62.8	2.7	1.4	6.4(-)	87218
Rømskog	700	62.4	1.1	0.7	5.6(+)	85226
Trøgstad	4777	62.3	2.4	1.9	9.9(+)	84666
Spydeberg	4154	64.2	2.7	1.3	9.7(+)	91465
Rakkestad	7215	62.2	2.9	2.0	6.4(+)	84014
GJ.SNITT ¹⁾	3693	62.1	2.9	1.4	7.4(+)	86353
GJENN.SNITT FYLKET ²⁾	9401	63.8	4.4	2.2	9.9(+)	87744

1) Dette er gjennomsnittet for gruppen totalt.

2) Fylkesgjennomsnittet er basert på kommunene som enheter.

De seks kommunene i denne gruppen er geografisk sett beslektet i den forstand at de danner et sammenhengende belte fra nord-øst i fylket til syd-øst. Det slående med tabellen er at som gruppe ligger kommunene her under gjennomsnittet for fylket på alle variablene. Spesielt gjelder dette arbeidsledigheten og antall sosialhjelpstilfeller. At en

kommune som Aremark har en arbeidsledighet som ligger godt over gjennomsnittet skyldes antagelig at en stor del av innbyggerene her arbeider i Halden, som er den kommunen som har vært hardest rammet av ledigheten. Når det gjelder antall sosialhjelpstilfeller ligger alle kommunene under gjennomsnittet for fylket. Dette kan tyde på at det er en sammenheng mellom arbeidsledigheten og antall sosialhjelpstilfeller. Bildet er imidlertid ikke entydig, fordi Aremark har den høyeste ledigheten men ligger nest lavest når det gjelder antall sosialhjelpstilfeller.

Når det gjelder det vi i kapittel 1 kalte den "arbeidsmarkeds-potensielle" gruppen, nemlig andelen 16-66 år, ligger alle kommunene under fylkesgjennomsnittet. Dette betyr at det i jordbrukskommunene er en større andel eldre, eller en større andel yngre enn i fylket under ett. Ser vi på flyttetilbøyeligheten er det for det første bare en kommune som har større fraflytting enn tilflytting (Merket -). Ellers har jordbrukskommunene lavere flyttetilbøyelighet enn fylket under ett. Dette tyder på at det er en større grad av stabilitet i befolkningen i denne type kommuner. At Trøgstad og Spydeberg har den høyeste flyttetilbøyeligheten i gruppen kan antakelig i stor grad forklares ved at disse kommunene ligger mer sentralt. Når det gjelder inntekt ligger alle kommunene med unntak av Spydeberg under fylkesgjennomsnittet. Dette kan skyldes både næringsstrukturen i seg selv, og den lave andelen i gruppen 16-66 år.

GRUPPE 2. JORDBRUKS/INDUSTRIKOMMUNER (1)

Kommune	Antall Innb.	Andel 16-66	Prosent Arb.løs	Ant. Sos.hj	Flytte tilb.	Gjenn. Inntekt.
Skiptvedt	3120	61.4	3.2	1.9	10.3(-)	81712
GJENN.SNITT						
FYLKET	9401	64.6	4.4	2.2	9.9(+)	87744

Siden det bare er en kommune i denne gruppen skal vi bare kort kommentere denne. Også for denne kommunen ser vi at den ligger under

fylkesgjennomsnittet på alle variablene, med unntak av flyttetilbøyeligheten som ligger noe over gjennomsnittet og som dessuten er negativ. Det en ellers kan merke seg for Skiptvedt, er at kommunen har en meget lav andel personer i gruppen 16-66 år (nest lavest i fylket). Gjennomsnittsinntekten er den laveste blant kommunene i fylket. Koblet sammen med den lave andelen 16-66 år gir dette seg det utslag at kommunen også har den laveste gjennomsnittsinntekten pr.innbygger (hadde kommunen hatt en meget høy andel i gruppen 16-66 år kunne den godt fått en gjennomsnittsinntekt pr.innbygger som lå høyere).

GRUPPE 3. JORDBRUKS/TJENESTE KOMMUNER (3)

Kommune	Antall Innb.	Andel 16-66	Arbeid sløse.	Ant. Sos.hj	Flytte tilb.	Gjenn. Inntekt.
Hvaler	2896	58.6	4.9	0.9	8.3(+)	86365
Råde	5831	65.0	2.1	1.2	9.9(+)	88555
Våler	3509	63.2	2.1	1.1	10.0(-)	88085
TOTALT G3	4079	62.3	3.0	1.1	9.4(+)	87668
GJENN.SNITT FYLKET	9401	64.6	4.4	2.2	9.9(+)	87744

De tre kommunene i denne gruppen ligger alle i den vestlige delen av fylket. Våler er omegnskommune til Moss, og Råde ligger midt mellom Moss og Fredrikstad. Dette gjør at begge kommunene ligger meget sentralt i motsetning til de ensidige jordbrukskommunene i gruppe 1. Hvaler er en øykommune som ligger helt sør-vest i fylket. Også for denne gruppen er det slik at den ligger under fylkesgjennomsnittet på alle variablene. Variasjonen mellom kommunene i gruppen er imidlertid stor. Det er bare for andelen sosialhjelpstilfelle at alle tre ligger under gjennomsnittet. Det er først og fremst Hvaler som skiller seg ut med en høy arbeidsledighet, lav andel 16-66 år, og lav gjennomsnittsinntekt. I tillegg må en her bemerke at benevnelsen jordbruk ikke vil stemme for Hvaler, fordi primærnæringen her er dominert av fiske og fangst.

Ser en bort fra Hvaler er "gruppen" kjennetegnet med en meget lav

arbeidsledighet, meget lav andel sosialhjelpstilfelle(noe som også gjelder for Hvaler), og en gjennomsnittsinntekt over fylkesgjennomsnittet. Arbeidsledigheten ser også her ut til å henge nøye sammen med næringsstrukturen.

GRUPPE 4. ENSIDIGE INDUSTRI KOMMUNER(3)

Kommune	Antall Innb.	Andel 16-66	Arbeid sløse.	Ant. Sos.hj	Flytte tilb.	Gjenn. Inntekt.
Borge	11301	65.0	7.3	2.4	10.1(+)	88877
Varteig	2137	61.5	4.3	2.0	8.8(-)	87965
Skjeberg	13501	65.1	6.2	2.8	9.6(-)	85461
TOTALT G3	8980	63.9	5.9	2.2	9.5(-)	87434
GJENN.SNITT						
FYLKET	9401	64.6	4.4	2.9	9.9(+)	87744

Alle tre kommunene i denne gruppen ligger i Nedre Glomma-regionen, og er omegnskommuner til Sarpsborg. Borge er også omegnskommune til Fredrikstad. At alle tre kommuner her er klassifisert som ensidige industrikommuner skyldes målemetoden av næringsstruktur. Som tidligere nevnt baserer Statistisk Sentralbyrås inndeling seg på næring gruppert etter bosted. Dette innebærer at grad av pendling vil influere på hva slags klassifisering en kommune får. For kommunene i denne gruppen tyder dataene på at den høye industrisysselsettingen skyldes at arbeidstakerne her i stor grad pendler til Sarpsborg/Fredrikstad distriktet.

Av kommunene i gruppen er det Varteig som skiller seg mest ut. Kommunen har en lavere andel personer i gruppen 16-66 år, lavere arbeidsledighet, lavere andel sosialhjelpstilfeller, og lavere flyttetilbøyelighet enn Borge og Skjeberg. Dette skyldes antagelig at kommunen har få innbyggere og har et mer ruralt preg enn de to andre. Når vi ser på gruppen under ett går det frem at arbeidsledigheten er høyere enn gjennomsnittet, noe som ikke er overraskende i og med næringsklassifiseringen. Andelen sosialhjelpstilfelle er også høyere enn gjennomsnittet, noe som tyder på at denne stiger i takt med arbeidsledigheten.

Når det gjelder flyttetilbøyeligheten er denne negativ for to av kommunene i gruppen nemlig Varteig og Skjeberg. Inntektsnivået ligger noe under gjennomsnittet.

GRUPPE 5. INDUSTRI/TJENESTEYTINGS KOMMUNER(9)

Kommune	Antall Innb.	Andel 16-66	Arbeid sløse.	Ant. Sos.hj	Flytte tilb.	Gjenn. Inntekt.
Halden	25890	63.8	8.6	2.7	5.0(-)	85835
Sarpsborg	12072	62.5	6.7	4.9	15.0(+)	87931
Fredriks.	27052	64.5	7.3	5.2	11.5(-)	90189
Moss	24834	66.2	4.0	3.9	10.1(+)	90450
Askim	12500	64.2	3.5	1.6	10.7(-)	90308
Tune	18513	66.5	5.7	3.9	10.2(-)	89013
Rolvøy	5648	67.6	7.8	2.3	14.7(+)	86761
Kråkerøy	7407	66.4	6.7	2.5	9.7(+)	91920
Onsøy	12496	65.6	5.9	1.5	9.2(+)	88253
TOTALT G5	16268	65.3	6.2	3.2	10.7(+)	88962
GJENN.SNITT						
FYLKET	9401	63.8	4.4	2.2	9.9(+)	87744

Dette er den største gruppen av kommuner, og med unntak av Halden, Moss og Askim befinner alle seg i Nedre Glomma-regionen. Ser vi først på gruppen under ett ligger den over gjennomsnittet på alle variablene. Det er den høye arbeidsledigheten og det høye antall sosialhjelpstilfeller som er mest iøyefallende. Alle kommunene i denne gruppen har sammen med en høy andel industrisyssele satt også de mest urbane trekkene av de gruppene vi har sett på. Den høye andelen sosialhjelpstilfeller og den høye flyttetilbøyeligheten kan nok til en viss grad tilbakeføres til disse forhold. At gjennomsnittsinntekten er høyere enn gjennomsnittet her skyldes nok også koblingen av urbanitet og næringsstruktur. Ser vi på forskjellene mellom kommunene i gruppen er det til dels store variasjoner. Dette gjelder spesielt for flyttetilbøyeligheten. Her ligger Halden lavest i gruppen og faktisk lavest i hele fylket. Dette har vi i kapittel 1 tilbakeført til Haldens geografiske beliggenhet, og dataene som nå er drøftet gir heller ikke grunn til å trekke andre konklusjoner. Sarpsborg og Rolvsøy er de kommunene som har den høyeste flyttetilbøyeligheten i gruppen(og i

fylket). Når det gjelder arbeidsledigheten er det bare Moss og Askim som ligger lavere enn gjennomsnittet. Moss lavere arbeidsledighet i forhold til de andre er verdt å merke seg, sett i lys av at kommunen også har en høy andel personer i gruppen 16-66 år. Dette kan tyde på at arbeidsmarkedet i byen har vært forholdsvis gunstig. Det henger nok imidlertid også sammen med at Moss er den av de fire byene som ligger best an når det gjelder muligheter for pendling til områder utenfor fylket. Dette vil antagelig i enda større grad gjelde for Askims vedkommende. En kan ellers merke seg at det er de fire byene Halden, Sarpsborg, Fredrikstad og Moss, samt Tune som har den høyeste andelen sosialhjelpstilfeller. Dette indikerer at graden av urbanitet har betydning for hvor mange sosialhjelpstilfeller en kommune har.

GRUPPE 6. TJENESTEYTINGS KOMMUNER(3)

Kommune	Antall Innb.	Andel 16-66	Arbeid sløse.	Ant. Sos.hj	Flytte tilb.	Gjenn. Inntekt.
Eidsberg	9163	62.5	2.2	1.6	8.5(+)	85041
Rygge	11537	68.1	2.1	2.9	13.9(-)	90120
Hobøl	3788	63.7	1.8	1.4	10.7(+)	92632
GJ.SNITT	8163	64.8	2.0	2.0	11.0(+)	89264
GJENN.SNITT FYLKET	9401	64.6	4.4	2.9	9.9(+)	87744

Geografisk tilhører de tre kommunene den nordlige delen av fylket. Hobøl ligger i det nordvestre hjørnet, Eidsberg noe sørøst for Hobøl mot midten av fylket. Rygge er en omegnskommune til Moss og grenser mot kysten. Det som skiller denne gruppen ut i forhold til de andre er at den har den laveste arbeidsledigheten av samtlige grupper. Variasjonene mellom de tre kommunene er meget liten. Dette har relevans både for gruppen under ett og for hver enkelt kommune. Den lave arbeidsledigheten henger åpenbart sammen med næringsstruktur. For Eidsberg og Hobøl har nok sentral beliggenhet i forhold til Oslo og Akershus også betydning for denne, ved at tilgangen til arbeidsmarkedet utenfor fylket er lett tilgjengelig gjennom pendling. For Rygge vil muligheten for pendling til Moss kunne ha betydning for

den lave ledigheten.

Gruppen merker seg også ut ved å ha den høyeste flyttetilbøyeligheten. Her ligger imidlertid Eidsberg under gjennomsnittet, og Rygge tredje høyest i fylket. Årsaken til Rygges høye flyttetilbøyelighet har nok delvis sammenheng med den militære flyplassen der. Når det gjelder sosialhjelpstilfellene ligger gruppen under gjennomsnittet. Her skiller imidlertid Rygge seg ut med en høy andel. Med unntak av Eidsberg er den gjennomsnittelige inntekten blant de høyeste i fylket.

5.3: FORDELINGEN MELLOM DE ULIKE NÆRINGSKATEGORIENE.

Gjennomgangen ovenfor baserer seg hovedsaklig på hvordan fordelingen innenfor de ulike kategoriene er på kommunenivå. Til tross for de variasjoner som fremkommer innenfor hver kategori mener vi det vil være fruktbart å se på hvilke tendenser som viser seg når vi sammenlikner de ulike gruppene med hverandre.

Kommune Type	Antall Innb.	Andel 16-66	Arbeids løse.	Ant. Sos.hj.	Flytte tilb.	Gjenn. Inntekt
1.Ensidig Jordbruk	-	-	-	-	- (+)	-
2.Jordbruk/ Industri	-	-	-	-	+ (-)	-
3.Jordbruk/ Tjeneste	-	-	-	-	+ (-)	+
4.Ensidig Industri	+	+	+	+	- (-)	+
5.Industri/ Tjeneste	+	+	+	+	+ (+)	+
6.Tjeneste yting.	+	+	-	***	+ (+)	+

+/-:Betegner hvordan næringstypen ligger i forhold til gjennomsnittet for gruppene totalt. Tegnet i parentes under flyttetilbøyeligheten angir om det er positiv eller negativ nettoflytting, mens flyttetilbøyeligheten angir omfanget av flyttingen.
 ***:Betyr at en ligger akkurat på gjennomsnittet. Gjennomsnittet er her beregnet med de seks gruppene som enheter.

Ut fra tabellen ser det ut til at det er stor grad av systematikk i hvordan de ulike næringskategoriene fordeler seg på de forskjellige variablene. Det mest slående med tabellen er at for alle kategoriene hvor jordbruk inngår er det negativ verdi på variablene, med unntak av to. For de to kategoriene hvor industri inngår (vi regner da jordbruk/industri til jordbrukskategorien) er det positiv verdi på alle variablene med unntak av en. Ser vi bort fra flyttetilbøyelighet og gjennomsnittsinntekt er dette mønsteret entydig for disse kategoriene. Dette betyr at både innbyggertall, andel personer i gruppen 16-66 år, arbeidsledighet og antall sosialhjelpstilfelle er lavere i kommuner med sterkt innslag av jordbruk eller primærnæring enn det er i kommuner hvor industrien er dominerende. Når det gjelder kategorien ren tjenesteyting skiller den seg fra industrigrupperingene ved at arbeidsledigheten og andelen sosialhjelpstilfeller er lavere.

Hvordan kan dette mønsteret fortolkes? Selv om inndelingen og verdiklassifiseringen baserer seg på grove mål, går det frem at det er sammenhenger mellom hva slags næringsgruppe en kommune tilhører og hva slags kjennetegn den har på våre variable. Arbeidsledighetsproblemet er større i industrikommuner. Dette går sammen med en høyere andel sosialhjelpstilfelle og større befolkning. Selv om vi ikke har med noe urbaniseringsmål i analysen er det rimelig å anta at dette henger sammen med urbaniseringsgrad. Jordbrukskommunene er gjennomgående mindre tett befolket enn andre kommuner. At andelen personer i gruppen 16-66 år også deler seg langs samme dimensjon kan være en indikasjon på at de rurale strøk har vanskeligere for å holde på personer i arbeidsdyktig alder. Tendensen til at folk flytter fra rurale strøk inn til mer sentrale strøk er ikke noe nytt. Overraskende for Østfolds vedkommende er det at jordbrukskommunene har en positiv tilflytting, selv om flyttetilbøyeligheten ligger under gjennomsnittet. Sannsynligvis er dette mønsteret anderledes for ungdommen. Men det kan også tenkes at den høye arbeidsledigheten i sentrale strøk av Østfold avholder ungdommen fra å flytte. For en del av jordbrukskommunene vil også pendlingsavstanden til Oslo og Akershus være så kort at flytting er unødvendig for å finne arbeid. Det ser forøvrig ikke ut til at det er noen entydig sammenheng mellom flyttetilbøyelighet og om det er positiv eller negativ nettoflytting. Selv om det i kategoriene

industri/tjeneste og rene tjenesteytingskommuner er slik at høy flyttetilbøyelighet går sammen med positiv nettoflytting.

Hovedpoengene i denne delen kan sammenfattes slik:

* Det er stor grad av samsvar mellom næringsklassifisering og problemer knyttet til arbeidsledighet og antall sosialhjelpstilfelle. Næringsstrukturen har også en nær kobling til befolkningsstørrelse, befolkningssammensetning og inntektsnivå i de ulike kommunetypene.

* Industrikommunene(gruppe 4 og 5) har utvilsomt det største arbeidsledighetsproblemet, og de har også den største andelen med sosialhjelpstilfeller.

* Jordbrukskommunene(gruppe 1, 2 og 3) har ikke samme problemer knyttet til arbeidsledighet og sosialhjelpstilfelle. For disse kan det imidlertid være et problem med en lav andel personer i arbeidsdyktig alder og et gjennomgående lavere inntektsnivå enn de andre kommunene.

* De rene tjenesteytingskommunene(gruppe 6), har det minste arbeidsledighetsproblemet, mens sosialhjelpsandelen ligger i en mellomstilling i forhold til de andre næringskategoriene.

Det vil kreves en mer detaljert analyse for å kunne fastslå årsaken til tendensene som er fremkommet her, men tendensene indikerer at det ikke er tilfeldig hvordan de ulike forholdene henger sammen. Vi vil i kapittel 7, foreta en mer detaljert analyse av variasjoner i antall sosialhjelpsmottakere mellom kommunene basert på noen av de samme variablene.

KAPITTEL 6: UTVIKLINGEN I DE FYLKESKOMMUNALE OG KOMMUNALE FINANSER I ØSTFOLD.

Når en skal vurdere folks levekår, og endringer i levekår spiller den offentlige sektorens virkemåte og omfang en sentral rolle. Oppbyggingen av velferdsstaten har hatt som en hovedmålsetning å garantere en minstestandard i levekår for ulike grupper og individer, eller sagt på en annen måte: å garantere sikkerhet mot nød gjennom sosiale tiltak (Steen 86:528). Dette har gitt konkrete utslag i pensjonsordninger, utbygging av helsesektor, utbygging av sosialsektor osv. Det er imidlertid klart at den offentlige sektors ekspansjon og engasjement spenner langt ut over det å sikre folk mot nød og fattigdom. Et kjennetegn ved utviklingen av velferdsstaten i etterkrigstiden har vært den store vektleggingen på utjevning av godene i samfunnet mellom ulike grupper og individer. Selv om en rekke av de sosiale tiltakene selvsagt kan og i mange tilfeller har, en utjevne effekt, finnes det også ordninger hvor denne målsetningen er mer eksplisitt formulert, f.eks gjennom oppbyggingen av skattesystemet.

I hvilken grad de ulike tiltak faktisk virker til å utjevne folks levekår er en annen sak. Dette er både avhengig av hvordan en definerer levekår og hvordan den praktiske politikken virker. Men det er uomtvistelig at den offentlige sektors ekspansjon i etterkrigstiden har bidratt til å bedre og utjevne forskjeller i levekår både mellom ulike grupper og mellom ulike regioner og distrikter i landet.

Dette er en grov skisse av noen hovedtrekk i velferdsstatens utvikling frem til våre dager. Hvorvidt de beskrevne tendenser er betegnende for utviklingen i dag er det derimot uenighet om. Som tidligere påvist i denne rapporten har omfanget av det vi har kalt samfunnets "nederste sikkerhetsnett" sosialhjelpen, økt kraftig i 80-årene. Uavhengig av en fortolkning av denne utviklingen er dette et uttrykk for en relativ forverring i levekår for de dette gjelder. Utgiftene til sosialhjelp utgjør en liten del av de samlede offentlige utgifter, men er likevel

en viktig indikator på utviklingen i og fordelingen av folks levekår.

I fremstillingen som følger anlegges et videre perspektiv på den offentlige sektor ved å se på utviklingen i utgifter og inntekter for den fylkeskommunale og den kommunale sektor. Det er først og fremst innenfor disse nivåene av den offentlige sektoren at en har hatt ekspansjon de siste årene. De fleste tjenester som fylkeskommunene og kommunene produserer/ytter har direkte effekt på borgerenes levekår, enten det gjelder tilbudet av barnehageplasser og prisen på disse, eller om det gjelder mulighetene for medisinsk behandling. Organiseringen av denne delen av rapporten er slik: Først redegjøres det for ulike sider ved den tilnæringsmåten vi skal benytte. Deretter foretas en utgiftsstudie av de fylkeskommunale og kommunale finanser.

TILNÆRMING OG METODE.

Ved å studere utviklingen i de fylkeskommunale og kommunale utgifter bruker vi en indirekte metode for å si noe om endringer i levekår. Det vi først og fremst får frem ved en slik utgiftstilnærming i studiet av den offentlige sektoren, er nivået for utgiftene og endringer i dette. Sentralt er endringer i prioriteringer mellom ulike sektorer i den offentlige virksomhet. Forskjeller i utgiftsutvikling mellom ulike regioner(fylker) og innenfor samme region(mellom kommuner) vil også være av interesse for å vurdere den geografiske fordelingen av levekår. Utgiftene brukes som et indirekte mål på variasjonen og omfanget av den offentlige sektors betydning for levekårene. Det spørsmål som da reiser seg er hvordan de variasjoner og utviklingstrekk vi finner kan fortolkes i lys av levekårskomponentene. Denne fortolkningen mener vi at det for vårt formål er hensiktsmessig å dele i to. Den første vil dreie seg om fortolkning av endringer i nivået på utgiftene. Det andre vil dreie seg om fortolkning av endringer i nivå mellom ulike geografisk avgrensede enheter, som i vårt tilfelle vil være fylker og kommuner.

Når det gjelder å forklare nivået på de offentlige utgiftene og endringer i dette, er det innenfor faglitteraturen blitt lansert en rekke ulike teorier og tilnæringsmåter. Det vil føre for langt her å

gå inn de ulike teoretiske bidrag som er lansert. Vi vil anta at endringer i nivået på utgiftene i utgangspunktet knytter seg til behov eller etterspørsel. Dette betyr ikke at enhver endring i en utgiftskomponent gir endringer i behovsdekningen av visse ytelser. Som utgangspunkt for analysen vil vi imidlertid anta at endringer i utgiftsnivået i hovedsak berører volumet av tjenestene, og at dette innvirker på behovsdekningen og dermed levekårene. Vi vil her redegjøre for noen av de begrensingene som ligger i en slik antagelse.

For å utdype betydningen av behov som grunnlag for offentlige utgifter, kan en tenke seg at en økning i etterspørselen etter f.eks grunnskoleplasser gir automatiske økninger i de kommunale utgifter rett og slett fordi det blir flere barn i skolepliktig alder. Dette innebærer ikke dermed en bedring i levekårene for noen grupper, og behovsdekningen trenger heller ikke å endre seg. Beslutter en derimot å senke antall elever i en klasse fra 20 til 15 elever, vil dette øke utgiftene, og det vil også bedre tjenestekvaliteten for de det gjelder. Dette illustrerer at en utgiftsøkning ikke nødvendigvis medfører noen levekårsbedring.

Et annet forhold som gjør seg gjeldende er produksjonskostnadene ved offentlig tjenesteyting. En økning i utgiftene trenger ikke bety at den totale behovsdekningen endrer seg. Det kan tvertimot være slik at en økning er nødvendig for å opprettholde nivået på tjenestene. Dette henger sammen med begrensede muligheter for produktivitetsforbedringer i en del av den offentlige sektoren. En rekke av de offentlige tjenestene kan være kjennetegnet av arbeidsintensivitet, noe som gir små muligheter for effektivisering. Dessuten er arbeidstidsforkortelser i større grad gjennomført i offentlig sektor. Dette i motsetning til den private sektor hvor en kan få produktivitetsforbedringer ved å bruke mer kapitalintensive innsatsfaktorer i produksjonen. Den samlede effekten av dette vil være at deler av den offentlige sektoren blir "dyrere" å drive, også fordi det er den private sektoren som er lønnsledende. Disse forhold får videre betydning for hvordan utgiftsendringer mellom ulike sektorer og tjenester slår ut. En 5 % økning i utgiftene vil ganske sikkert gi forskjellig virkning for de offentlige tjenestenes omfang og kvalitet, avhengig av hvilken sektor

som berøres.

Det knytter seg også problemer til forklaringen av utgiftsforskjeller mellom ulike fylker og ulike kommuner. Faktorer som gir slike variasjoner kan vi hovedsaklig dele i fire:

1. Strukturelle variable. Dette er forhold som berører de mer tekniske sidene ved produksjonen av offentlige tjenester. Eksempler på slike kan være topografi, demografisk sammensetning, osv. Dette betyr at kostnadene ved produksjonen kan variere uten at dette gir forskjeller i behovsdekningen.

2. Organisering av tjenestene. Forskjeller i organiseringen av ulike tjenester langs samme dimensjon kan gi ulik utnyttelse av ellers like ressurser.

3. Overføringssystemet mellom stat og fylke/kommune. En rekke av de overføringer som staten yter de kommunale sektorer har hatt som formål å utlikne forskjeller betinget av strukturelle forhold. Det er imidlertid ikke gitt at de forskjellene som oppstår som en følge av dette systemet virker utlignende.

4. Politiske variable. Forskjeller i utgifter kan skyldes forskjeller i politisk prioritering. Dette kan igjen ha sin bakgrunn i forskjeller i lokale behov. Noe av intensjonen bak innføringen av det nye inntektssystemet kan f.eks sies å være at en skal gi rom for større grad av lokal prioritering av utgifter til forskjellige formål.

Til tross for de problemer og begrensinger som er nevnt ovenfor vil vi mene at utgiftstilnærmingen gir god innsikt i forandringer på et alment plan. Vi går nå over til å se på utviklingen innenfor fylkeskommunen og kommunene i Østfold.

6.1: UTVIKLINGEN I DE FYLKESKOMMUNALE FINANSER 1980-84.

6.1.1: HISTORISK TILBAKEBLIKK OG ORGANISERING.

Fylkeskommunen er vårt yngste folkevalgte organ. I 1975 vedtok Stortinget direkte valg til fylkestinget. At det ble opprettet en egen administrasjon var en forutsetning for at fylkeskommunen skulle bli en egen, effektiv enhet. Videre ble egen beskatningsrett betraktet som en forutsetning for innføring av direkte valg. Fra å ha vært et hjelpeorgan, først bare for herredskommunene, og etter 1963 for alle primærkommunene, ble fylkeskommunen nå et selvstendig forvaltningsnivå med administrativ og politisk oppbygning etter mønster fra primærkommunene (Fevolden 81:49 og 84:191). Fylkeskommunen kan imidlertid føre sine røtter tilbake til Formannskapslovene i 1837. Her ble det bestemt at ordførerne i herredene i fylket, fylkesmannen og fogdene skulle samles en gang i året for å vedta fylkeskommunens budsjett og behandle andre fylkeskommunale saker (NOU 72:13). Det skjedde kun relativt små endringer ved fylkeskommunens sammensetning og funksjonsmåte i løpet av de første hundre årene. Den hadde få oppgaver og førte en svært anonym tilværelse ved siden av stat og primærkommuner. Etter den andre verdenskrig ble fylkeskommunen båret fram av den store kommunale ekspansjonen i den offentlige sektor, og dette beslutningsnivået fikk en mer framskutt plass. I 1950 utgjorde fylkeskommunenes samlede utgifter 356 millioner kr, mens i 1982 var dette tallet på 25 283 millioner kr. Dette illustrerer fylkeskommunens utvikling fra et anonymt hjelpeorgan til et forvaltningsnivå med svært omfattende oppgaver (Fevolden 84:192).

Fra 1/1-77 ble fylkeskommunene, ved en endring av skatteloven, tildelt egen beskatningsrett. Fylkestinget ble tildelt retten til å fastsette det fylkeskommunale skatteøret, dog innenfor visse rammer. Den øvre grense ble satt til 8%, men ble i 79 redusert til 7,5 %. Samtlige fylkeskommuner har fra første stund ligget på høyeste skatteøre (Fevolden 81:120).

Samtidig ble det innført en revidert skatteutjevning, hvor tildeling skulle skje etter faste regler. De fylkeskommuner som hadde en inntektsskatt som lå under landsgjennomsnittet, skulle få et så stort automatisk tilskudd at de kom opp på gjennomsnittet, eller så nært opp til dette som mulig. Dessuten skulle en mindre andel fordeles etter skjønn. Skatteutjevningen utgjorde 2,1 % av de fylkeskommunale inntekter i 76, og 11,6 % i 77. Dette ble fordelt etter skjønn. Først i 79 ble disse midlene fordelt etter objektive kjennetegn. Situasjonen dengang var at alle unntatt Akershus fikk skatteutjevningmidler (Fevolden 81:120).

Gjennom denne overgangen fra sektortilskudd til generelle tilskudd var formålet å øke den fylkeskommunale handlefrihet. Tidligere beregnet man først utgiftene og utliknet deretter med repartisjons skatten. Nå måtte fylkeskommunene beregne inntektsiden før utgiftssiden. Dette kom til å begrense fylkeskommunenes handlingsmuligheter. Friheten fra kommunene førte over i en avhengighet av den statlige finanspolitikk. Fevolden (81) hevder at dette førte til en tendens til at en gjennom ekspanderende utgifter håpet å presse staten til å gi økte overføringer. Som eksempel nevner han at det var staten som må skaffe tilveie de 80 millioner som manglet for at Østfolds budsjett for 1981 skulle komme i balanse (Fevolden 81:122).

Etter 1/1-76 fikk altså fylkeskommunen en langt mer selvstendig administrativ stilling. Det viktigste var overgangen fra fylkesmann til fylkesrådmann som øverste administrative leder. Det skjedde dessuten en klargjøring på andre felter, noe som bla. medførte at utbyggingsavdelingene og samferdselskontorene ble gjort om til rene fylkeskommunale etater. Følgende administrative organer finnes nå i de fleste fylkeskommuner: Fylkesrådmann, plan- og utbyggingsavdeling, skolesjefens kontor, sykehussjefens kontor, kultursjefens kontor, samferdselskontoret, fylkeskasse, fylkesrevisjon, bygge og eiendomskontoret, og vegkontoret(statlig) Administrasjonen i fylkeskommunene vokste meget raskt i syttiårene I 1972 var det på landsbasis ialt 877 stillinger i de ulike etater. I 1979 hadde det blitt 1929 stillinger, altså nær en fordobling i løpet av syv år. I

åtti-årene har denne utviklingen flatet ut, dels på grunn av en svakere økonomi i fylkeskommunene, og dels fordi man har nådd en akseptabel administrativ standard (Fevolden 84:205).

6.1.2: EN UTGIFTSSTUDIE AV ØSTFOLD FYLKESKOMMUNES FINANSER 1980-1984.

Denne generelle historiske bakgrunn og organisasjonsutforming i slutten av 70-årene legger klare føringer på Østfold fylkeskommunes finanser i 80-årene. Vi skal her ta for oss fylkeskommunens inntekter og utgifter fra 1980 til 1984, sammenliknet med andre fylkeskommuner. Videre skal vi se på sammensetningen av utgifter etter sektor, og om det har skjedd endringer mellom sektorene i perioden.

Tabell 6.1.1: Driftsutgifter under hovedkapittel 1.1-1.6 og 1.8
I alt pr. innbygger Østfold fylkeskommune.

År	Løpende pris	Fast pris e	% end.
1980	4865,-	4865,-	---
1981	5651,-	5119,-	5,2
1982	6251,-	5231,-	2,2
1983	6921,-	5437,-	3,9
1984	7619,-	5652,-	3,9
ENDRING	2754,-	787,-	16,2

Kilde: SSB, strukturtall for kommunal økonomi 80-84. Dataene er bearbejdet av oss. Alle utgifter og inntekter som er oppgitt i faste priser i dette kapittelet er deflatert ved hjelp av kommunalkonsumindeksen fra nasjonalregnskapet målt i 1980 priser. Pr. innbygger er beregnet som et veid gjennomsnitt med folketallet som vekt.

Tabell 6.1.1. viser ekspansjonen i de fylkeskommunale driftsutgifter pr. innbygger i perioden. Driftsutgifter omfatter lønninger, kjøp av maskiner, transportmidler, inventar og annet varig utstyr, vedlikehold av bygninger og anlegg og andre regulære driftsutgifter. Videre inngår i denne posten overføringer til staten, overføringer til andre kommuner og fylkeskommuner og deres særbedrifter, samt overføringer til andre.

Det fremgår av tabellen at den årvisse økningen i utgiftene var på 5.2% fra 80 til 81 og 2.2% fra 81 til 82, før den la seg på 3.9% de to påfølgende år. Det ser dermed ut som om driftsutgiftene er i ferd med å

flate ut for Østfolds del i første halvpart av åtti-årene. Dette kan illustreres ved å sammenlikne med sytti-årene: For alle fylkeskommunene økte brutto-utgiftene med 7.5% pr. år i perioden 1973 til 1976 (målt i faste priser). I perioden 1976 til 1979 var tilsvarende økning på 10.7% (Fevolden 81:45). I løpet av femårsperioden 80 til 84 økte Østfolds driftsutgifter med 16.2%. For å kommentere denne økningen ytterligere, må vi sammenlikne med tilsvarende tall for andre fylkeskommuner.

Tabell 6.1.2: Driftsutgifter under hovedkapittel 1.1-1.6 og 1.8
I alt pr.innb. målt i faste priser.Fylkeskommune.

FYLKE	1980	1984 (Faste pr)	Prosentvis økning
Østfold	4865	5652	16,2
Akershus	4087	5142	28,8
Hedmark	5156	6024	16,8
Oppland	4883	5827	19,3
Buskerud	4721	5461	15,7
Vestfold	4717	5329	12,9
Telemark	5136	5731	11,5
Aust-Agder	5420	6076	12,1
Vest-Agder	4758	5592	17,5
Rogaland	4488	5402	20,4
Hordaland	5117	6113	19,5
Sogn og Fjord	5653	7178	27,0
Møre og Romsd	4927	6052	22,8
Sør-Trøndelag	5902	6790	15,0
Nord-Trøndel.	5534	6556	18,5
Nordland	5344	6939	29,8
Troms	6449	7969	23,6
Finmark	5895	7912	34,2
Totalt	93052	111745	
Gjennomsnitt	5169	6208	23,1
VK	0,11	0,14	

Kilder: Som tabell 6.1.1.
Variasjonskoeffisienten VK er her et mål for variasjonen i driftsutgifter pr. innb. mellom fylkeskommunene. VK defineres som standardavvik dividert med gjennomsnitt.

Når vi skal analysere ytelsesnivået i de fylkeskommunale tjenestene ved å se på postene for driftsutgifter, må vi være oppmerksom på at regnskapene ofte ikke er direkte sammenliknbare. Det finnes ulike måter å fordele visse arbeidsoppgaver mellom kommuner, fylkeskommuner og private på. Dessuten varierer omfanget av fylkeskommunenes forretningsdrift, noe som gir betydelige utslag på driftsregnskapene.

70

Kap 6. De kommunale virksomheter

Dette setter klare begrensninger i hva vi kan slutte ut fra tabell 6.1.2.. Den kan allikevel gi visse indikasjoner på noen hovedtendenser.

Det fremgår av tabellen at driftsutgifter pr. innbygger varierer endel mellom fylkeskommunene. Variasjonsbredden var i 1980 på kr 2362,- pr. innbygger mellom Akershus og Troms fylkeskommune. I 1984 varierte driftsutgiftene pr. innbygger med kr 2827,- med de samme fylkeskommunene som "ytterpunkter". Variasjonsbredden har altså økt i perioden. Dette fremgår også av variasjonskoeffisienten. Det virker derfor som om de statlige styringsforsøkene for å skape et standardisert utgiftsbilde, bla. gjennom sektorlovgivning og endringer av skatteloven fra slutten av syttitallet, ikke har hatt noen særskilt utjevneende effekt. Om dette skyldes det en fra sentralt hold kaller "ulikt utgiftsbehov" (NOU 79:44), skal være usagt.

I 1980 hadde Østfold forholdsvis lave driftsutgifter pr. innbygger i forhold til resten av landet. Fylkeskommunen hadde da kr 4865,- pr. innbygger, mens gjennomsnittet for alle fylkeskommuner var på kr 5169,-. Fem av landets 18 fylkeskommuner hadde lavere utgifter pr. innbygger enn Østfold. I 1984 lå Østfold fortsatt noe under landsgjennomsnittet, med henholdsvis 5652,- kr mot 6208,- kr. Vi ser at avstanden til gjennomsnittet har økt i perioden. Østfold hadde fra 80 til 84 en vekst i driftsutgiftene pr. innbygger på 16,2%. Det tilsvarende tallet for alle fylkeskommunene i landet totalt sett var på 23,1%. Dette betyr at i den grad driftsutgifter pr. innbygger måler nivået på fylkeskommunens ytelser, så ser Østfold ut til å ha dårligere ytelesnivå enn landsgjennomsnittet for fylkeskommunene i perioden. Utgangspunktet i 1980 var altså at kun fem fylkeskommuner hadde lavere driftsutgifter pr. innbygger. Også på dette feltet har Østfold sakket akterut i forhold til andre fylker.

Det neste steget er å se på hvordan driftsutgiftene fordeler seg etter sektor, og om denne fordelingen har endret seg i løpet av perioden. Her er forretningsdriften holdt utenfor ved prosentfordelingen mellom sektorene.

Tabell 6.1.3: Driftsutgifter etter hovedkapittel, unntatt forretningsdriften. Prosent. Østfold fylkeskommune 1980 - 1984.

ÅR	I ALT	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.8
80	100	2	17	74	1	1	3	3
82	100	2	17	73	1	1	3	4
84	100	1	17	71	1	1	3	6

Kilde: Som i tabell 6.1.1.

Definering av hovedkapittel:

- 1.1 Sentraladministrasjon
- 1.2 Undervisning
- 1.3 Helsevern
- 1.4 Sosial omsorg og sosial trygd
- 1.5 Kirke og kulturformål
- 1.6 Utbygnings og boligformål
- 1.8 Ymse formål

For en nærmere gjennomgåelse av de ulike underkategorier, se "Forskrifter og veiledning for budsjettoppstilling og regnskapsføring i kommunene" (KAD 82).

Tabellen viser først og fremst at helsevern utgjør den klart største andel av Østfold fylkeskommunes utgifter. Undervisning er også en betydelig utgiftspost. Fordelingen mellom de ulike sektorene har gjennomgående vært svært stabil. Vi ser imidlertid at sentraladministrasjonens andel av utgiftene har gått ned fra 2 til 1% fra 82 til 84. Undervisningssektorens andel har vært stabil på 17% gjennom hele femårsperioden. Videre har helsevernsektoren relativt sett gått ned, fra 74% i 1980 til 71% i 1984. De andre sektorene har hatt uendrete andeler gjennom første halvpart av åtti-årene, bortsett fra posten "ymse". Denne har økt fra 3 til 6%. Dette betyr at den relative andel av Østfolds fylkeskommunes utgifter til politi og rettspleie, jordbruk og skogbruk m.m. har økt.

Betyr den synkende relative andelen til helsevern at denne sektoren ikke er blitt prioritert like sterkt som de andre i perioden? Det er vanskelig å gi et klart svar på dette spørsmålet, men en kort utgiftsstudie av hver enkelt sektor kan ihvertfall si oss noe. I tillegg til de sektorene som er behandlet ovenfor, vil vi også se på utviklingen i den fylkeskommunale forretningsdriften i Østfold.

Tabell 6.1.4: Driftsutgifter pr. innbygger etter hovedkapittel
Østfold fylkeskommune 1980 - 1984. Faste priser.

ÅR	-1.7 I ALT	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.8	1.7
80	4865	79	804	3595	41	52	167	127	1111
Ind.	100	100	100	100	100	100	100	100	100
82	5231	81	866	3845	46	59	146	187	1420
Ind.	107	102	108	107	112	113	87	147	128
84	5652	79	951	4032	48	61	153	329	-21
Ind.	116	100	118	112	117	117	92	259	(-2)

Kilde: Som tabell 6.1.1. (For definering av hovedkap., se tab.1)
Hovedkapittel 1.7 er fylkeskommunal forretningsdrift, nettoutgift
dvs. summen av driftsutgifter, utgifter til nybygg og anlegg og
finansieringsutgifter, fratrukket de tilsvarende inntekter.
Indeksen (Ind.) viser relativ økning i forhold til 1980 målt ved
faste priser.

Det fremgår av tabellen, som tidligere påvist, at driftsutgiftene pr. innbygger i perioden har økt med ialt 16%. Østfold fylkeskommunes sentraladministrasjon har de samme utgifter pr. innbygger i 84 som de hadde i 80 målt i faste priser, selv om den relative andel gikk ned fra 2 til 1%. Fra 80 til 82 steg administrasjonsutgiftene pr. innbygger med 2%, for så å falle ned på 1980 nivå igjen i 84.

Undervisning er den sektoren som har økt mest, bortsett fra "ymse". De fylkeskommunale utgifter til undervisning har steget med 18%. Denne økningen har sannsynligvis sammenheng med at myndighetene har søkt å øke tilbudet i den videregående skolen i fylket. Selv om antall 16 åringer kuliminerte i 83, så er det trukket opp konkrete målsetninger om å øke opptakskapasiteten i den videregående skolen (Fylkesplanen 84-87), bla. for å innfri den daværende regjerings ungdomsgaranti.

Helsevernsektoren har hatt en vekst på 12% i driftsutgifter fra 80 til 82. Selv om den relative andelen i forhold til andre sektorer gikk ned, kan det ikke leses ut av regnskapene at det har funnet sted noen generell nedprioritering av sektoren. Den relativt stabile veksten kan imidlertid ha sammenheng med regnskapsmessige endringer ved innføringen av rammetilskuddsfinansieringen for helseinstitusjoner fra 1980. Fevolden (81:125) skiller i sin fylkeskommunale utgiftsstudie ut

regnskapsposten sykehus fra helsevernsektoren, og han finner Østfold fylkes sykehusutgifter ekstreme: "Ekstremen i så måte var Østfold, som i 1979 hadde driftsutgifter til sykehus på kr 2938 pr. innbygger. Dette var tall som lå 12% over fylke nummer to, og dette på tross av at Østfold ikke er noe regionssykehusfylke." Dette illustrer at en stor grad av utbygging av sykehus i fylket nødvendigvis må gi store driftsutgifter de påfølgende år, og at Østfolds ytelsesnivå på sykehussektoren ser ut til å være meget høyt i forhold til resten av landet. Helsevernsektoren har altså økt med 12% i første halvdel av åtti-årene, noe som i og for seg er en nokså sterk økning, selv om driftsutgifter ialt økte noe sterkere (16%).

De fylkeskommunale ytelsene innenfor hovedkapitlet sosial omsorg og sosial trygd har i perioden økt med 17%. Den samme prosentvise økning finner vi for kirke og kulturformål. På tross av denne reelle økningen utgjør disse sektorene fortsatt bare 1% hver av de totale driftsutgiftene. Posten for utbygnings og boligformål har derimot 8% lavere driftsutgifter i 84 enn i 80, og er dermed den eneste ytelse som har vært gjenstand for nedskjæring.

Driftsutgiftene for de to siste postene, ymse formål og fylkeskommunal forretningsdrift må sies å ha vært noe mer ustabile. Den første posten har økt med hele 159%. Dette er en temmelig sammensatt regnskapspost, og det vil føre for langt å gå ned i de ulike etaters regnskaper i en oversiktsanalyse av denne art. Utgiftene til forretningsdriften fratrukket inntektene økte med 28% fra 1980 til 1982, for siden å bli vendt til inntekter.

Tabellene 6.1.3. og 4 gir stort sett et nokså stabilt bilde av ekspansjonen i den fylkeskommunale sektor i Østfold. Utgiftene har altså økt med 16% pr. innbygger ialt, og det er få forskyvninger sektorene imellom. Den største utgiftsposten er helsevern. Denne sektoren har fått en noe lavere andel av de totale utgifter i løpet av perioden, men har likevel økt med 12%. Den eneste posten som er blitt prioritert mindre er utbygnings og boligformål, men denne beholder fortsatt sin andel av det totale driftsbudsjett på 3%.

Før vi går over på inntektssiden i driftsregnskapet skal vi se litt nærmere på helsevernsektoren ved å splitte opp driftsutgiftene pr. innbygger på denne posten. Hovedkapittel 1.3 er her fordelt på helseinstitusjoner pr. innbygger og annet helsevern pr. innbygger, dessuten ser vi på hvordan ytelsesnivået i helseinstitusjoner er i forhold til aldersgruppen over 68 år.

Tabell 6.1.5: Driftsutgifter pr. innbygger til helseinstitusjoner og annet helsevern. Østfold fylkeskommune 1980-1984
Faste priser.

ÅR	Helseinst.	Pr.innb.68+	A.helsevern
80	3304	26864	291
81	3349	26663	380
82	3461	27021	383
83	3545	27147	424
84	3556	26816	390

Kilde: Som tabell 6.1.1.
Dataene er bearbejdet av oss.

Helseinstitusjoner er den største utgiftsposten innenfor hovedkapitlet helsevern. Det fremgår av tabellen at utgiftene til helseinstitusjoner pr. innbygger har økt i den aktuelle perioden. Økningen var på 8%, mens helsevernsektoren totalt hadde som tidligere omtalt en vekst på 12%. Denne forskjellen kan tildels tilskrives den sterke veksten i annet helsevern pr. innbygger, som er på hele 34% fra 80 til 84. Når vi kontrollerer for antall innbyggere som er 68 år eller eldre, blir utgiftsbildet for helseinstitusjoner annerledes. Tabellen viser at utgiftene steg svakt fra 81 til 82, for så å falle tilbake på 80 nivå i 84. Østfold fylkeskommune har altså ikke klart å øke ytelsesnivået i helseinstitusjonstjenestene i forhold til det økende antall eldre, men man har klart å opprettholde nivået slik det er målt her.

Som vi har vært inne på tidligere, er ikke de fylkeskommunale regnskapene alltid sammenliknbare. Men om vi likevel sammenlikner Østfolds utgifter til helseinstitusjoner pr. innbygger med gjennomsnittet for resten av landet, så ligger fylket kr 865 over dette tallet (målt i faste priser i 1984). En tilsvarende sammenlikning

for posten annet helsevern gir motsatt utslag. Østfold bruker kr 1030 mindre pr. innbygger enn landsgjennomsnittet til slike ytelser. Når det gjelder driftsutgifter til helseinstitusjoner pr. innbygger som er 68 år eller eldre forbruker fylket kr 5381 mer enn landsgjennomsnittet. Dette tyder på at fylkeskommunen i større grad har prioritert helseinstitusjoner enn annet helsevern i forhold til landet ellers. I dette ligger at somatiske sykehus, sykehjem og helseinstitusjoner under psykisk helsevern som drives av fylkeskommunen er prioritert sterkere enn alminnelig helsevern og tilskudd til institusjoner m.m.

Som tidligere omtalt kom skatteinntekter og skatteutjevningssmidler sammen med statlige overføringer til å utgjøre hovedinntektskildene til fylkeskommunene. Det nye skattesystemet kom til å begrense deres handlingsmuligheter. Friheten fra kommunene førte over i en større avhengighet av den statlige politikk, noe som nødvendiggjorde en sterkere prioritering av utgiftene. Det fantes ikke lenger noen mulighet til å foreta justeringer av inntektene. Man måtte ensidig prioritere utgiftene, siden alle fylkeskommuner allerede fra begynnelsen la seg på det høyeste tillatte skatteøre (Fevolden 81:121). Hvordan finansierer så Østfold sine fylkeskommunale ytelser? Vi skal først se på den relative fordeling av inntektspostene fra 82 til 84, for deretter å ta for oss utviklingen i inntektene over den samme tidsperioden.

Tabell 6.1.6: Skatteinntekter, skatteutjevningmidler og drifts-
inntekter under hovedkapittel 1.1-1.6 og 1.8
Prosent. Østfold fylkeskommune 1982 - 1984.

ÅR	I ALT	SKATT	SK.UTJ	OVERF. (stat)	I ALT (3+4)	OVERF. andre	OVERF. (egne)	ANDRE INNT.
82	100	37	8	44	52	6	0	4
83	100	36	7	46	53	6	0	4
84	100	35	8	47	55	6	0	4

Kilde: Som øvrige tabeller i 6.1.

Definering av de ulike inntektspostene:

1. Summen av driftsinntekter i alt
2. Skatteinntekter (skatt på inntekt), regul.- og kons. avg. m. v.
3. Skatteutjevningmidler er her de tilskudd som fylkeskommunen mottar fra skattefordelingsfondet
4. Overføringer fra stats- og trygdeforvaltningen til driftsformål
Omfatter de overføringer fylkeskommunen mottar til undervisning i den videregående skole.
5. Overføringer fra skattefordelingsfondet og stats- og trygdeforvaltningen i alt, dvs. post 3 + 4.
6. Overføringer fra andre enn stats- og trygdeforvaltningen
7. Overføringer fra egne avdelinger
8. Andre driftsinntekter, overveiende del består av vanlige salgs og leieinntekter ved poliklinisk virksomhet

Vi ser av tabellen at skatteutjevningmidlene i 1984 utgjorde vel 8% av inntektene, mens overføringer fra stats og trygdeforvaltningen var den klart største inntektskilden, hele 47%. Fylkeskommunens skatteinntekter utgjorde 35% av de samlede inntekter, og er den nest største inntektskilden. De resterende 10% dekkes opp av overføringer fra andre enn stats og trygdeforvaltningen, og av andre driftsinntekter.

Den viktigste tendensen som avspeiles i tabellen er at den relative andelen skatteinntekter har som inntektskilde synker noe, fra å utgjøre 37% i 82, via 36% i 83 til 35% i 84. Samtidig øker overføringene fra stats- og trygdeforvaltningen fra 44 til 47%. De øvrige inntektsposter, viser uendrede relative andeler i perioden.

Tabell 6.1.7: Skatteinntekter, skatteutjevningmidler og drifts-
inntekter under hovedkapittel 1.1-1.6 og 1.8
pr.innb. Østfold fylkeskommune 82-84.Faste priser.

ÅR	I ALT	SKATT	SK.UTJ	OVERF. (stat)	I ALT (3+4)	OVERF. andre	OVERF. (egne)	ANDRE INNT.
82	5348	1992	442	2356	2798	346	3	209
83	5383	1954	401	2464	2866	323	21	219
84	5586	1959	456	2616	3072	336	21	197

Kilde: Som øvrige tabeller i del 6.1.

Tabellen viser at Østfold fylkeskommunes samlede inntekter pr.innbygger har økt med kr 238 fra 82 til 84, noe som tilsvarer en økning på 4%. Skatteinntektene er redusert med 2%, mens det samtidig har vært en 3% økning i skatteutjevningmidler. Overføringene fra stats- og trygdeforvaltningen har økt med hele 11%. Om vi ser disse statlige overføringene under ett, har det vært en økning på 10%. Overføringer fra andre er blitt redusert med 3%, mens det har vært en svikt i andre driftsinntekter på vel 6%.

Sett i forhold til landsgjennomsnittet for fylkeskommunene, er Østfolds inntekter pr. innbygger noe lavere: Kr 6178 på landsbasis versus kr 5586 i Østfold (målt i 1984 kroner). Årsakene til dette er tildels at fylket har lavere skatteinntekter pr. innbygger enn landsgjennomsnittet, tildels at fylket mottar mindre i skatteutjevningmidler og tildels at overføringene fra stats og trygdeforvaltningen til driftsformål er lavere. Det ser altså ut som om østfoldingene mottar en mindre del av av de statlige overføringene enn hva som er vanlig i resten av landet.

Tabell 6.2.4. viste en 8% utgiftsøkning i driftsutgifter pr.innbygger fra 82 til 84. Samtidig økte inntektene med 4%. Denne differansen mellom utgiftssiden og inntektssiden skyldes trolig at fylkeskommunens kapitalutgifter, dvs. renteutgifter på gjeld og investering er gått ned. Med andre ord: det virker som om gjeldsbyrden fra 70-årene er blitt lettere.

OPPSUMMERING AV KAPITTEL 6.1: DE FYLKESKOMMUNALE FINANSER I ØSTFOLD.

* Etter den fylkeskommunale reorganisering ble man mer avhengige av statlige finansieringsrammer. Dette la sterke føringer på Østfold fylkeskommunes finanser i den første delen av åtti-årene:

* Fylkeskommunens driftsutgifter pr. innbygger økte med 5,2% fra 1980 til 1981. De påfølgende år var økningen på henholdsvis 2,2 og 3,9 %. Driftsutgiftene er dermed i ferd med å flate ut i forhold til den sterke veksten mot slutten av sytti-årene.

* I løpet av femårsperioden 1980 til 1984 økte fylkets driftsutgifter pr. innbygger med 16,2%. Den tilsvarende veksten for alle landets fylkeskommuner var på 23,1%. Østfold hadde i utgangspunktet (80) forholdsvis lave driftsutgifter pr innbygger i forhold til resten av landet. Dette betyr at i den grad dette måler fylkeskommunens ytelsesnivå på offentlige tjenester, ser det ut som om Østfolds innbyggere mottar en mindre del av de offentlige fellesgodene enn landet forøvrig. Dette funnet må sees på bakgrunn av de begrensninger som ligger i å måle ytelsesnivået ved hjelp av utgifter pr. innbygger og at de fylkeskommunale regnskaper ofte ikke er direkte sammenliknbare. Vi fant også at variasjonen i driftsutgifter pr. innbygger mellom landets atten fylkeskommuner hadde økt i perioden.

* Den klart største utgiftsposten helsevern, har hatt en reduksjon i sin relative andel i forhold til de andre sektorene i løpet av første halvdel av åtti-årene. Dette betyr ikke at denne sektoren har vært gjenstand for en nedprioritering, i og med at utgiftene har økt med 12%. Ved å splitte opp denne posten ytterligere, fant vi at den største veksten kom på feltet annet helsevern, mens utgiftene helseinstitusjonene hadde en noe lavere vekst. Ved å kontrollere for antall innbygger som er 68 år eller eldre, fant vi at Østfold fylkeskommune ikke har klart å øke ytelsesnivået på helseinstitusjonstjenestene i forhold til det økende antall eldre i den aktuelle perioden.

* Forholdet mellom de ulike sektorer har vært nokså stabilt fra 1980 til 1984. Undervisningssektoren har utgjort vel 17% av driftsutgiftene i løpet av femårsperioden, og er den sektoren som har hatt den største prosentvise økning (unntatt "ymse"). Sentraladministrasjonens utgifter var de samme i 1984 som i 1980, målt i faste priser. Den eneste posten som har hatt en reell nedgang er utbygnings og boligformål, men denne beholder allikevel sin relative andel av det totale driftsbudsjettet på 3 %.

* Når det gjelder fylkeskommunens inntekter viser det seg at den relative andel skatteinntekter har som inntektskilde synker: Den utgjorde 37% i 1982 og 35% i 1984. Reelt var reduksjonen på 2%, målt i faste priser i løpet av treårsperioden. Dette medførte en økning i skatteutjevningssmidler på 3%, men hovedveksten på inntektssiden kom i form av overføringer fra stats- og trygdeforvaltningen, som økte med hele 11 % .

* Østfold fylkeskommune hadde i 1984 lavere inntekter pr. innbygger enn landsgjennomsnittet. Dette gjelder såvel skatteinntekter som skatteutjevningssmidler og overføringer fra stats- og trygdeforvaltningen. Mens driftsutgiftene økte med 8% fra 82 til 84, så økte inntektene med 4%. Denne differansen er dekket opp ved at utgifter til finansiering og investering er gått ned i perioden.

6.2: UTVIKLINGEN I DE KOMMUNALE FINANSER I ØSTFOLD 1980-1984.

Temaet for dette kapitlet er utviklingen i de kommunale finanser i Østfold fra 1980 til 1984. Siden vi tar for oss en såpass kort tidsperiode er det nødvendig å gi en kort redegjørelse for utviklingen i et noe lenger tidsperspektiv og som har alle landets kommuner som utgangspunkt. Denne redegjørelsen bygger på forskningsrapporter som er utført i regi av RFSP's Kommunaløkonomiske Forskningsprogram. Rapportene er skrevet av Tore Hansen, Morten Simonsen og Turid O. Amundsen. Perioden som her er beskrevet er utviklingen fra 1972 til 1982.

Et markant trekk ved den økonomiske utvikling i etterkrigstiden er veksten i det offentlige engasjement. Dette blir gjerne knyttet sammen med det vi kaller utbyggingen av velferdsstaten. Mens ca. 30% av BNP i 1950 ble kanalisert gjennom offentlige budsjetter, ligger tilsvarende andel i dag på litt over 50%, og hvor de kommunale utgiftene utgjorde omlag halvparten. Denne ekspansjonen har funnet sted på alle nivåer av den offentlige forvaltning, men det er særlig på kommunalt nivå - og fra slutten av 70-tallet på fylkeskommunalt nivå - veksten har vært sterkest. Det er var fra første halvdel av 60-tallet ekspansjonen startet, og i perioden 1970 til 1985 økte de kommunale utgifter (i faste priser) fra ca. 9 milliarder til 23 milliarder kroner.

Et viktig trekk har vært at kommuneforvaltningen i langt større grad enn tidligere er trukket inn som virkemiddel i den økonomiske politikken på nasjonalt plan. Dette har gitt seg utslag i en utstrakt statlig styring av det kommunale inntektsgrunnlaget, og dermed også over det kommunale tjenestetilbudet. De mest omfattende inngrep i perioden er følgende:

- Opphevelsen av rentenormeringen 1977
- Innføringen og deretter opphevelsen av tilskuddet til Folketrygden 1978

- Kommunal belastning av forsørgerfradraget 1978
- Nedskrivningen av det kommunale skatteøret 1979

I lys av disse tilstramningene har Morten Simonsen analysert utviklingen i de kommunale finansene. Noen av hovedkonklusjonene kan sammenfattes slik:

- Utgiftsveksten er ikke redusert etter tilstramningene
- Tilstramningene førte til større finansiell avhengighet mellom kommuner og staten
- Tilstramningene førte til omfordeling av finansielle midler til de minste kommunene.

Selv om det ikke har vært noen reduksjon i utgiftsveksten etter at tilstramningene ble iverksatt har sammensetningen endret seg ved at investeringene viser en reell nedgang. Driftsutgiftene har derimot hatt omlag samme gjennomsnittlige årlig realvekst som før tilstramningene, og denne har vært større enn nedgangen i investeringene. I forbindelse med opprettelsen av fylkeskommunen peker Simonsen på at mye tyder på at kommunene i denne forbindelse ble fratatt flere oppgaver enn midler, slik at en fikk en overkapasitet.

I forbindelse med levekårskomponentene er det viktig å understreke den ensartethet og standardisering som kjennetegner den kommunale tjenesteyting. Dette har bidratt til å redusere ulikheter i forbruket av offentlige tjenester som skyldes bosted. Det er ikke noe som tyder på at innsatsen for utjevning av velferd er svekket etter tilstramningene.

Når det gjelder forholdet mellom kommunene er det de minste og de største som har det høyeste utgiftsnivå. Veksten har også vært noe sterkere for disse kommunetypene. For driftsutgiftene har denne forskjellen i vekst imidlertid vært avtagende. Svikten i skatteinntektene som tilstramningene førte til, ble kompensert gjennom økte statlige overføringer. I tilstramningsperioden frem mot 1979 var økningen i de statlige driftstilskudd over dobbelt så stor som nedgangen i skatteinntektene. For alle kommunene under ett har

tilstramningene gått sammen med en klar bedring av den finansielle balansen. Underskuddet før lånetransaksjoner er redusert som en følge av nedgangen i investeringene, og finansieringsbehovet er redusert som en følge av gjeldssaneringen etter opphevelsen av rentenormeringen i 1978.

Når det gjelder utviklingen innenfor de ulike sektorer i kommunene har ikke innstramningene rammet noen sektorer mer enn andre. Det er snakk om små endringer i prioriteringsmønsteret, men allikevel slik at de tyngste sektorene har hatt den svakeste ekspansjonen mens de letteste har hatt den sterkeste. Det er forskjeller mellom kommunene i utgiftene til de ulike formål. Hovedtrekket er at de små kommunene har det høyeste utgiftsnivået på alle områder med unntak av kultur og utbyggingssektorene, hvor de største kommunene ligger høyest.

Vi skal nå se på utviklingen i kommunenes finansielle situasjon i Østfold 1980 til 1984. Vi vil her legge vekt på å sammenlikne Østfold med utviklingen i resten av landet. Vi vil ta for oss følgende punkter:

- Utviklingen i de kommunale driftsutgifter 1980-84 for kommunene i Østfold .
- Utviklingen i de kommunale inntekter 1980-1984 for kommunene i Østfold.
- Utviklingen i de kommunale inntekter og utgifter i Østfold etter kommunestørrelse 1980-1984.
- Oppsummering og konklusjon.

6.2.1: UTVIKLINGEN I DE KOMMUNALE DRIFTSUTGIFTER 1980-1984.

Vi starter med å se på de kommunale driftsutgiftene pr.innbygger i perioden 1980-84. I driftsutgiftene inngår lønn, kjøp av maskiner, transportmidler, inventar, vedlikehold. Overføringer til staten, fylkeskommuner og andre kommuner inngår også (i tallene inngår ikke den kommunale forretningsdrift). Den viktigste utgiftsposten er lønninger som i 1984 for kommunene i Østfold utgjorde ca. 54%. Tabell 6.2.1. viser utviklingen i driftsutgiftene i faste priser og med en indeks. I tillegg fremgår variasjonskoeffisienten(som er definert som

standardavik dividert med gjennomsnitt). Denne er et mål på variasjonen i utgifter mellom kommunene.

Tabell 6.2.1: Totale kommunale driftsutgifter pr.innbygger for kommunene i Østfold 1980-1984 i faste priser).

ÅR	Pr.innb(kr)	Indeks	Var.Koeff
1980	5371	100	0.12
1981	5486	102	0.12
1982	5767	107	0.13
1983	5937	111	0.12
1984	6225	116	0.12

1) Utgiftene er deflatert med kommunalkonsumindeksen fra nasjonalregnskapet målt i 1980 priser. Indeksen bygger også på de deflaterte utgiftene.

Kilde: Struktur tall for kommunenes økonomi 1980-1984. Statistisk Sentralbyrå.

Av tabellen går det frem at det har vært en realvekst for driftsutgiftene i hele perioden. Den gjennomsnittlige realveksten pr.år er på 3.2 %. Særlig sterk var den mellom 1981 og 1982, og mellom 1983 og 1984. Tendensen til stigning i de kommunale utgiftene ser altså ut til å fortsette. Vi ser av variasjonskoeffisienten at denne har ligget på samme nivå i hele perioden, med et lite unntak i 1982 da den økte til 0.13. Dette tyder på at det for Østfolds vedkommende ikke har skjedd noen endring i utgiftsvariasjonene mellom kommunene når en ser på de aggregerte tallene. Vi skal nå sammenlikne utviklingen i Østfold med resten av landet.

Tabell 6.2.2: De totale kommunale driftsutgiftene pr.innbygger for alle kommunene i landet(untatt Oslo) 1980-1984.

ÅR	Pr.innb(kr)	Indeks
1980	6150	100
1982	6859	112
1984	7489	122

Kilde: Struktur tall for Kommunenes Økonomi 1980-1984.

Av tabellene går det frem at kommunene i Østfold ligger under utgiftsnivået for alle landets kommuner under ett. I 1980 lå Østfold ca.15% under nivået for hele landet. Årsakene til dette kan vi ikke si noe bestemt om på grunnlag av dataene, men kan antyde at dette nok henger sammen med virkningene av de statlige overføringer, fordelingen av skatteutjenningsmidler og forskjeller i sosiale, demografiske og andre strukturelle forhold. Ser vi på utviklingen for landet under ett fremgår det at det har vært en svakere vekst i driftsutgiftene i Østfold enn i resten av landet. Mens den gjennomsnittlige vekstraten i Østfold var på 3.2 %, var den for resten av landet på 4.4 %. Fylket sakker altså akterut også her. Det er ikke mulig å gi noen klare antydninger om årsaken til denne forskjellen i utgiftsutvikling uten å også trekke inn utviklingen i inntektskomponentene til kommunene. Dette kommer vi tilbake til senere. En kan imidlertid tenke seg at strukturelle forhold i Østfold gjennomgående er av en slik karakter at en del tjenester er billigere å produsere enn hva tilfellet vil være for andre deler av landet. Å utskille slike forhold er imidlertid ikke mulig på grunnlag av disse dataene. Dette spørsmålet vil stå åpent til vi har sett på finansieringssidens utvikling.

Utgiftsutviklingen på sektornivå.

Vi går nå over til å se på hvordan utgiftsutviklingen har vært innenfor hovedsektorene av den kommunale virksomhet. Forskyvninger mellom de ulike sektorene vil bli berørt, og spørsmålet om det er noen spesiell sektor som har hatt en svakere utgiftsvekst enn det har vært i landet forøvrig vil bli drøftet. Vi vil starte opp med og se på hvordan utgiftsfordelingen blant de ulike sektorene har vært i Østfold fra 1980 til 1984.

Tabell 6.2.3: Driftsutgifter etter hovedkapittel for kommunene i Østfold. Realativ fordeling og variasjonskoeffisienter 1980-1984.

HOVED.KAP:		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.8
SEKTOR	TOTAL*	S.ADM.	UND.	HELSE	SOSIAL	KULTUR	UTBYGG	YMSE
1980:FORD VAR.KOEFF	98 --	7 (0.28)	33 (0.15)	3 (0.25)	21 (0.21)	7 (0.26)	22 (0.32)	5 (0.35)
1982:FORD VAR.KOEFF	99 --	7 (0.27)	33 (0.15)	3 (0.24)	22 (0.21)	8 (0.27)	21 (0.31)	5 (0.28)
1984:FORD VAR.KOEFF	99 --	8 (0.26)	31 (0.16)	6 (0.16)	22 (0.19)	7 (0.29)	19 (0.28)	6 (0.26)

*At summen ikke alltid blir 100 skyldes avrundingsmåte.
Kilde: Strukturtall for kommunenes økonomi 1980-1984.

Tabellen viser at det er undervisningssektoren som har den største andelen av kommunenes driftsutgifter med en andel på 31% i 1984, deretter følger sosialsektoren og utbyggingssektoren. På grunn av forskjeller i regnskapsføring er det problematisk å sammenlikne ulike kommuner når det gjelder helsesektoren og sosialsektoren. Dette gjør at vi vil betrakte utgiftene under hovedkapittel 1.3 og 1.4 samlet. Det fremgår at det ikke har skjedd store forskyvninger mellom sektorene fra 1980 til 1984. Den største endringen har skjedd innenfor helse/sosialsektoren som har øket sin andel fra 24% til 28%, mesteparten av endringen skjedde i siste del av perioden. I tillegg kan en merke seg at utbyggingssektoren har fått sin andel redusert med 3%. Undervisningssektoren har fått sin andel redusert og kultursektoren har en uendret andel. Vi vil komme tilbake til forklaringer på dette senere i dette kapitlet under behandlingen av realveksten innenfor de enkelte sektorer.

Variasjonskoeffisientene som sier noe om forskjeller mellom kommunene når det gjelder utgifter til de ulike sektorer viser flere interessante trekk. I 1980 var det innenfor utbyggingssektoren det var størst variasjon mellom kommunene (vi ser da bort ifra 1.8 Ymse). Den minste variasjonen hadde en innenfor undervisningssektoren. Ved siden av utbyggingssektoren hadde utgifter til sentraladministrasjon og kultur den største variasjonen. I 1984 har kultursektoren byttet plass med utbyggingssektoren når det gjelder den største variasjonen, og

sosialsektoren har fått større variasjon enn helsesektoren, ellers er fordelingen lik som i 1980. Hva som gir disse forskjellene i variasjoner mellom de ulike sektorene og endringen over tid når det gjelder forholdet mellom sektorene, er et samspill av flere faktorer. Forskjellene kan henge sammen med ulikheter i: politiske prioriteringer, organisering av sektorene/tjenestene, i de "tekniske" betingelser for produksjon av tjenestene (herunder går det som gjerne kalles strukturelle forhold: topografi, befolkningsstørrelse osv) og endelig i hvordan de statlige overføringene og skatteutjamningsmidlene slår ut for de ulike kommuner.

En rimelig fortolkning av at utbyggingssektoren og kultursektoren viser størst variasjon kan skrives tilbake til faktorer som befolkningsstørrelse, befolkningssammensetning og areal. Det er gjennomgående slik at mer urbane kommuner har høyere utgifter til disse sektorene enn andre kommuner. Disse sektorene blir også regnet for mer inntektselastiske enn de andre. Dette gjør at prioriteringen av disse vil variere i forhold til kommunenes økonomiske stilling. For undervisningssektoren vil forhold som antall skolebarn, areal osv kunne gi variasjoner mellom kommunene. At forskjellene er mindre innenfor denne sektoren kan nok tilbakeskrives til den sterke graden av statlig regulering gjennom lovverk m.m, og at sektoren i større grad enn utbyggings og kultursektoren har statlige overførings og refusjonsordninger. For sentraladministrasjonen er det rimelig å anta at både rent organisatoriske forskjeller og strukturelle forhold vil gjøre seg gjeldende. For helse og sosialsektorene er det vanskeligere å antyde årsaker til variasjoner p.g.a forskjellene i regnskapsførsel og oppgavefordelingen mellom helse og sosial etaten. Men det er rimelig å anta at ulikheter i etterspørselen etter de tjenestene som sektorene yter, samt forskjeller i hvordan de ulike kommuner organiserer tilbudet trolig vil forklare mye av utgiftsvariasjonen.

Ser vi på endringene i variasjonskoeffisientene over tid er hovedtendensen at disse avtar, dvs at forskjellene kommunene imellom blir mindre. Det ser også ut til at endringen i variasjonskoeffisienten henger sammen med endringer i sektorenes relative størrelse. For de sektorer som øker sin andel av de totale utgiftene synker

koeffisienten, og for de som har fått sin andel redusert stiger den. Det eneste unntaket fra dette mønsteret er utbyggingssektoren hvor variasjonene øker samtidig som sektorens relative andel går ned. For å sjekke dette har vi i tabell 6.2.4 regnet ut veksten for de ulike sektorene fra 1980 til 1984.

Tabell 6.2.4: Driftsutgiftenes endring i faste priser og indeks etter sektor for kommunene i Østfold 1980-84 i kr pr. innbygger.

	TOTAL*	S.ADM.	UND.	HELSE/SOSIAL	KULTUR	UTBYGG	YMSE
1980:KR INDEKS	5371 (100)	400 (100)	1792 (100)	1325 (100)	369 (100)	1192 (100)	293 (100)
1982:KR INDEKS	5767 (107)	430 (108)	1897 (106)	1451 (110)	433 (117)	1240 (104)	316 (107)
1984:KR INDEKS	6225 (116)	478 (120)	1961 (109)	1738 (131)	461 (125)	1189 (100)	399 (136)

*Tallene under total er identiske med tallene fra tabell 5.2.1.
Kilde: Struktur tall for kommunenes økonomi 1980-84, deflatert ved hjelp av kommunalkonsumprisindeksen fra Nasjonalregnskapet.

Vi ser av tabellen at det er store variasjoner mellom sektorene når det gjelder utgiftsvekst. Det er særlig helsesektoren og utbyggingssektoren som skiller seg ut. For helsesektorens vedkommende har utgiftene pr. innbygger blitt mer enn fordoblet fra 1980 til 1984, mens det for utbyggingssektoren har vært en nedgang i utgiftene fra 1982 til 1984 slik at nivået er det samme som i 1980. Det går også frem at det er flere sektorer som har hatt en økning som er større enn gjennomsnittsveksten for sektorene samlet, enn som har hatt en vekst som er lavere enn gjennomsnittet. Dette skyldes at de sektorene som har hatt den laveste veksten, nemlig utbyggingssektoren (ingen vekst) og undervisningssektoren, utgjør en meget stor andel av de totale utgiftene (50 % i 1984). Den sterke veksten for helsesektoren henger sammen med de overnevnte endringene mellom helse og sosialsektoren. B.l.a har utgifter til drift av hjemmesykepleien blitt overført fra sosialsektoren til helsesektoren fra 1983. Ser man veksten for helse og sosialsektoren samlet øker denne fra 100 i 1980 til 131 i 1984.

Kobler vi sammen utviklingen i variasjonskoeffisientene fra tabell

6.2.3. med utgiftsutviklingen i tabell 6.2.4. får vi en indikasjon på hvordan utgiftsveksten har fordelt seg mellom kommunene. Hvis økningen i utgifter hadde fordelt seg likt mellom alle kommuner for de ulike sektorene i vår periode ville vi teoretisk sett ikke kunne fått endringer i variasjonskoeffisienten. En forutsetning for dette resonnementet er at dataene som benyttes er sammenliknbare over tid. På denne bakgrunn er det slik at de sektorene som har store endringer i variasjonskoeffisienten, har hatt ulik vekst i utgiftene i ulike kommuner. At utgiftene øker og variasjonskoeffisienten synker indikerer derfor at veksten har vært størst for de kommuner som har hatt det laveste nivå på utgiftene i utgangspunktet (dette forutsetter at det ikke har vært reelle nedskjæringer for noen kommuner). Når det gjaldt de samlede driftsutgiftene fant vi at det ikke hadde skjedd endringer i variasjonskoeffisienten fra 1980 til 1984. På sektornivå var det imidlertid tildels store forandringer. Dette indikerer at den samlede utgiftsveksten har vært stabil over tid for kommunene, men at det har skjedd ikke ubetydelige endringer mellom kommunene i hvordan denne veksten har slått ut på sektornivå.

For de fleste sektorene er tendensen at forskjellene er blitt mindre (variasjonskoeffisienten har gått ned). Et unntak er kultursektoren. Dette indikerer at det er kommuner med et allerede høyt nivå på disse utgiftene som har den største økningen, dvs. kommuner med stor grad av befolkningskonsentrasjon (Hauge 86). For utbyggingssektoren kan endringen i koeffisienten skyldes to forhold: enten har kommuner med et lavt nivå på utgiftene til sektoren hatt en reell vekst i perioden slik at forskjellene mellom kommunene er blitt mindre. Eller så har nedskjæringene skjedd i de kommuner som i utgangspunktet hadde de høyeste utgiftene (slik at forskjellene har minket). At det for sektoren var en reell nedgang fra 1982 til 1984 kan tyde på at det er en kombinasjon av begge disse faktorene som har gjort seg gjeldende.

* Som en foreløpig konklusjon kan vi på bakgrunn av dette materialet si at det målt etter hovedsektor er blitt mindre forskjeller mellom kommunene i Østfold når det gjelder utgiftsfordelingen til ulike formål.

Vi går nå over til å drøfte hvordan utgiftsutviklingen i Østfold har vært sammenliknet med resten av landet. Er det spesielle sektorer som skiller seg ut med hensyn på den forskjellen i utgiftsvekst som vi fant i tabell 6.2.1 og 6.2.2?

Tabell 6.2.5: Driftsutgiftenes endring i faste priser og indeks etter sektor for kommunene i Norge 1980-84 i kr pr. innbygger (unntatt Oslo)

	TOTAL*	S.ADM.	UND.	HELSE/SOSIAL	KULTUR	UTBYGG	YMSE
1980:KR INDEKS	6150 (100)	409 (100)	2108 (100)	1688 (100)	376 (100)	1073 (100)	496 (100)
1982:KR INDEKS	6859 (112)	466 (114)	2243 (106)	1972 (117)	433 (115)	1138 (106)	524 (106)
1984:KR INDEKS	7489 (122)	523 (128)	2305 (109)	2327 (138)	485 (129)	1173 (109)	677 (136)

*Tallene under total er identiske med tallene fra tabell 6.2.1.
Kilde: Struktur tall for kommunenes økonomi 1980-84, deflatert ved hjelp av kommunalkonsumprisindeksen fra Nasjonalregnskapet.

Sammenlikner vi først nivået på utgiftene går det frem av tabellen at det i 1980 for Østfolds vedkommende var undervisningssektoren og helse/sosialsektoren som skiller seg ut med et lavere utgiftsnivå enn resten av landet. Den eneste sektoren som i Østfold hadde et høyere nivå på utgiftene enn gjennomsnittet for landet under ett var utbyggingssektoren. For undervisningssektoren kan nok mye av forskjellen skyldes strukturelle forhold, bla. at Østfold med sin høye befolkningstetthet og ensartete topografi kan ha flere elever pr. skole enn f.eks utkantkommuner.

For helse og sosialsektoren vil det ikke være så lett å tilbakeføre forskjellene bare til slike forhold. Nå er det også innenfor denne sektoren tjenester som er kjennetegnet av stordriftsfordeler. Disse vil imidlertid ikke være så fremtredende som for undervisningssektoren. I tillegg er det stor variasjon i de tjenestene som kommunene yter innenfor denne sektoren. Dette gir større rom for variasjon i hvordan kommunene velger å organisere og utføre oppgavene. Ut fra en etterspørselsrettet modell for utgiftsnivået kan vi ikke forvente at Østfold ligger under landsgjennomsnittet, fordi vi tidligere har påvist

at fylket har en demografisk struktur som gir grunnlag for en større etterspørsel etter tjenestene fra disse sektorene enn landsgjennomsnittet. Det er ikke mulig på bakgrunn av dette datamaterialet å si hva årsakene til denne forskjellen er. Grunnene vil trolig være et samspill mellom de nevnte faktorerene. I tillegg kommer virkningene av inntektsoverføringene fra staten til kommunene, disse er en ytterligere kompliserende faktor for forståelsen av hva som skaper forskjellene.

Ser vi på utgiftsutviklingen for de ulike sektorene i Østfold sammenliknet med resten av landet er det tre sektorer som skiller seg ut med en merkbart mindre vekst enn resten av landet. Dette gjelder først og fremst utbyggingssektoren. Men også utgiftene til sentraladministrasjon og helse/sosial har vist en klart svakere utvikling i Østfold enn for landet under ett. De eneste sektorene som har hatt lik utgiftsutvikling er undervisningssektoren og sektoren med ymse. Dette betyr at forskjellene i nivå i 1980 mellom Østfolds kommuner og resten av landet er blitt større i løpet av perioden. Uansett hva slags fortolkning man gir ulikhetene i nivå er det en sterk indikasjon på at de kommunale ytelser i Østfold har hatt en dårligere utvikling sammenliknet med resten av landet.

6.2.2: UTVIKLINGEN I DET KOMMUNALE INNTEKTSGRUNNLAG.

For å danne seg et bilde av årsakene til endringer i utgiftsutviklingen er det nødvendig å se dette i sammenheng med utviklingen i de kommunale inntektene. Skatteinntektene er den viktigste inntektskilden til de fleste norske kommuner. Skatteinntektene består hovedsaklig av den kommunale inntektsskatten som er proporsjonal, og med 13.5 % som øvre grense. I dag holder alle norske kommuner skattepløt på denne øvre grensen.

Tabell 6.2.6: Kommunale skatteinntekter pr.innbygger for kommunene i Østfold 1980-1984 i faste priser¹⁾

ÅR	Pr.innb(kr)	Indeks	Var.Koeff
1980	3720	100	0.10
1981	3867	104	0.10
1982	3894	105	0.10
1983	3834	103	0.10
1984	3866	104	0.10

1) Inntektene er deflatert med kommunalkonsumindeksen fra nasjonalregnskapet. Indeksen bygger på de deflaterte inntektene. Kilde: Strukturtall for kommunenes økonomi 1980-84. Statistisk Sentralbyrå.

Det går frem av tabellen at skatteinntektene har stagnert fra 1981. Fra 1980 til 1984 har skatteinntektene hatt en gjennomsnittlig årlig realvekst på 0.8%. Nivået i 1984 var det samme som i 1981, og fra 1982 til 1983 var det en reell nedgang på 2%. Den svake utviklingen i skatteinntektene i forhold til driftsutgiftene tilsier at avhengigheten av statlige overføringer har økt, noe vi kommer tilbake til senere. Ser vi på variasjonskoeffisienten, så denne vært uendret i hele perioden. Dette er en indikasjon på at forskjellene mellom kommunene i fylket ikke er blitt større. I tabell 6.2.7 er tilsvarende tall for hele landet tatt med, med unntak av variasjonskoeffisienten.

Tabell 6.2.7: De kommunale skatteinntekter pr.innbygger for alle norske kommuner(unntatt Oslo) 1980-1984 i faste priser og indeks.

ÅR	Pr.innb(kr)	Indeks
1980	3746	100
1982	4066	109
1984	4108	110

Kilde: Utregnet på bakgrunn av data fra Strukturtall for kommunenes økonomi 1980-1984.

Ser vi først på nivået for skatteinntektene var det i 1980 ingen forskjell mellom Østfold og resten av landet. Utviklingen i alle

landets kommuner under ett, viser en sterkere vekst enn for Østfold, med en årlig realvekst på 2%. I motsetning til utviklingen i Østfold var det ingen reell nedgang i skatteinntektene i perioden. Det er nærliggende å se den svake relative utviklingen i skatteinntektene i Østfold i sammenheng med næringsstrukturen og arbeidsmarkedet, og spesielt den høye arbeidsledigheten. Mens nivået på skatteinntektene som nevnt var likt i 1980 mellom Østfold og resten av landet, lå Østfold i 1984 6.3% under nivået for resten av landet.

Tallene for utviklingen i skatteinntektene gir støtte til antakelsen om årsaken til den svakere utgiftsveksten i Østfold bla. henger sammen med en svak utvikling i skatteinntektene. Dette forutsetter at de statlige overføringene og tildelingen av skatteutjammingsmidler ikke har endret seg nevneverdig. Hvordan de samlede kommunale inntekter er sammensatt er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 6.2.8: Kommunenes inntektsammensetning. Relativ fordeling for kommunene i Østfold 1982-1984, og indeks for veksten basert på deflaterte tall (i parentes)

Inntekts Type	Skatte innt.m.m	Skatte utjamm	Overfør fra stat	Overfør fra andre	Andre Driftsinn	Total Vekst
1982	62(100)	1(100)	18(100)	5(100)	13(100)	(100)
1983	61(98)	1(111)	19(105)	5(106)	13(100)	(100)
1984	58(99)	1(124)	21(125)	6(119)	13(109)	(106)

Kilde: Struktur tall for kommunenes økonomi 1982-1984.

Som det fremgår av tabellen er det skatteinntektene som utgjør den viktigste inntekstkilden for kommunene selv om dens relative andel av inntektene har gått ned fra 62 % i 1982 til 58% i 1984. Den inntekstkilden som har fått økt sin relative andel er overføringene fra stats- og trygdeforvaltningen og overføringene fra andre (her inngår overføringer fra fylkeskommuner m.m.). Vi ser også at andre driftsutgifter ikke har endret seg. Denne posten består i hovedsak av salgs og leieinntekter (egenandeler i barnehager, aldershjem, vann-kloakk avgifter osv). Hovedtendensen er altså at de statlige overføringene øker sin betydning som finansieringskilde, mens de kommunale skatteinntektene får mindre å si. Dette understrekes

ytterligere når vi ser på utviklingen av de ulike inntektskomponentene. Fra 1982 til 1983 var det vekst i alle inntektskomponentene med unntak av skatteinntektene (som gikk ned) og andre driftsinntekter. Denne veksten var imidlertid ikke sterk nok til å kompensere nedgangen i skatteinntektene. Totalt sett ble det ingen økning fra 1982 til 1983. Fra 1983 til 1984 var det imidlertid en kraftig vekst i overføringene og andre driftsinntekter. Dette resulterte i en realvekst på 6 %.

Selv om det har funnet sted en reell vekst i de totale inntektene har denne vært mindre enn økningen i utgiftene. Investeringsutgiftene og finansieringsutgiftene har ikke vært behandlet. Fra 1982 til 1984 har utgiftene til renter og eksterne avdrag økt fra 12 til 14 % i forhold til skatteinntekter og skatteutjammingsmidler (Strukturertall for kommunenes økonomi 1982-1984). Tilsvarende tall for landet under ett var 19 og 23 %. Dette tyder ikke på at kommunene i Østfold har benyttet seg av ekstern finansiering i større grad enn resten av landets kommuner. Snarere tvertimot. Forskjellen mellom utviklingen i driftsutgifter og driftsinntekter kan tyde på en nedgang i investeringsutgiftene.

Sammenlikner vi Østfold med resten av landet ser vi at det er forskjeller i hvilken betydning de ulike inntektskomponentene har, se tabell 6.2.9.

Tabell 6.2.9: Kommunenes inntekts sammensetning. Relativ fordeling for kommunene i Norge 1982-1984 (unntatt Oslo), og indeks for veksten basert på deflaterede tall.

Inntekts Type	Skatte innt.m.m	Skatte utjamm	Overfør fra stat	Overfør fra andre	Andre Driftsinn	Total Vekst
1982	55(100)	5(100)	19(100)	10(100)	10(100)	(100)
1984	51(101)	5(109)	21(119)	10(111)	11(119)	(108)

Kilde: Strukturertall for kommunenes økonomi 1982-1984.

For landet under ett er betydningen av skatteinntektene som inntektskilde mindre enn for Østfolds kommuner. Dette medfører at

betydningen av overføringer og skatteutjanningsmidler er større. Den svake utviklingen i skatteinntektene har antakelig rammet Østfold særlig hardt fordi kommunene i fylket gjennomgående er mer avhengig av skatteinntektene som inntektskilde enn resten av landets kommuner. For Østfolds vedkommende har det funnet sted en sterkere vekst i overføringene fra stat/trygdeforvaltning, og overføringer fra andre enn for landet under ett. Dette har imidlertid ikke vært nok til å gi en like sterk total inntektsutvikling som resten i resten av landet. En kan også merke seg at Østfolds kommuner har hatt en svakere vekst i andre driftsinntekter. Mens denne posten for Østfolds vedkommende økte med 9 % i perioden, økte den for resten av landet med 19 %. Til tross for dette har denne inntektskilden større betydning for kommunene i Østfold enn for alle landets kommuner under ett. Noe av forklaringen på den svake veksten i denne inntektskomponenten kan være at nivået på gebyrer og avgifter m.m. i utgangspunktet har vært høyere enn for resten av landet. Det kan også skyldes at det ikke har vært aktuell politikk å påføre kommunenes innbyggere større finansielle belastninger for å dekke de økte utgiftene. Denne fortolkningen står ikke i strid med argumentet om at det allerede var et høyt nivå på denne inntektskomponenten. Tvert om gir den støtte til en slik antakelse.

6.2.3: UTGIFTENE OG INNTEKTENES UTVIKLING ETTER KOMMUNESTØRRELSE.

I denne delen vil vi se på utviklingen for noen av de sentrale elementene i kommuneøkonomien i Østfold for ulike kommunestørrelser. Som tidligere nevnt vil bruken av gjennomsnittstall for alle kommunene kunne skjule store variasjoner. Under behandlingen av de generelle utviklingstrekkene tidligere viste vi til at det var de små kommunene og de store kommunene som hadde hatt den sterkeste utgiftsveksten. Våre data for Østfold har vist at utviklingen av variasjonene i de samlede driftsutgifter mellom kommunene har holdt seg konstant. Utviklingen i utgiftene etter sektor viser som hovedtendens at variasjonene ble mindre. Nedenfor har vi gruppert kommunene i fem kategorier, hvor den prosentvise fordelingen mellom de ulike kategoriene for Østfolds kommuner og alle landets kommuner også er tatt med.

	Prosentvis Fordeling:	
	Østfold	Norge
Gruppe 1. Under 3.000 innb.(4 kommuner)	16	36
Gruppe 2. 3.000- 6.999 innb.(8 kommuner)	32	33
Gruppe 3. 7.000- 9.999 innb.(3 kommuner)	12	11
Gruppe 4. 10.000-19.999 innb.(7 kommuner)	28	13
Gruppe 5. 20.000 og flere (3 kommuner)	12	7

Vi vil først se på hvordan nivået på driftsutgiftene og skatteinntektene er mellom de ulike gruppene.

Tabell 6.2.10: Driftsutgifter og skatteinntekter pr.innbygger fordelt på kommunestørrelse i Østfold 1984. Indekstall.

KOMMUNEGRUPPE	DRIFTSUTG.	SKATTEINNT.
GRUPPE 1	100	100
GRUPPE 2	89	109
GRUPPE 3	86	113
GRUPPE 4	87	113
GRUPPE 5	105	126

Kilde: Regnet ut på bakgrunn av data fra Struktur tall for kommunenes økonomi 1984.

Vi har valgt gruppe 1, som basis for sammenlikningen. Ser vi først på driftsutgiftene går det frem at det er kommuner med høyest innbyggertall som har de største utgiftene, deretter kommer kommunene med lavest innbyggertall. Dette er i tråd med hva vi forventet ut fra redegjørelsen innledningsvis, hvor det ble vist til at det er de store og de små kommunene som har hatt den sterkeste utgiftsveksten. Litt overraskende er kanskje at de største kommunene ligger over de minste. Noe av grunnen til at kommunene med under 3000 innbyggere i Østfold har et lavere utgiftsnivå enn hva som er gjennomsnittet for landet (for landet under ett var nivået for disse kommunene på 15.100 kr.pr.innbygger: mens det i Østfold var på 9.050 kr.pr.innbygger) er nok at kommunene i Østfold i denne kategorien i liten grad mottar skatteutjenningsmidler. Antakelig er dette et resultat av at de strukturelle forhold i fylket er av en slik art at de ikke i så stor

grad som for andre småkommuner gir dyre produksjonskostnader i den kommunale tjenesteytingen. Imidlertid kan det også bety at kommunene i Østfold blir "forbigått" når slike midler deles ut. Tendensen henger også sammen med den svake utviklingen i skatteinntektene. Men dette alene kan ikke forklare de store forskjellene i nivå mellom småkommunene i Østfold og resten av landet.

Ser vi disse tendensene i forhold til fordelingen på de ulike kommunekategoriene for Østfold og Norge, fremgår det at Østfold har adskillig flere kommuner i "mellom"-kategoriene. Dette forklarer trolig svært mye av inntekts og utgiftsforskjellene mellom Østfold og resten av landet. Hvorvidt dette kan tilskrives bare fordeler i produksjonen på grunnlag av strukturelle forhold, slik at de kommunale ytelser har holdt samme nivå og utvikling som ellers i landet, er vanskelig å avgjøre. Hele forskjellen kan neppe kan tilbakeskrives slike forhold. Vel så rimelig er det å anta at det statlige overføringssystemet og fordelingen av skatteutjanningsmidler slår svært ulikt ut.

Det går frem av tabell 6.2.11 at veksten i driftsutgiftene for de ulike kommunekategoriene i Østfold har vært noe ulik.

Tabell 6.2.11: Utviklingen i de kommunale driftsutgifter etter kommunestørrelse for Østfold 1980-84. Indeks basert på deflaterte tall.

KOMMUNEGRUPPE	1980	1982	1984
GRUPPE 1	100	108	115
GRUPPE 2	100	108	117
GRUPPE 3	100	109	119
GRUPPE 4	100	104	115
GRUPPE 5	100	110	117

Kilde: Beregnet på bakgrunn av Strukturtall for kommunenes økonomi 1980-84.

Frem til 1982 var veksten meget jevn, med unntak av gruppe 4 som hadde en adskillig svakere utgiftsvekst enn de andre gruppene. For perioden under ett er det gruppe 3 som har hatt den største økningen, mens

gruppe 1 og gruppe 4 hade den svakeste. Ser vi dette i forhold til nivået på utgiftene fra tabell 6.2.10, er det den gruppen med det laveste nivået på utgiftene som øker mest. En kan også merke seg at det er i gruppe 1, (de minste kommunene) den svakeste veksten har foregått. Dette bryter med det mønsteret som har vært observert tidligere, ihvertfall for Østfolds vedkommende. Derimot har bykommunene representert ved gruppe 5 hatt en sterkere vekst enn gjennomsnittet for kommunene i fylket. Vi vil understreke at de totale variasjonene i perioden ikke er store, og at det lave antall enheter i gruppene gjør at disse forskjellene ikke bør dramatiseres. I forhold til den tidligere drøftningen av variasjonskoeffisienten som var omtrent uendret i samme periode, viser den forskjellen vi får når vi deler inn etter kommunestørrelse at variasjonene mellom kommunene ikke bare kan sorteres ut fra befolkningsstørrelse.

Vi vil nå se på den tilsvarende utvikling for skatteinntektene. I utgangspunktet ville det være rimelig å forvente at kommunene med størst vekst i skatteinntektene også ville ha den sterkeste utgiftsveksten.

Tabell 6.2.12: Utviklingen i de kommunale skatteinntekter etter kommunestørrelse for Østfold 1980-84. Indeks basert på deflaterte tall.

KOMMUNEGRUPPE	1980	1982	1984
GRUPPE 1	100	106	106
GRUPPE 2	100	102	103
GRUPPE 3	100	104	105
GRUPPE 4	100	106	104
GRUPPE 5	100	105	105

Kilde: Beregnet på bakgrunn av Struktur tall for kommunenes økonomi 1980-84.

Som det går frem av tabellen er det små variasjoner mellom de ulike kategoriene. I forhold til driftsutgiftene ser det ut fra vårt materiale ikke ut som om det er noen klar sammenheng mellom veksten i driftsutgiftene og utviklingen i skatteinntektene. Den gruppen som har

hatt den sterkeste veksten nemlig gruppe 1, har hatt den svakeste utviklingen i driftsutgiftene. Forklaringen på at det ikke er noen klar sammenheng her kan skyldes flere forhold. For det første vil betydningen av skatteinntektene som finansieringskilde variere fra kommune til kommune. For kommunene i gruppe 1, vil skatteinntektenes betydning være mindre enn for f.eks gruppe 3 og 4. Et annet forhold er, som tidligere nevnt, hvordan overføringene fra staten slår ut. Siden en økning i de totale driftsutgiftene nødvendigjør en tilsvarende økning i driftsinntektene med bakgrunn i kravet om balanserte budsjetter, tyder tallene ovenfor på at de andre inntektskildene til kommunene varierer fra kommune til kommune. Hovedposten vil være overføringer fra stat og trygdeforvaltningen, samt overføringer fra andre. Den svake utviklingen i skatteinntektene har derfor utvilsomt ført til en enda sterkere finansiell avhengighet mellom kommunene og staten.

Til slutt skal vi nå vise hvordan dette har slått ut for de ulike kommunegruppene, ved å se på hvor stor andel skatteinntektene utgjorde av de samlede driftsutgifter i 1980 og 1984. Selv om dette bare er en grov og forenkende analyse illustrerer den hva skatteinntektene betyr som finansieringskilde for de ulike kommunetyperne.

Tabell 6.2.13: Skatteinntektenes andel av de totale driftsutgifter etter kommunestørrelse 1980 og 1984, for kommunene i Østfold.

KOMMUNEGRUPPE	1980	1984	ENDR I %
GRUPPE 1	53.7	49.6	- 4.1
GRUPPE 2	69.0	60.6	- 8.4
GRUPPE 3	74.4	65.5	- 8.9
GRUPPE 4	71.9	64.9	- 7.0
GRUPPE 5	66.6	59.8	- 6.8

Kilde: Beregnet på bakgrunn av Strukturtall for kommunenes økonomi 1980-84.

Det er i første rekke forskjellene mellom de ulike kategoriene som er interessant her. P.g.a det forenkende perspektiv vil den prosenten som

skatteinntektene her utgjør av driftsutgiftene overvurdere skatteinntektenes betydning, men det lar seg forsvare å bruke for å få frem utviklingen over tid.

Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder betydningen av skatteinntektene som finansieringskilde. Det er særlig kommunene i gruppe 1 (de minste kommunene) og kommunene i gruppe 3 som skiller seg ut ("mellomkategorien"). At de tre største byene(gruppe 5), er den gruppen som kommer etter gruppe 1 når det gjelder minst avhengighet av skatteinntektene, er i utgangspunktet noe overraskende. Forklaringen på dette kan være at disse kommunene i større grad enn de mindre kommunene bruker avgifter/gebyrer osv som finansieringskilde. Det kan også være en indikasjon på at byene i stor grad fungerer som arbeidssted for pendlere fra omegnskommunene. Ser vi på utviklingen i perioden er, som tidligere nevnt skatteinntektenes betydning blitt redusert for alle gruppene. De kommunene som hadde den største andelen av skatteinntektene i forhold til driftsutgiftene har fått redusert disse inntektenes betydning mest. Dette henger sammen med at utgiftsutviklingen har vært noenlunde lik for alle kommunene. En kan også merke seg at det er gruppe 3 - som i utgangspunktet var, mest avhengig av skatteinntektene - har hatt den sterkeste veksten i driftsutgiftene. Det fremgår også at forskjellene mellom kommunene når det gjelder skatteinntektenes betydning har blitt redusert som en følge av disse forholdene.

Det er nærliggende å se den større grad av ensartethet mellom kommunene når det gjelder utgiftene til de ulike sektorene, i sammenheng med den reduserte betydning av skatteinntektene. I tillegg til at dette har ført til mindre forskjeller mellom kommunene når det gjelder avhengigheten av disse inntektene, har det også ført til større ensartethet i prioriteringene av ulike tiltak innenfor de forskjellige sektorene. Dette henger igjen sammen med den form overføringene og driftstilskuddene fra staten og andre er organisert på, nemlig gjennom et stort antall refusjonsordninger og øremerkede tilskudd. Det kan også synes som om det er kommunene i "mellomkategorien" som i størst grad har bidratt til den større graden av ensartethet.

OPPSUMMERING AV KAPITTEL 6.2: DE KOMMUNALE FINANSER I ØSTFOLD.

Beskrivelsene og drøftingene i denne delen kan sammenfattes slik:

* I perioden 1980 til 1984 økte de kommunale driftsutgiftene for kommunene i Østfold i gjennomsnitt med 3.2 % i året. Dette kan karakteriseres som en sterk vekst. Den totale veksten har ikke medført større variasjon mellom kommunene i Østfold når det gjelder det totale utgiftsnivået.

* Fordelingen av veksten på de ulike sektorene viser at det er helse- og sosialsektoren og kultursektoren som har hatt den største veksten i perioden, med en gjennomsnittlig årlig realvekst på henholdsvis 6.2 % og 5 %. Utbyggingssektoren har for perioden under ett ikke hatt noen realvekst. Denne sektoren hadde en økning fra 1980 til 1982, men ble fra 1982 til 1984 avløst av reelle nedskjæringer.

* Variasjonen mellom kommunene i Østfold når det gjelder driftsutgiftene på sektornivå er gjennomgående blitt mindre. Et unntak her er kultursektoren. De sektorene hvor variasjonene er størst er kultur og utbyggingssektoren. Minst variasjon i driftsutgiftene har en innenfor undervisning og helse/sosial sektoren. Siden variasjonen for de totale driftsutgiftene ikke er blitt mindre, tyder dette på en større grad av ensartethet mellom kommunene når det gjelder prioriteringen til de forskjellige sektorene.

* Sammenliknet med resten av landet har veksten i de kommunale driftsutgiftene i Østfold vært lavere. Mens driftsutgiftene i Østfold økte med 3.2 % i perioden, økte de med 4.4 % for landet under ett. De sektorene i Østfold som skilte seg ut med en merkbart lavere vekst var helse-sosialsektoren og sentraladministrasjon. Utbyggingssektoren hadde som nevnt ingen vekst.

* Når det gjelder nivået på utgiftene er dette i Østfold lavere enn landsgjennomsnittet. Det er særlig undervisnings og helse/sosial

sektoren som merker seg ut med et lavere nivå. Den sektoren i Østfold som skilte seg ut med et høyere utgiftsnivå var utbyggingssektoren. Årsakene til dette antar vi i stor grad kan tilbakeføres til strukturelle forhold. For helse/sosial-sektoren vil det imidlertid være vanskelig å tilbakeføre forskjellen bare til slike forhold. Oversiktene tidligere i rapporten tyder på at etterspørselen i denne sektoren skulle ligge høyere i Østfold enn i resten av landet

* Utviklingen i de kommunale skatteinntektene i perioden viser en klart svakere utvikling enn driftsutgiftene. Den gjennomsnittlig årlige realveksten i skatteinntektene var for Østfolds kommuner bare på 0.8 %. Det var en reell nedgang i skatteinntektene fra 1982 til 1983. Som inntektskilde for kommunene er skatteinntektenes betydning blitt redusert. For kommunene i Østfold utgjorde disse i 1980 ca. 62 % av de totale inntekter, mens de i 1982 bare utgjorde 58 %. Dette har medført at de statlige overføringenes betydning som inntektskilde for kommunene har økt. Dette har ført til en sterkere avhengighet mellom kommunene og staten.

* Inntektsutviklingen i Østfold sammenliknet med resten av landet, viser for skatteinntektene sin del en klart svakere vekst i Østfold. Den årlige veksten for landet under ett var på 2 % , mens den i Østfold som nevnt var på 0.8 % i samme periode. Også for de totale kommunale inntektene har det vært en svakere vekst for kommunene i Østfold sammenliknet med resten av landet. Dette til tross for at kommunene i Østfold har hatt en sterkere vekst i de statlige overføringene. Noe av årsaken til at dette ikke har vært nok til å kompensere svikten i skatteinntekter, er at kommunene i Østfold i større grad er avhengig av skatteinntektene som finansieringskilde, enn hva som er tilfelle for landet under ett.

* Mens skatteinntektene i 1984 utgjorde 58 % av de totale kommunale inntekter i Østfold, var tilsvarende tall for landet under ett 51 %. Dette har medført at et fåtall av kommunene i Østfold mottar skatteutjamningsmidler. Det er ikke noe i vårt materiale som tyder på at kommunene i Østfold har søkt ekstern finansiering for å kompensere den svake inntektsutviklingen sammenliknet med resten av landet. Dette kan

dette tyde på at de kommunale investeringene i Østfold har hatt en svakere utvikling i forhold til resten av landet. Det synes som om den svake utviklingen i skatteinntektene har vært en medvirkende årsak til at kommunene i Østfold har hatt en svakere utvikling i utgiftene enn i landet forøvrig.

* For de samlede driftsutgiftene og skatteinntektene for kommunene gruppert etter befolkningsstørrelse er det tildels store variasjoner. Dette gjelder særlig for totalnivået. Det er de største og de minste kommunene som har det høyeste nivået på driftsutgiftene, med de største kommunene på topp. Nivået på skatteinntektene pr. innbygger er stigende med økt befolkningsmengde. Forskjellene her har imidlertid avtatt i perioden. I Østfolds skiller de små kommunene seg ut med et adskillig lavere nivå på utgiftene sammenliknet med gjennomsnittet av norske småkommuner. Dette kan skyldes flere forhold, bla. tildelingen av skatteutjamningsmidler, og antagelig også gunstige strukturelle betingelser for produksjon av en del kommunale tjenester i Østfold.

* Den sterkeste veksten i driftsutgifter har funnet sted i de kommunene som har hatt det laveste nivået på utgiftene, nemlig de mellomstore. Den svakeste veksten har en hatt i de minste, og i de neststørste kommunene. Fordelingen av veksten har dermed gjort forskjellene mellom kommunene når det gjelder utgiftsnivå mindre. Utviklingen i skatteinntektene for de ulike kommunekategoriene viser små variasjoner. Her er det de minste kommunene som har hatt den sterkeste veksten, og de nestminste som har hatt den svakeste veksten.

* De mellomstore kommunene er i størst grad avhengig av skatteinntektene, og de minste kommunene minst avhengig. Forskjellene i denne avhengigheten har imidlertid avtatt. Dette er sannsynligvis hovedårsaken til at variasjonene mellom kommunene når det gjelder utgiftene til de ulike sektorene er blitt mindre. Dette fordi overføringene fra staten og andre har økt mest for de kommunene som i utgangspunktet fikk minst av disse midlene.

HOVEDDEL 2: ANALYSER OG KARTLEGGING AV ULIKE SIDER VED
SOSIALHJELPEN I ØSTFOLD.

KAPITTEL 7: GENERELLE ANALYSER AV SOSIALHJELPEN BASERT PÅ
OFFENTLIG STATISTIKK/DOKUMENTER.

KAPITTEL 8: ANALYSE AV SOSIALHJELPSKLIENTER I NEDRE GLOMMA-
REGIONEN.

KAPITTEL 9: ANALYSE AV SOSIALHJELPSKLIENTER I TUNE OG
FREDRIKSTAD.

KAPITTEL 7: GENERELLE ANALYSER AV SOSIALHJELPEN I ØSTFOLD BASERT PÅ OFFENTLIG STATISTIKK/DOKUMENTER.

7.1: TEORETISKE TILNÆRMINGSMÅTER OG PROBLEMSTILLINGER I STUDIET AV SOSIALHJELPEN.

I studiet av offentlig politikk finnes det ulike tradisjoner som representerer forskjellige teoretiske perspektiver og tilnæringsmåter. Til formålet her, som er å si noe om sosialhjelpen, kan vi noe grovt skille mellom to typer studier, "Public Policy Analysis" - og "Byråkrati-klient studiene (Holmer Hoven 81, Terum 86:22).

Public-policy studiene har vanligvis vært studier av offentlige utgifter, for eksempel kostnader pr. capita til velferdstiltak. Det som kjennetegner denne "skolen" er at innsatsnivået forklares ved hjelp av politiske og sosioøkonomiske variabler. Denne tilnæringsmåten har oftest vært brukt til å forklare variasjoner i offentlige utgifter på bakgrunn av aggregater av individuelle behov. Det er innenfor denne tradisjonen foretatt analyser om kommunal variasjon i sosialhjelpsutgiftene, og man har funnet at politiske og sosioøkonomiske variabler har betydning for kommunenes innsatsnivå til sosialhjelp (Pettersen 83, Tunglund og Terum 84).

Vi vil nyttiggjøre oss elementer fra denne skolen, bla. i kapittel 7.3. Der vil vi se på hvilke strukturelle forhold ved kommunene det er som kan forklare omfanget av sosialhjelpen, eller mer presist, som kan ha betydning for variasjonen i antall tilfeller mellom kommunene. Det er altså ikke variasjoner i selve innsatsnivået definert ved sosialhjelpsutgiftene vi søker å forklare. Vi benytter imidlertid den samme fremgangsmåten (multippel regresjonsanalyse) som ble brukt i "Public-policy"-analysene til å forklare variasjoner i andel sosialhjelpsmottakere.

Byråkrati-klientstudiene søker å analysere tilgang og fordeling av

offentlige goder ved å se på trekk ved klientene, og samhandlingsmønsteret mellom byråkrati og klienter. Det finnes også ulike tradisjoner som i ulik grad vektlegger trekk ved klient, trekk ved byråkrati og samhandlingsmønster (Dahl Jacobsen 65). Disse studiene er oftest case-studier, dvs. at man har søkt å forklare f.eks. variasjonen i stønadsnivået i sosialhjelpen ved hjelp av et begrenset utvalg analyseenheter. Flere av undersøkelsene som er gjort finner at beslutningsprosessen ved sosialkontorene er ulik, og at dette gjør at prosessuelle trekk ved sosialkontorene er av vesentlig betydning når kommunal variasjon i stønadsnivået skal forklares (bla. Terum 86).

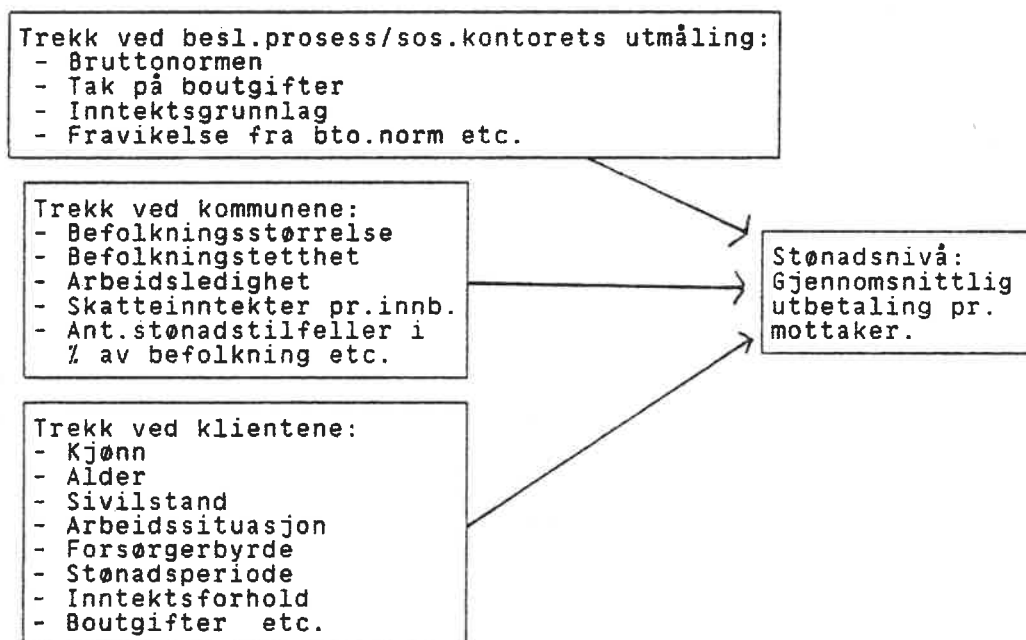
Vi vil benytte denne tilnæringsmåten for å si noe om både trekk ved byråkratiet (sosialkontorene) og trekk ved klientene. I kapittel 7.2. vil vi på bakgrunn av Fylkesmannens sosialavdelings undersøkelse belyse noen sider ved beslutningsprosessen ved sosialkontorene, hvor det er selve utmålingen av stønaden som fokuseres. I kapittel 8 og 9 er det klientsammensetningen av sosialhjelpsmottakerne i "Nedre Glomma-regionen" som skal undersøkes innenfor rammen av byråkrati-klienttradisjonen. I tillegg vil det bli fokusert på klientsammensetningens betydning for stønadsnivået.

Byråkrati-klienttilnærmingen har det fortrinn i forhold til public-policy tilnærmingen at den lettere fanger opp selve iverksettelsesfasen i den offentlige politikk. I og med at lov om sosial omsorg av 5. juni 1964 er en så utpreget rammelov at den tillegger iverksetterne en såpass stor grad av skjønn at kommunale variasjoner synes opplagte, vil denne tilnæringsmåten være fruktbar for å belyse noen av våre problemstillinger.

På den annen side så har public-policytilnærmingen det fortrinn at den kan ha mange analyseenheter og se langt større "felter" i sammenheng. Dette kan gjøres ved velutviklede analysemetoder og en omfattende bruk av EDB og statistikk. Dermed er det ofte lettere å nyttiggjøre seg allerede produsert statistikk. Det er på dette grunnlag vi tar i bruk denne metoden i kapittel 7.3, hvor vi studerer antall stønadstilfeller i lys av strukturelle variabler basert på statistikk fra SSB. Her vil vi kunne ta med alle kommunene i Østfold som

analyseenheter, mens vi må foreta et utvalg av kommuner (Nedre Glomma-regionen) når vi bruker byråkrati-klienttilnærmingen.

Det fremgår av denne gjennomgåelsen av de to tilnæringsmåtene at de søker å forklare ulike sammenhenger, og at begge typer studier har sine fortrinn etter hva man søker å forklare. De er derfor ikke direkte sammenliknbare. Vi skal i denne analysen ta i bruk elementer fra begge typer studier, og på den måten belyse ulike faktorer som har betydning for stønadsnivået i kommunene. Disse faktorene kan noe forenklet kategoriseres i tre sett av variabler. Ved hjelp av denne fremgangsmåten vil vi også få kartlagt de sosiale forholdene, eller mer presist, den registrerte fattigdommen i Østfold. Skjematisk kan vår modell framstilles slik:



De ulike modellene vi benytter, vil i større detalj bli begrunnet og gjort rede for etter hvert.

7.2: EN CASE-STUDIE PÅ NOEN SIDER VED BESLUTNINGSPROSESSEN VED SOSIALKONTORENE I ØSTFOLD.

Innsamlingen av materialet ble foretatt av Nils Egil Monstad og Per Arne Stolanowski ved sosialavdelingen ved fylkesmannens kontor.

Arbeidet ble avsluttet våren 86. Hovedproblemstillingene var som følger: Er det variasjon eller likhet som preger utmålingen av den økonomiske sosialhjelpsstønad? Er det slik at sosialkontorene i Østfold opererer med normerte satser? Hvilke konsekvenser får eventuelt dette? Det var m.a.o. sider ved selve utmålingen av stønad som ble søkt kartlagt.

Fra myndighetenes side er det ytret ønsker om at normer blir innført ved utmålingen av den økonomiske stønaden. I Østfold førte dette til et normeringsinitiativ fra fylkesmann Lars Korvald våren 84. I og med at fylkesmannen ikke kan pålegge kommunene en standardisert normering ut fra hensynet til den kommunale selvstendighet, var forslaget avhengig av kommunenes imøtekommenhet. Fylkesmannen har få muligheter til å gå til sanksjoner, selv om han som klageinstans for sosialhjelpssaker har en viss myndighet. Det virkemiddelet han benyttet var kommunikasjon, ved en rekke rundskriv til ulike instanser. Politikerne, både på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, var stort sett enige om nødvendigheten av forslaget, men de problematiserte kostnadene det ville medføre. Noen av kommunepolitikerne ga uttrykk for sin støtte ved å endre på administrasjonens forslag til norm hvis denne lå under fylkesmannens normeringsforslag. Sosialadministrasjonen i de ulike kommunene stilte seg stort sett positivt til normeringsinitiativet.

Normeringsforslagets juridiske forankring lå i Sosialdepartementets fortolkning fra 1983 av sosialomsorgsloven. Der heter det bla: "Selv om sosialstyret i prinsippet står fritt ved normeringen av sosialhjelp, er det klart at det vil være lovstridig å sette levestandarden uforsvarlig lav". Bla. på denne bakgrunn fastsatte fylkesmannens sosialavdeling minstenormen for den økonomiske sosialhjelpen. Det å yte stønader til livsopphold som lå under 85% av minstepensjonen ble ansett som uforsvarlig lavt (Monstad og Stolanowski 86:6).

Den minstenormen som sosialkontorene bruker når de fastsetter satsene, vil vi heretter kalle bruttonorm. Monstad og Stolanowskis undersøkelse viser at hele 24 av Østfolds 25 kommuner praktiserer et bruttonormsystem i en eller annen form. Den siste kommunen, Aremark,

benytter ukesatser som tar utgangspunkt i en bruttonorm. Hele 15 av kommunene hadde en bruttonorm på 85% av minstepensjonen. Dette tilsvarer kr 2914,- i måneden for en enslig person. En kommune, Råde, brukte en bruttonorm lik minstepensjonen på 3428,- kr for en enslig. Tre av kommunene brukte en mal på 80%, mens Sarpsborg la den laveste bruttonormen til grunn, nemlig 75% av minstepensjonen. Dette tilsvarer en variasjonsbredde på 857,-kr mellom Råde og Sarpsborg. Forøvrig ble boutgifter forutsatt i utgangspunktet dekket av minstenormen. (Monstad og Stolanowski 86:13) En svakhet ved dette materialet er at det for tre av kommunene ikke fremgår hvilke satser de benytter, men det blir hevdet at de gjør bruk av bruttonormsystemet. Hovedtendensen er imidlertid klar, flertallet av kommuner benytter en bruttonorm som er lik fylkesmannens forslag. Om dette er en konsekvens av forslaget går ikke frem av analysen. Det opereres med ulike satser, noe som gir grunnlag til variasjoner, både når det gjelder de kommunale sosialhjelpsutgifter og nivået på stønadene til sosialhjelps-klientene.

Sosialkontorene tar hensyn til en rekke andre kriterier i tillegg til bruttonormen når de skal ta beslutninger om sosialhjelpen. Vi skal nå se på hvordan kommunene fordelte seg etter bruk av kriterier som tak på boutgifter, inntektsgrunnlag, sivilstand, og fravikelse fra bruttonormen overfor enkelte klientgrupper. Fortsatt er materialet heftet med et lavt antall kommuner i en del kategorier. Om dette er forårsaket av at endel kommuner ikke benytter disse kriterier ved utmålingen av stønaden, eller at de ikke har svart fremgår ikke av materialet.

Når det gjelder tak på boutgifter som kriterium opplyser 6 kommuner at de praktiserer dette. Dette taket kan fravikes, men da behandles saken av sosialstyret. Vi ser altså at noen sosialkontorer har et begrenset myndighetsområde i forhold til andre. Nesten dobbelt så mange kommuner, 11, hadde ingen øvre grense for dekning av boutgifter (Monstad og Stolanowski 86:14). Det å praktisere en øvre grense på boutgiftene kan være en måte å unngå bruttonormen på. Slik kan kommunene utvanne en "standardiseringsregel" som er nokså generell i sin form.

Sosialkontorene kan også vurdere klientenes inntekt på ulike måter. Dette kan gi seg utslag i forskjellig nivå på ytelsene. 15 av fylkets kommuner opplyste at barnetrygd, hjelpestønad og grunnstønad ikke inngikk som inntektsgrunnlag ved utmålingen. I en kommune inngikk barnetrygden i inntektsgrunnlaget, og i to kommuner inngikk alle tre størrelsene (Monstad og Stolinowski 86:15). Dette skulle tyde på en nokså ensartet praksis når det gjelder anvendelsen av kriteriet.

Det tar ofte noe tid før offentlige myndigheter utarbeider ensartet praksis til å behandle nye typer av saksforhold. Slik er det overfor den nye sivilstanden samboere. 12 kommuner legger til grunn det samme bruttonormsystem som for ektepar. 4 kommuner behandler samboerne likt som ektepar, mens 2 kommuner opplyser at de ikke har tatt stilling til spørsmålet. (Monstad og Stolinowski 86:16)

Det siste spørsmålet som vi vil belyse her er om bruttonormen fravikes for enkelte klientgrupper, og om kommunene har ulik praksis overfor slike grupper. Hele 16 kommuner benytter en annen form for utmåling av stønad når de finner dette nødvendig, 2 kommuner opplyser at de ikke fraviker bruttonormen. Det er altså vanlig praksis at sosialkontorene yter stønader som er mindre enn den normerte minimumssatsen. 13 av kommunene opplyser at dette gjøres for personer med antatt behov for korttidshjelp, 9 av kommunene tar ikke hensyn til den normerte minstesatsen når de behandler hjemmевærende ungdom over 18 år (Monstad og Stolinowski 86:17).

Det finnes en lang rekke slike prosessuelle kriterier som kan ha betydning når variasjon i sosialhjelpsutgifter og stønadsnivå skal analyseres. Eksemplene viser ofte tendenser til en lite ensartet praksis for kommunene i Østfold, og dette kan gi seg utslag i variasjoner i stønadsnivået mellom kommunene for enkelte klientgrupper. Dette kan bla. føre til at godt informerte klienter kan øke inntekten sin ved å flytte til en annen kommune. På den annen side vil kompleksiteten i saksområdet og generelt lite informasjon om "tilbudet" motvirke dette.

Logisk sett skulle en innføring av en minstenorm føre til økninger i

sosialhjelpsutgiftene. Ved å gå inn i kommuneregnskapene fant man at en slik vekst hadde funnet sted fra 1984 til 1985 for alle kommunene i Østfold. Det interessante var at økningen var adskillig større fra 83 til 84, dvs. før fylkesmannens normeringsinitiativ kom. Dette gir en indikasjon på at økningen i sosialhjelpsutgiftene i fylket skyldes andre forhold enn bruttonormen. Vi skal i kapittel 7.3 drøfte noen aktuelle grunner til dette, som ihvertfall har betydning for antallet stønadstilfeller i kommunene i fylket. Videre vil vi i kapittel 8 og 9 undersøke klientsammensetningen, og om denne kan medføre variasjon i stønadsnivå (her definert som gjennomsnittlig utbetalingssum i nov. mnd.pr.kommune).

OPPSUMMERING AV 7.2: EN CASE-STUDIE PÅ NOEN SIDER VED BESLUTNINGSPROSSESSEN VED SOSIALKONTORENE I ØSTFOLD.

* Gjennomgangen viser at 24 av 25 kommuner praktiserer et bruttonormsystem i en eller annen form. Flertallet av kommuner benytter en på 85% av minstepensjonen (15stk.). Tre av kommunene brukte en mal på 80%, mens en kommune la til grunn 75% av minstepensjonen. For tre av kommunene er dette spørsmålet ubesvart. Det er derfor klart at det opereres med ulike satser, noe som gir grunnlag til variasjoner, såvel i de kommunale sosialhjelpsutgifter som i stønadsnivået i kommunene.

* Sosialkontorene tar hensyn til en rekke andre kriterier ved utmålingen av stønaden: Tak på boutgifter, inntektsgrunnlag, sivilstand, og fravikelse fra bruttonormen overfor enkelte grupper. Det var tendenser til en lite ensartet praksis ved bruk av disse kriteriene. Dette forsterker inntrykket av at beslutningsprosessen ved sosialkontorene har betydning for variasjon i stønadsnivået mellom kommunene.

* Undersøkelsen til Monstad og Stolin-owski er basert på relativt få kommune-enheter i endel av spørsmålene. Dette gir begrensninger i hva som kan sluttes ut fra materialet. Til tross for dette er hovedtendensene klare. De peker i retning av en rekke ulikheter i beslutningsprosessen. Når forfatterne på sin side hevder (21) at

"landskapet er preget av relativ stor grad av likhet i praktisering og forståelse av lov om sosial omsorg" kan vi derimot ikke ubetinget støtte oss til denne slutningen. Loven, som rammelov gir rom for ulik praksis i utmåling av stønaden i kommunene på en rekke punkter. Både Monstad og Stolanowskis undersøkelse, og vårt materiale, som vi seinere skal komme tilbake til, peker tydelig i denne retning.

* Det finnes en rekke kjennetegn ved beslutningsprosessen ved sosialkontorene som hverken Fylkesmannens sosialavdeling eller vår undersøkelse fanger opp. Vi kan nevne ulik bruk av informasjon, stabil eller ustabil bemanningssituasjon, nyutdannede eller rutinerte saksbehandlere, bruk av trygdesystemet, bruk av andre typer tiltak enn økonomisk sosialhjelp osv. Dette er variabler som bla. Stjernø og Terum delvis har undersøkt, og funnet at de kan ha betydning for kommunal variasjon i stønadsnivået (bla. Terum 86, Stjernø 83).

7.3: ANALYSE AV VARIASJONER I SOSIALHJELPSTILFELLER I ØSTFOLD.

I kapittel 4 så vi at omfanget av sosialhjelp har økt kraftig i hele landet i løpet av 80-årene. For Østfolds vedkommende økte antall personer med økonomisk sosialhjelp fra 3921 personer i 1981 til 6853 personer i 1984; En økning på nesten 75%.

Formålet med denne analysen er ikke å forklare den totale økningen i antall sosialhjelpstilfeller. Selv om de fleste kommunene har hatt en økning i antall mottakere, så har denne økningen artet seg svært forskjellig fra kommune til kommune. En kommune har til og med hatt en reduksjon i antall sosialhjelpstilfeller i perioden 1981 til 1984. Det er denne variasjonen som vil være utgangspunkt for analysen.

Hvilke egenskaper ved kommunene er det som skaper variasjonen? En rekke faktorer vil påvirke hvor mange som får sosialhjelp i forskjellige kommuner, og en utømmende liste er antakelig ikke mulig å lage. Vårt utgangspunkt er at egenskaper ved individene og omgivelsene de lever under er bestemmende for om de blir sosialhjelpsmotakere eller ikke. I denne analysen ser vi på forskjeller i omgivelsene og argumenterer for at det finnes strukturelle trekk ved de ulike kommunene som i ulik grad er med på å bestemme omfanget av sosialhjelpsmottakere. Vi har med denne avgrensningen selvsagt sett bort fra en del forhold som har betydning for variasjonen i antall sosialhjelpstilfelle. Det gjelder f.eks i hvilken grad forskjeller i sosialkontorenes arbeidsmåte og kapasitet kan påvirke hvor mange som får sosialhjelp. Det kan dreie seg om informasjon om rettigheter til sosialhjelp, og hvilke kriterier de ulike kontorene legger til grunn for at en person i det hele tatt skal få slik hjelp. I tillegg har det betydning i hvilken grad det drives oppsøkende arbeid som kan resultere i at personer får sosialhjelp. Det er rimelig å anta at det er forskjeller mellom ulike distrikter og sosialkontorer når det gjelder disse forholdene. Dette nevnes for å vise at det er forskjellige måter en kan nærme seg denne problemstillingen på.

Med strukturelle trekk eller forhold i en kommune menes kjennetegn av permanent og objektiv karakter som kommunen ikke -eller i liten grad selv kan påvirke. Eksempler på slike variable kan være geografisk plassering, topografi, klima, demografisk struktur, bosetningsmønster og næringsstruktur. Det er selvsagt ikke alle slike strukturelle trekk som vil ha innvirkning på antall sosialhjelpstilfeller, eksempelvis er det lite sannsynlig at klima påvirker antall sosialhjelpsmottakere. Vårt utvalg av strukturelle variable har (i tillegg til de begrensninger som alltid vil oppstå når en ut fra skjønn foretar et valg), en teknisk begrensning som skyldes at analysemetoden som benyttes setter begrensninger i antall forklaringsfaktorer som kan inkluderes. Dette innebærer at vi må begrense oss til 4 forklaringsvariable. I modellen vil de strukturelle forholdene være forklaringsvariable og andel sosialhjelpsmottakere søkes forklart ved hjelp av disse. Andel sosialhjelpstilfeller er målt som prosentandelen disse utgjør av befolkningen i en kommune. Følgende forklaringsvariable er valgt:

1. Befolkning. Målt som antall innbyggere 1.1.85.
2. Befolkningstetthet. Målt som innbyggere pr.km² 1984.
3. Næringsstruktur. Målt som andel ansatt i industrien i prosent av totalt antall sysselsatte 1980.
4. Arbeidsledighet. Målt i prosent av arbeidsstyrken 1984.

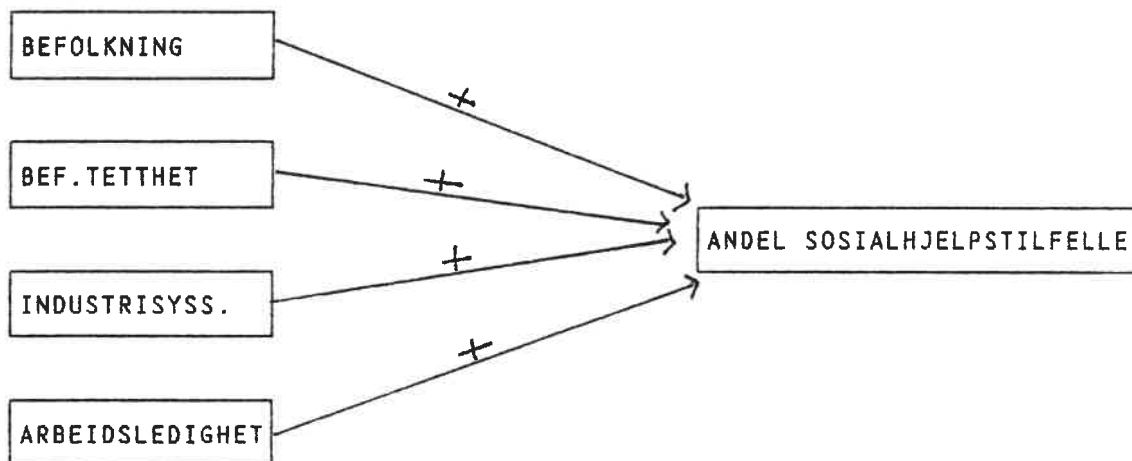
Variabel 1 og 2 er målt i absolutte tall, mens variablene 3,4 og 5 er målt som relative størrelser for å få gjøre dataene fra de forskjellige kommunene sammenliknbare. Det kan diskuteres hvor godt vårt urbaniseringsmål er ved at vi bruker befolkningstetthet målt ved innbyggere pr.km². Det er imidlertid et problem å finne andre mål på denne variabelen som er enkle, og som klarer å skille kommunene fra hverandre på en tilfredstillende måte. Operasjonaliseringen av næringsstruktur som andel industrisysselesatte er gjort ut fra den antagelse at det er i distriktene med høy industrisysselesetting at en har hatt høyest arbeidsledighet, og at dette vil gi seg utslag på variasjoner i omfanget av sosialhjelpen.

Analysen er delt i to: I første del er vi primært interessert i å se på hvilke av variablene ovenfor som har størst effekt på omfanget av sosialhjelpsmottakere i kommunene. Ved hjelp av multippel regresjonsanalyse vil vi kunne finne effektene av hver variabel gitt at verdien på de andre holdes konstant. Dette er en prediksjonsanalyse, hvor vi bare er interessert i å finne de direkte sammenhengene mellom de uavhengige variablene og den avhengige variabelen.

I første omgang vil forholdet mellom forklaringsvariablene ikke bli berørt. Dette vil derimot være tema for andre del av analysen. Her settes variablene i modellen i kausal rekkefølge for å også kartlegge de indirekte effektene mellom variablene i modellen. Vi kan da drøfte hvordan endringer i forklaringsvariablene påvirker den avhengige variabelen (andel sosialhjelpstilfeller). Andre del av analysen er derfor en utdyping av første del. Den vil til en viss grad også være en utdyping i forhold til de sammenlikninger som ble gjort i kapittel 5.

7.3.1: ANALYSEDEL 1: DE STRUKTURELLE FORHOLDENES BETYDNING.

Modellen vi bruker her kan illustreres slik:



HYPOTESER OM EFFEKTENE AV DE UAVHENGIGE VARIABLENE.

1. Befolkningsstørrelse.

I modellillustrasjonen har vi angitt en positiv sammenheng mellom befolkning og andel sosialhjelpstilfeller. Dette innebærer at vi forventer at jo større befolkning en kommune har, jo større andel sosialhjelpstilfeller vil den ha. Det er rimelig å anta at det er større sannsynlighet for ha mange sosialhjelpstilfelle i kommuner med stor befolkning fordi mengden i seg selv vil medføre at det i utgangspunktet er et større potensiale for sosialhjelpsmottakere. I tillegg vil stor befolkning ofte gi seg utslag i større heterogenitet eller variasjon i befolkningssammensetningen. Et annet moment som kan spille inn er at de sosiale nettverk er av forskjellig karakter i store og små kommuner. I små kommuner er det ofte mer oversiktlige forhold, noe som kan medføre at folks motforestillinger til å motta sosialhjelp gjennomgående er større her, selv om det eksisterer et reelt behov for slik hjelp.

I tillegg antar vi at i mindre kommuner vil en ha større grad av sosial samørighet. Dette kan tenkes å gjøre sosialhjelpsordningene mindre påkrevete, fordi folk i større grad vil prøve å hjelpe hverandre ut av problemene fremfor det å henvende seg til offentlige institusjoner. Disse forhold trenger ikke å bety at behovet for sosialhjelp nødvendigvis er mindre, men at det i større grad eksisterer sperrer som gjør at folk avstår fra å søke slik hjelp. I den grad det eksisterer slike sperrer mot å henvende seg til sosialkontorene kan en få et underforbruk av disse tjenestene i forhold til de reelt eksisterende behov.

2. Befolkningsstetthet.

I tillegg til at befolkningsstørrelse i seg selv kan ha betydning for hvor stor andel som får sosialhjelp, vil utvilsomt også graden av befolkningskonsentrasjon ha betydning. Det er velkjent at en rekke byer og større tettsteder har et større omfang av sosiale problemer enn

mindre steder har. I tillegg til de forhold som er nevnt ovenfor vil konsentrasjon av problemer ofte føre til smitteeffekter. Byer og større tettsteder gir større miljømessige variasjoner og kan således virke til at personer flytter dit for å komme i kontakt med likesinnede. Den problematiske siden ved dette er at denne tilstrømningseffekten gjerne fører til at sosiale problemgrupper som arbeidsløse og alkoholskadde blir overrepresenterte (Hansen, Sørensen 1985:34). Den store variasjonen i befolkningssammensetningen i byer og store tettsteder vil også som regel romme større økonomiske ulikheter. Dette kan i seg selv skape større press på omfanget av den økonomiske sosialhjelpen.

3. Næringsstruktur.

Næringsstruktur har vi definert som andel industrisysselsatte i prosent av den totale sysselsettingen i de forskjellige kommunene. Vi forventer også at denne variabelen vil ha positiv effekt på andelen sosialhjelpstilfeller. Vi har tidligere påpekt en sterk sammenheng mellom arbeidsledighet og industrisysselsetting. Det er isolert sett også en sammenheng mellom industrisysselsettingen og omfanget av sosialhjelpstilfeller. Siden arbeidsledigheten inngår i vår modell, vil vi få sjekket om industrisysselsettingen i seg selv har innvirkning på andelen sosialhjelpstilfeller gitt at arbeidsledigheten holdes konstant. Begrunnelsen for at en slik effekt oppstår kan knytte seg til at økonomiske ulikheter kan være mer fremtredende i kommuner med høy industrisysselsetting enn i dominerende primærnærings eller tjenesteytingskommuner. I tillegg har industrikommunene hatt et vanskeligere arbeidsmarked. Vi har tidligere påvist at kvinner og ungdom rammes hardest av dette, ved at de ikke får innpass på arbeidsmarkedet. Sosialhjelp kan da være eneste mulighet for å skaffe seg inntekt. En svakhet med vår næringsstrukturvariabel er at andel industrisysselatte refererer seg til næringen de bosatte i kommunen har. Dette betyr at en kommune med få industriarbeidsplasser teoretisk sett kan ha høy industrisysselsetting. Dette kan gjøre fortolkningen av industri-sysselsettingsvariabelen noe vanskelig.

4.Arbeidsledighet.

Det er rimelig å anta at økt arbeidsledighet fører til et større antall sosialhjelpsklienter. Selv om en får stønad som arbeidsledig vil denne ofte ikke tilsvare den lønn en ville i arbeid. Dette medfører at behovet for økonomisk sosialhjelp stiger. Det er heller ikke alle som oppfyller kriteriene for å få arbeidsledighetstrygd(jrf.kap 3). For noen av disse personene vil økonomisk sosialhjelp være eneste måte å få midler på. For de som har gått arbeidsledige over lengre tid faller arbeidsledighetstrygden bort etter 80uker(før 1985 52uker). For en del av disse vil også behovet for økonomisk støtte bli aktuelt etter bortfallet av stønaden fra arbeidskontoret. I tillegg til disse forhold vil økt arbeidsløshet i seg selv kunne medføre sosiale problemer som i neste omgang kan resultere i behov for sosialhjelp.

De fire forklaringsvariablene som er beskrevet ovenfor vil ha ulik effekt på antall sosialhjelpstilfeller. Vi vil i utgangspunktet anta at variablene befolkning og befolkningstetthet vil ha størst effekt. I tillegg vil vi forvente at effekten av arbeidsledighet er større enn effekten av industrisysseletting. Vi går nå over til selve analysen. Variablene som inngår i modellen kan benevnes på følgende måte.

X_1 =Befolkningsstørrelse
 X_2 =Befolkningstetthet
 X_3 =Industrisysseletting
 X_4 =Arbeidsledighet.

X_5 =Andel stønadstilfelle

Regresjonsligningen for denne modellen kan da skrives slik:

$$X_5 = \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + e_i$$

β =standardiserte regresjonskoeffisienter
 e =residualledd. Utrykk for variasjonen i avhengig variabel som ikke forklares av modellen

Ved å bruke den standardiserte regresjonskoeffisienten(Beta), blir det mulig for oss å sammenlikne effektene som de ulike forklaringsvariablene har på den avhengige. Beta vil normalt variere mellom -1 og 1, slik at 0 gir uttrykk for ingen effekt. Hypotesene som vi redegjorde

for ovenfor kan da formelt benevnes på følgende måte:

$$\beta_1 > 0, \beta_2 > 0, \beta_3 > 0, \beta_4 > 0$$

I tillegg antok vi at $\beta_1, \beta_2 > \beta_3, \beta_4$ og at $\beta_4 > \beta_3$

Forutsetningene for bruk av metoden er det redegjort for i vedlegg 1.

ANALYSERESULTATER.

Effekter av forklaringsvariablene på andel sosialhjelpsmottakere for kommunene i Østfold:

Forklarings Variable:	Standardiserte Regresjonskoeffisienter (Beta)
Befolkning	0.45*
Befolkningstetthet	0.51*
Industriusselsetting	0.13
Arbeidsledighet	0.005
Forklaringskraft (R^2)	0.85*

*Signifikante på 1% nivå. Det vil si at sannsynligheten for at resultatet skyldes ren tilfeldighet er mindre enn 1%.

Det går frem at modellens forklaringskraft er meget høy. Den forklarer hele 85% av variasjonen i antall sosialhjelpstilfeller. Dette indikerer at vi har fått med oss viktige variable for å forstå forskjellene mellom kommunene. Det bør påpekes at det modellen faktisk sier noe om er hvilke kjennetegn kommunene med flest sosialhjelpstilfelle har. Det er således ikke direkte årsaker til antall sosialhjelpstilfelle som fremkommer, men faktorer som påvirker sannsynligheten for forekomst av sosialhjelpsmottakere. Vi kan imidlertid bruke resultatene indirekte til å få støttet eller forkastet de fremsatte hypoteser.

Av de fire variablene er det to som er signifikante, nemlig befolkning og befolkningstetthet. Den største effekten på variasjon i antall sosialhjelpstilfelle har befolkningstetthet. Dette er i samsvar med hva vi hadde forventet. Effektene er også meget sterke. Det er også som

forventet en positiv effekt av industrisysselettingen, men denne er ikke signifikant. Det bør her bemerkes at det p.g.a det lille antall enheter i vårt utvalg(25) ofte vil være vanskelig å få signifikante resultat selv om størrelsen på koeffisienten ikke er lav. Det er oppsiktsvekkende at vi ikke finner noen effekt av arbeidsledigheten. Slik modellen er formulert kan en ikke si at det er påvist noen sammenheng mellom arbeidsledighet og andel sosialhjelpstilfeller. At vi ikke finner noen effekt trenger ikke å bety at det ikke eksisterer noen sammenheng, men at vår modell ikke fanger opp denne. Dette forhold kommer vi tilbake til i analysedel 2.

Predikering ved hjelp av modellen.

På grunnlag av estimatene i modellen kan vi gi et anslag på hvor mange stønadstilfelle en kommune vil ha gitt dens verdi på de strukturelle variablene. Et eksempel på dette:

Antall stønadstilfelle i Moss.

For å anslå verdier på den avhengige variabelen må vi bruke de ustandardiserte regresjonskoeffisientene:

$$X_5 = 0.586(\text{Konstant}) + 0.0000707X_1 + 0.00208X_2 + 0.0225X_3 + 0.0039X_4$$

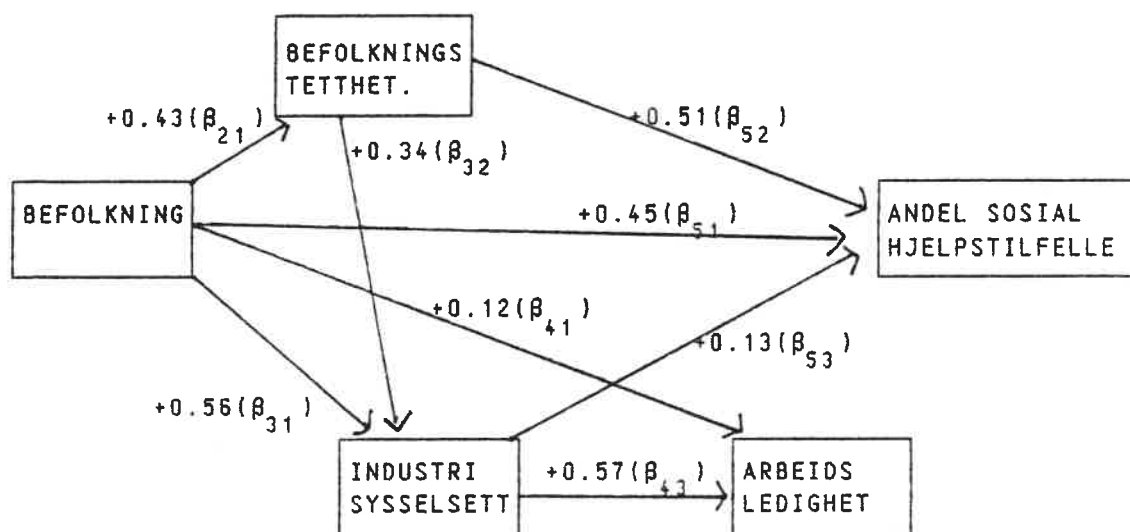
Setter vi inn de faktiske verdiene Moss har på de strukturelle variablene får vi på grunnlag av modellen at $X_5 = 4.07(+/-0.99)$. Dvs at modellen anslår at Moss vil ha en andel stønadstilfelle på 4% av den totale befolkningen. Den faktiske verdien Moss hadde var 3.9%. Tallet i parentes er et uttrykk for usikkerheten som er forbundet med estimatet. Vi kan ved hjelp av modellen forutsi hva en endring i en verdi på en variabel vil ha å si for antall sosialhjelpstilfelle.

Analyser av denne art må imidlertid brukes med varsomhet fordi en indirekte beregner økning eller nedgang i sosialhjelpen som følge av en endring i de strukturelle variablene. Det vil være vanskelig å tilbakeføre en vekst i sosialhjelpstilfellene til variablene i en modell av denne typen idet mange flere forhold er med på å skape en

slik vekst. Variablene er av permanent karakter, og kan dermed vanskelig brukes til å forklare vekst. Modellen vil i første rekke kunne nyttes til å identifisere trekk med kommunene som gir variasjon i andel sosialhjelpstilfeller.

7.3.2: ANALYSEDEL 2: SAMMENHENGEN MELLOM DE STRUKTURELLE VARIABLENE.

Vi ser nå på sammenhengen mellom alle variablene i modellen. Dette innebærer at vi kontrollerer for samvariasjonen mellom forklaringsvariablene. Modellen representerer analyseresultatene ved de standardiserte regresjonskoeffisientene (Beta):



Før vi kommenterer resultatene vil vi begrunne modellens utforming, og formulere noen hypoteser på bakgrunn av dette. I tillegg til de hypoteser som ble fremsatt i analysedel 1 om de direkte effektene av de fire forklaringsvariablene vil vi her formulere hypoteser om sammenhengen mellom disse. Vi vil også undersøke nærmere hvorfor vår modell ikke ga noen effekt av arbeidsledigheten. Formelt kan modellen spesifiseres slik:

X_1 = Befolkningsstørrelse
 X_1^1 = Befolkningstetthet
 X_2^2 = Industrisysselsetting
 X_3^3 = Arbeidsledighet.

X_5 = Andel stønadstilfelle

Vi får da følgende strukturelle ligninger:

$$\begin{aligned} 1) X_1 &= \beta_{11} X_1 + e_1 \\ 2) X_2 &= \beta_{21} X_1 + \beta_{22} X_2 + e_2 \\ 3) X_3 &= \beta_{31} X_1 + \beta_{32} X_2 + e_3 \\ 4) X_4 &= \beta_{41} X_1 + \beta_{42} X_2 + \beta_{43} X_3 + e_4 \\ 5) X_5 &= \beta_{51} X_1 + \beta_{52} X_2 + \beta_{53} X_3 + e_5 \end{aligned}$$

Rekkefølgen som variablene er satt i skal gi uttrykk for det tidsmessige forholdet mellom dem. Det er naturlig å tenke seg at befolkningsvariabelen kommer først i tid, og at denne påvirker befolkningstettheten positivt. Dvs jo større befolkning jo større sannsynlighet for at det er høy befolkningskonsentrasjon. Dette betyr ikke at liten befolkning ikke kan gå sammen med stor befolkningstetthet, men at det er mindre sannsynlig. Videre antar vi at det er en positiv sammenheng mellom befolkningstetthet og industrisysselsetting ut fra en antagelse om at industrien fortrinnsvis er lokalisert i urbane strøk. Også befolkningsstørrelse vil ha betydning for industrisysselsettingen fordi industrien i stor grad krever større innsats av arbeidskraft enn f.eks jordbruket. I tillegg vil det være en effekt av befolkningstettheten sammen med befolkningsstørrelsen fordi disse har positiv effekt på hverandre. Når det gjelder arbeidsledigheten antar vi at denne i stor grad er betinget av industrisysselsettingen, men at det også fremkommer en viss effekt via befolkningsstørrelse.

Som det går frem av modellspesifiseringen er det ikke piler mellom befolkningstetthet og arbeidsledighet og mellom arbeidsledighet og antall sosialhjelpstilfelle. Dette fordi vår modell ga β_{42} og $\beta_{54} = 0$. Vi vil først prøve å se hvorfor disse disse variablene ikke ga noe utslag. For å sjekke dette må vi ta utgangspunkt i de bivarierte samvariasjonene mellom variablene som empirisk er fremkommet av våre data og de predikerte korrelasjonene som modellen gir. Hvis samvariasjonene er et resultat av de andre variablene i modellen, vil de empiriske og de predikerte korrelasjonene være tilnærmet like. M.a.o hypotesene om at β_{42} og $\beta_{54} = 0$ kan ikke forkastes. Vi starter med sammenhengen mellom befolkningstetthet og arbeidsledighet.

Oppsplitting av samvariasjonen mellom befolkningstetthet og arbeidsledighet.

Grunnen til at vi foretar denne oppsplittingen er at resultatet her vil kunne gi støtte til at denne sammenhengen kunne utelates i modellen.

Predikert effekt:

Direkte effekt: $\beta_{42} = 0$

Indirekte effekt via

industrisysselsetting: $\beta_{31} \beta_{43} = 0.56 * 0.57 = \underline{0.319}$

Effekt via befolkning: $\beta_{21} \beta_{32} \beta_{43} = 0.43 * 0.34 * 0.57 = \underline{0.083}$

Total predikert effekt: $\underline{0.402}$

Empirisk korrelasjon: $\underline{0.411}$

Differanse: $\underline{0.009}$

Den lille differansen mellom den predikerte og den empiriske korrelasjon gjør at vår hypotese om at $\beta_{42} = 0$ ikke kan forkastes. Den positive sammenhengen mellom befolkningstetthet og arbeidsledighet skyldes nesten i sin helhet en indirekte effekt via industri-sysselsetting. Resten av sammenhengen kan tilbakeskrives en effekt fra befolkningsvariabelen. Dette betyr at befolkningstetthet i seg selv ikke har noen effekt på arbeidsledigheten.

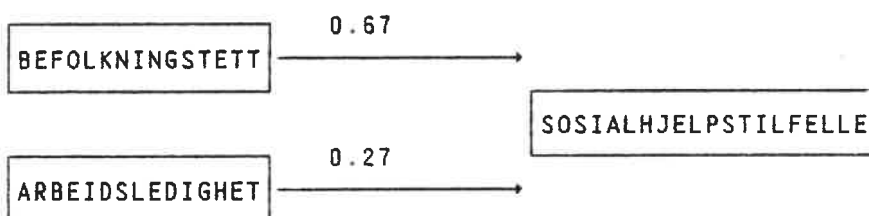
Oppsplitting av samvariasjonen mellom arbeidsledighet og andel stønadstilfelle.

Grunnen til at vi ikke fikk noen effekt av arbeidsledighet på antall sosialhjelpstilfelle kan ha sammenheng med flere forhold. Vi vil først se på hvordan sammenhengen mellom arbeidsledighet og antall sosialhjelpstilfeller endrer seg etterhvert som vi innfører de andre variablene i modellen skrittvis. Vi tar utgangspunkt i den bivariate samvariasjonen mellom arbeidsledighet og andel sosialhjelpstilfeller.

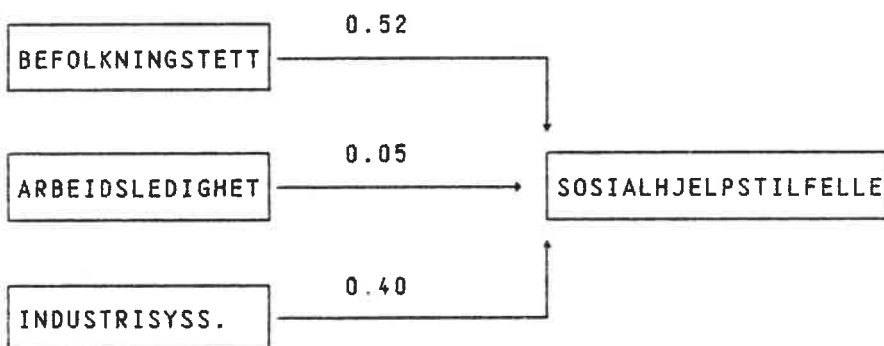
A)



B)



C)



Variabelen befolkning trenger vi ikke å ta med her fordi effekten av arbeidsledighet også var på 0.05 når denne var inkludert (jrf analysedel 1). Vi ser at det i utgangspunktet er en relativt sterk sammenheng mellom arbeidsledighet og andel sosialhjelpstilfelle på 0.54. Denne blir redusert til 0.27, m.a.o halvert når vi kontrollerer for befolkningstetthet. Det vil si at halvparten av den bivariante samvariasjonen skyldes en felles bakenforliggende faktor. Sagt på en annen måte betyr dette at den opprinnlig sterke sammenhengen mellom arbeidsledighet og andel sosialhjelpstilfelle er "falsk", fordi arbeidsledigheten har vært størst i kommuner med stor befolkningskonsentrasjon. Når vi i C innfører industrisyssetningen forsvinner effekten av arbeidsledighet på antall sosialhjelpstilfeller helt. Dette betyr at vi også har en "falsk" effekt som skyldes industrisyssetningen.

Det modellen forteller oss er at grunnen til at det ikke er noen effekt av arbeidsledigheten på andelen sosialhjelpstilfeller er at den

opprinnelige sammenhengen skyldes industrisysselsettingen og befolkningstettheten. Det går frem av modellen at der en har høy arbeidsledighet har en også mange sosialhjelpstilfeller. Forklaringen på at vi ikke får sammenheng mellom arbeidsledighet og antall sosialhjelpstilfeller kan derfor være at modellen ikke klarer å fange opp denne sammenhengen fordi både arbeidsledigheten og sosialhjelpstilfellene samvarierer med de samme variablene, slik at effekten av arbeidsledighet ikke er mulig å skille ut. At en ikke får noen effekt av arbeidsledighet kan også skyldes at det er forskjellige grupper personer som er arbeidsledige og som er sosialhjelpsmotakere.

Når det gjelder sammenhengen mellom arbeidsledighet og antall sosialhjelpstilfeller tyder våre resultater på at denne ikke fanges opp ved bruk av data på et så høyt aggregeringsnivå. Metoden en her må bruke bør inneholde data på individnivå. Vi vil derfor ikke trekke noen slutning om denne sammenhengen på grunnlag av vår modell, men dog påpeke at det kan være forhold som reelt sett gjør at sammenhengen mellom arbeidsledighet og sosialhjelp ikke nødvendigvis er så sterk som en i utgangspunktet ville tro. Det er f.eks slik at enslige mødre ofte får sosialhjelp, men det er nok sjelden at de er registrert som arbeidsledige samtidig. I tillegg er det nok en rekke grupper av personer med sosialhjelp som ikke er registrerte som arbeidsledige fordi deres problemer er av en slik art at registrering ikke oppfattes som hensiktsmessig. Dette kan f.eks dreie seg om personer med stoffproblem etc. Et annet forhold som kan antyde at sammenhengen er problematisk, er den sterke veksten i sosialhjelpsmottakere vi har hatt fra 1984 frem til idag. Dette har skjedd i en periode hvor arbeidsledigheten har gått kraftig ned.

Det er rimelig å anta at typen av arbeidsledighet, og den generelle situasjon på arbeidsmarkedet vil innvirke på sammenhengen mellom arbeidsledighet og sosialhjelp. Det er naturlig å tenke seg at det i kommuner med et ensidig arbeidsmarked f.eks industrikommunene vil være et større innslag av "utestenging" av visse grupper. Dette vil i første rekke ramme ungdom og kvinner. Siden vi har tatt utgangspunkt i den registrerte ledigheten vil en slik sammenheng ikke fanges opp av vår modell. Dette kan indikere at andre mål på arbeidsmarkedssituasjonen

enn registrert ledighet, vil være bedre for å gi et bilde av strukturelle trekk ved kommunene som disponerer for et stort innslag av sosialhjelpsmottakere. En kunne f.eks ta utgangspunkt i yrkesfrekvenser for ulike grupper for å få et annet mål på arbeidsmarkedssituasjonen. Vi vil ved hjelp av dataene fra spørreundersøkelsen i Nedre Glommaregionen i kapittel 8 prøve å se nærmere på disse forholdene.

Fortolkning av de andre sammenhengene i modellen.

Som vi ser av koeffisientene som er skrevet inn i modellen har vi i stor grad fått støtte til de hypotesene som ble fremsatt. Av effektene som er med her, i tillegg til de som var med i analysedel 1, ser vi at det er særlig sterk effekt av industrisysseletting på den registrerte arbeidsledigheten. Dette bekrefter hva vi fant i kapittel 5, nemlig at kommuner med høy industrisysseletting har blitt hardest rammet av arbeidsledigheten. De sterke sammenhengene mellom befolkning og befolkningstetthet, og industrisysselettingen indikerer også at de største kommunene har den høyeste industrisysselettingen, og at industrisysselettingen fortrinnsvis er lokalisert i urbane strøk.

Med utgangspunkt i en oppsplitting av de bivarierte sammenhengene mellom forklaringsvariablene og den avhengige variabelen i modellen fant vi følgende (Utrekningene er vist i vedlegg 2):

A. Den opprinnelige bivarierte samvariasjonen mellom befolkning og andel stønadstilfelle var på 0.77. At den direkte effekten av befolkning ble 0.45 (Beta), skyldes hovedsakelig en indirekte effekt fra befolkningstettheten. Dette betyr at kommuner med stor befolkning også gjennomgående har størst befolkningskonsentrasjon, noe som ikke er særlig overraskende.

B. Det er i utgangspunktet en meget sterk sammenheng mellom industrisysseletting og andel stønadstilfelle på 0.74. Den direkte effekten ble i vår modell på 0.13, altså meget svak. Denne endringen skyldes at industrisysselettingen samvarierer med variablene befolkning og befolkningstetthet. M.a.o det er størst industrisysseletting i kommuner med stor befolkning og høy

befolkningskonsentrasjon.

OPPSUMMERING AV KAPITTEL 7.3: VARIASJONER I STØNADSTILFELLER I ØSTFOLD

* I analysedel 1 brukte vi fire strukturelle variable for å for å identifisere trekk ved kommunene som kunne påvirke andelen sosialhjelpstilfeller. Vår modell ga høy forklaringskraft, og det var spesielt variablene befolkningstetthet og befolkningsstørrelse som ga utslag. Kommuner med stor befolkning og høy befolkningskonsentrasjon har altså en høyere andel sosialhjelpsmottakere enn kommuner med spredt bosetning og lavt innbyggertall.

* Vi fant også at kommuner med industridominert sysselsetting hadde et større innslag av sosialhjelpsmottakere enn andre kommuner. Denne effekten var imidlertid ikke signifikant.

* Det overraskende i analysen var at vi ikke fant noen effekt av arbeidsledigheten. Dette kan skyldes at modellen ikke var tilstrekkelig spesifisert til å fange opp dette forholdet, men det kan også gjenspeile faktiske sammenhenger. Bakgrunnen kan være at vi har brukt registrert arbeidsledighet som mål. Mye tyder på at den registrerte ledigheten er for dårlig til å fange opp viktige trekk ved arbeidsmarkedet. I tillegg vil det også være en rekke av sosialhjelpsmottakerene som ikke er registrerte som arbeidsledige fordi dette er uaktuelt. Det kan gjelde for enslige mødre, og ungdom som ikke har krav på ledighetstrygd. Noen av disse forholdene vil vi komme tilbake til i neste kapittel.

* I analysedel 2 tok vi spesielt for oss sammenhengene mellom de fire forklaringsvariablene. Vi fikk bekreftet at det er befolkning og befolkningstetthet som vesentlig forklarer variasjoner i antall sosialhjelpstilfeller. De opprinnelige effektene av industrisysselsettingen skyldes nesten utelukkende at høy andel industrisysselsetting går sammen med stor befolkningsmengde og høy befolkningskonsentrasjon. Vi fikk også bekreftet det vi fant i kapittel

5, nemlig at det er kommunene med høy andel industrisysselsatte som har vært rammet hardest av arbeidsledigheten.

* Alle forklaringsvariablene i modellen samvarierte positivt. Dette betyr b.l.a at kommuner med stor befolkning, høy befolkningskonsentrasjon, og høy andel industrisysselsatte gjennomgående har hatt den høyeste arbeidsledigheten og også størst andel sosialhjelpsmottakere. Dette kan være en forklaring på at vi ikke fant noen effekt av arbeidsledigheten på andelen sosialhjelpstilfeller. Det tyder også på at effektene av befolkning og befolkningstetthet forsterker hverandre gjensidig i effekten på andelen stønadstilfeller.

KAPITTEL 8: ANALYSE AV SOSIALHJELPSKLIENTER I NEDRE GLOMMA-REGIONEN.

I dette kapitlet vil vi benytte oss av innsamlede data om sosialhjelpsmottakerene i 7 av kommunene i Østfold, som alle ligger i Nedre-Glomma regionen. Materialet er fremskaffet ved at det i de 7 kommunene er blitt fylt ut et registreringskjema for alle som har mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av november 86. Skjemaet som benyttes er identisk med Statistisk Sentralbyrås nye sosialhjelpsstatistikk-skjema.

De syv kommunene er Sarpsborg, Borge, Varteig, Skjeberg, Rolvsøy, Kråkerøy og Onsøy. Befolkningsmessig utgjør disse kommunene nesten 30% av fylkets innbyggere. Datamaterialet gir oss mulighet til å få kartlagt hvordan klientsammensetningen er (alder, kjønn, sivilstand m.m.). Dessuten gir det opplysninger om forsørgerbyrde, arbeidssituasjon, viktigste inntektskilde, størrelsen på de økonomiske bidragene og hvor mange måneder i året mottakerne har fått slik hjelp. I første del av kapitlet vil vi undersøke forskjellige kjennetegn ved sosialhjelpsmottakerene ut fra overnevnte variable. Her behandles hele utvalget under ett. Deretter vil vi på grunnlag av disse kjennetegnene ved klientene se på hvilken betydning dette har for det stønadsbeløp som utbetales. Her vil vi også trekke ut de største kommunene i utvalget, for å vurdere om stønadsbeløpet til en gitt klient varierer avhengig av bosted. Til slutt vil vi se på om det er store variasjoner mellom de ulike kommunene når det gjelder klientsammensetning.

Fra de syv kommunene har vi fått inn data om 855 sosialhjelpsmottakere. Hvor stor andel dette utgjør av det totale antall klienter i 1986 for de respektive kommunene vet vi ikke (p.g.a at sosialhjelpsstatistikken fra S.S.B for 86 ikke er ferdig). I 1985 var det 1962 personer som mottok økonomisk sosialhjelp i de syv kommunene. På bakgrunn av dette vil vi anslå at vårt utvalg utgjør ca. 40 % av det totale antall

mottakere. Dette indikerer at det skulle være få problemer knyttet til det å trekke slutninger som gjelder for alle klientene i de aktuelle kommuner, selv om det er en viss fare for at de som ofte oppsøker sosialkontoret blir overrepresenterte.

8.1: HVORDAN ER GRUPPEN AV SOSIALHJELPSMOTTAKERE SAMMENSATT?

I denne delen vil vi se på ulike individuelle kjennetegn som gruppen av sosialhjelpsmottakere har. Er det snakk om en gruppe personer med felles trekk, eller har sosialhjelpsmottakerene ikke annet felles enn at de mottar sosialhjelp? Mer presist vil vi stille følgende spørsmål:

- Hvem er sosialhjelpsmottakerene?
- Hva kjennetegner sosialhjelpsmottakerenes livssituasjon?
- Utgjør personer med sosialhjelp et "tverrsnitt" av befolkningen?
- Hvordan arter klientsammensetningen seg i lys av kjønn og alder?
- Hvor lenge mottar klientene sosialhjelp?
- Hva kjennetegner de enslige forsørgerenes situasjon?

8.1.1: HVEM ER SOSIALHJELPSMOTTAKERENE?

Vi har registrert at stadig flere østfoldinger får stønad fra den kommunale sosialhjelpen. Fylket hadde en økning på 74.8% i antall stønadstilfeller fra 1981 til 1984, og plasserte seg dermed på tredjeplass i landsstatistikken over antallet mottakere pr. 1000 innbyggere. Dette gjør spørsmålet om hvem det er som blir sosialhjelpsmottakere i Østfold spesielt interessant. Løchen & Leira fant ut at rundt 1970 var over halvparten av klientene over 65 år. Terum fant derimot at bildet hadde snudd i 1983, det er yngre mennesker som dominerer - særlig har det vært en sterk vekst i aldersgruppene under 25 år (Terum 84: 29).

Vi skal først undersøke hvilke aldersgrupper det er som dominerer sosialhjelpsbildet.

utgjør noen gruppe av betydning. For de over 66 år dreier det seg ofte om små stønadsbeløp i tillegg til alderstrygden, f.eks. i forbindelse med høye fyringsutgifter i kuldeperioder. Vi ser at klientsammensetningen har endret seg radikalt siden Løchen & Leira fant at over halvparten av klientene rundt 1970 var over 65 år. Våre funn med hensyn til alderssammensetningen av sosialhjelpsmottakerne går i samme retning som Terums; det er de yngre gruppene som utgjør hovedmassen.

Vi skal nå supplere dette "klientbildet" ved å slå sammen noen kategorier slik at vi får tre grupper fordelt etter alder. Den første gruppen består av ungdom under 25 år. I og med at kun 2% av denne gruppen av sosialhjelpsmottakere er under 18 år, vil aldersgruppen stort sett bestå av de fra 18 til og med 24 år. Den neste hovedgruppen er de fra 25 til og med 39 år, mens mottakere som er 40 år eller eldre utgjør den tredje.

Tabell 8.1.2: Sosialhjelpsmottakere etter alder nov. 86. Prosent.

ALDERSGRUPPE	KLIENTANDEL
0 - 24 år	35
25 - 39	36
40 +	29
N = 856	100

Det fremgår av tabellen at de to første aldersgruppene er jevnstore. Den siste og eldste gruppen har en lavere klientandel. Med bakgrunn i intervallinndelingen som foretas her så stadfester dette inntrykket av at ungdom fra 18 til og med 24 år dominerer sosialhjelpsbildet. Videre ser vi at over 2/3 av sosialhjelpsmottakerne er yngre enn 40 år. Det er altså blant den yngre del av befolkningen "skoen trykker mest", og spesielt for aldersgruppen 18 til og med 24 år. Dette bør gi konsekvenser for de sosialpolitiske tiltak som skal iverksettes i "Nedre Glomma-regionen".

Et annet sentralt spørsmål er hvordan sosialhjelpsklientene fordeler seg etter kjønn. Vi vet at det generelt knytter seg endel forskjeller til kjønnene, f.eks. med hensyn til utdanning, yrkesaktivitet og forsørgerbyrde. I vårt utvalg fant vi denne kjønnsfordelingen blant

mottakerne:

Tabell 8.1.3: Sosialhjelpsmottakere etter kjønn. Prosent

KJØNN	KLIENTANDEL
Mann	43
Kvinne	56
Ubesvart	1
N=856	100

Vi ser at det er en adskillig større andel kvinner som mottar sosialhjelp enn menn, henholdsvis 56 og 43%. Det ble i kapittel tre dokumentert at det var langt færre yrkesaktive kvinner enn menn i Østfold. Dette kan trolig være med på å forklare forskjellen i klientsammensetning mellom kjønnene. Dessuten kan et høyt skilsmisniveau føre til at flere kvinner må gå til sosialkontorene, ettersom det er kvinnene som i de fleste tilfellene blir sittende med forsørgerbyrden. Vi vil søke å forklare denne kjønnssammensetningen ved å kontrollere for slike kjennetegn ved klientene seinere. Vi vil også sjekke om denne frekvensfordelingen for kjønnene kan skyldes befolkningssammensetningen i kommunene. Foreløpig tyder altså materialet på at den typiske sosialhjelpsklient i "Nedre Glomma-regionen" er en kvinne mellom 18 og 24 år.

Det neste steget er å undersøke hvordan klientene er fordelt etter sivilstand. Som et supplement til hva som er vanlig å operere med i den offentlige statistikken, har vi her tatt med kategorien samboere. Dette er gjort fordi vi da lettere kan fange opp hvem det er som sannsynligvis ikke har noen økonomisk "kriseberedskap". En samboer kan på lik linje med en ektefelle i noen grad representere en slik kriseberedskap (dvs. forsørge eller hjelpe sin samboer økonomisk over en kortere eller lengre periode).

Tabell 8.1.4. Sosialhjelpsmottakere etter sivilstand. Prosent.

SIVILSTAND	KLIENTANDEL
Ugift	46
Gift	10
Samboer	6
Separert/Skilt	30
Enke-/mann	4
Ubesvart	4
N=856	100

Vi ser av tabellen at ugifte er den klart største gruppen av mottakere. Nesten halvparten av klientene er ugifte(46%). Kun 10% av klientene er gifte. Dette indikerer at det å gifte seg er et "vern" mot å bli sosialhjelpsklient. På den annen side så utgjør separerte/skilte hele 30% av klientmassen, og tyder på at når en person går ut av ekteskapet så øker sjansen for å bli sosialhjelpsklient. 6% av klientene er samboere, slik at prosentandelen av par som "lever sammen" og samtidig mottar stønad egentlig blir 16%. Endelig viser tabellen at kun 4% av mottakerne er enker eller enkemenn.

Om vi sammenlikner disse tallene fra "Nedre Glomma-regionen" med sosialhjelpsstatistikken for hele landet, så viser dette visse avvik i klientsammensetningen etter sivilstand (Dette er tall fra 1984, og sammenlikningen gir bla. derfor kun visse indikasjoner). Hele 51% av landets sosialklienter var ugifte, mot altså 46% i vårt utvalg. Denne forskjellen kan forklares ved at kategorien samboere ikke er med i SSB-tallene. Derimot avviker Østfold-tallene på kategorien gifte: Kun 10% av "våre" klienter var gifte, mens hele 10% av sosialhjelpsklientene på landsbasis var gifte. Dessuten var hele 30% av klientene skilte i Nedre-Glomma-regionen, mot 25% på landsbasis. Det er altså noen færre gifte og noen flere skilte blant regionens sosialhjelpsmottakere enn i landet forøvrig.

Sivilstandsvariabelen må ses i forhold til forsørgerbyrden. Det var mest vanlig at hovedforsørger som mottok stønad var gift i 1972, mens ti år seinere er eneforsørgeren mest vanlig (Terum 84-12:71). Den store andelen skilsmisser gir mange eneforsørgere, dessuten vil det sannsynligvis være endel med forsørgeransvar blant ugifte. Hvordan

sivilstand samvarierer med forsørgelsesbyrde og påvirker stønadsnivået skal vi la ligge inntil videre, men bare konstatere at det er de ugifte og skilte som utgjør majoriteten av sosialhjelpsmottakerne.

8.1.2: HVA KJENNETEGNER SOSIALHJELPSMOTTAKERENES LIVSSITUASJON?

Vi har ovenfor sett at en dominerende andel av sosialhjelpsklientene er yngre mennesker, og at over 80% av klientene er enslige. Det var også en overvekt av kvinnelige klienter. Vi vil her se på klientenes livssituasjon gjennom viktigste inntektskilde, tilknytning til arbeidsmarkedet og arbeidssituasjon. Dette er viktig for å kunne vurdere hva slags betydning den økonomiske sosialhjelpen har. Er den et supplement til vanlig arbeidsinntekt, eller er den et supplement til andre ytelser fra det offentlige som klienten er avhengig av? En kan også tenke seg at sosialhjelpen er den viktigste inntektskilden for en del av klientene. Til slutt i denne delen vil vi se på hvor mange av dem som har forsørgeransvar, noe som utvilsomt påvirker behovet for økonomisk sosialhjelp.

Tabell 8.1.5: Sosialhjelpsmottakere nov 1986 etter viktigste kilde til livsopphold. Prosent.

VIKTIGSTE INNTEKTSKILDE:	1986
Arbeidsinntekt	12
Trygd/Pensjon	41
Forsørget	4
Sosialhjelp	39
Stipend/Lån	1
Ikke oppgitt	3
N=856	100

Det går frem av tabellen at den største gruppen av sosialhjelpsmottakere er de som har trygd/pensjon som viktigste inntektskilde. Hele 41 prosent av klientene er i denne gruppen. Gruppen av mottakere som har sosialhjelp som viktigste inntektskilde er nesten like stor, 39 prosent. Bare 12 prosent har arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde. De mest interessante gruppene her er de to største som tilsammen utgjør 80 prosent av mottakerne. Størstedelen av sosialhjelpsmottakerene er helt avhengig av offentlige støtteordninger

for å eksistere. Dette er for det første en indikasjon på at sosialhjelpsmottakerene i stor grad er kjennetegnet ved at de av forskjellige årsaker har et perifert forhold til arbeidsmarkedet. For det andre er det også en indikasjon på at for de som lever av trygd/pensjon er ikke disse stønadene tilstrekkelige. At bare 12 prosent har arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde kan for denne gruppen tyde på at hovedproblemet er utilstrekkelige inntekter.

Andre undersøkelser av sosialhjelpsklienter viser samme tendens som tabell 8.1.5. Blant annet har Lars I. Terum i sin undersøkelse av sosialhjelpsmottakere ved 22 sosialkontorer på Vestlandet fått resultater som samsvarer meget godt med hva vi har funnet her, selv om det er benyttet en noe forskjellig datainnsamlingsmetode og inndeling. Han har i tillegg sammenlignbare data for 1983, 84 og 85, noe som gjør at økningen i antall klienter også kan identifiseres langs samme dimensjon. Han finner at det er gruppen av sosialhjelpsmottakere med trygd som viktigste inntektskilde som har økt mest fra 1983 til 1985 (Terum 86(2):64). Hvorvidt dette er tilfelle også i vårt utvalg kan vi ikke si med sikkerhet, men mye tyder på at tendensene når det gjelder sosialhjelpsklientenes sammensetning over tid er ganske like for landet sett under ett.

Vi går nå over til å se på hvordan sosialhjelpsmottakerenes arbeidssituasjon er.

Tabell 8.1.6: Sosialhjelpsmottakere etter arbeidssituasjon
1986. Prosent.

ARBEIDSSITUASJON	1986
Fast Arbeid	8
Midlertidig	6
Arbeidssøker	31
Stud/verneplikt	3
Ikke Arb.søker	45
Ikke oppgitt	7
N=856	100

Som antydnet ovenfor er mye av grunnen til den lave andelen med arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde rett og slett at bare

14 prosent er i arbeid (fast eller midlertidig). For nesten halvparten av mottakerne (45%), er deres situasjon kjennetegnet ved det noe upresise begrepet ikke-arbeidssøker. Dette er en slags samlekategori, og består hovedsakelig av personer som er trygdet eller pensjonerte. I tillegg vil den også inkludere personer som av andre årsaker ikke har mulighet, eller ikke oppfatter det som aktuelt å søke arbeid.

Den nest største gruppen utgjør de som er registrerte arbeidsledige med 31 %. Dette er i tråd med hva vi tidligere har antydnet. En meget stor del av sosialhjelpsklientene er ikke registrerte arbeidsledige. Hvordan dette skal tolkes i lys av hva vi fant i den generelle analysen av kommunale variasjoner av sosialhjelpstilfeller er mer problematisk. Her fant vi at arbeidsledigheten ikke hadde effekt på omfanget av sosialhjelpstilfelle mellom kommunene. Det vi her kan si er at det eksisterer en sammenheng på individnivå. Mye tyder derfor på at modellen som ble brukt ikke klarte å fange opp dette forholdet på en tilfredstillende måte fordi den baserte seg på data på kommunenivå og ikke på individnivå. I tillegg bør det nevnes at selv om vi finner at 31 % av mottakerene er arbeidsledige, så betyr ikke dette at det er en sammenheng mellom arbeidsledighet og andel sosialhjelpstilfelle, slik den ble definert i kapittel 7.2. Det analysen her sa var at det ikke var noen effekt av arbeidsledigheten når vi kontrollerte for befolkning, befolkningstetthet og industrisysselsetting.

Arsakene til at personer som er arbeidsledige må ty til sosialhjelp for å klare seg kan en hovedsakelig dele i to: Som tidligere nevnt vil ikke alle som er registrerte arbeidsledige motta ledighetstrygd fordi visse kriterier må oppfylles (jfr. kap 3). Dette vil særlig ramme unge og nykommere på arbeidsmarkedet. For disse vil sosialhjelpen være eneste mulige måte å skaffe seg økonomiske midler på, når en ser bort fra bidrag fra familie osv. Det andre forholdet som gjør at arbeidsledige søker sosialhjelp er at størrelsen på ledighetstrygden ikke er tilstrekkelig. Normalt vil en komme dårligere ut økonomisk sett med ledighetstrygd i forhold til alternativet, nemlig arbeidsinntekt. Ved å se på hvordan mottakerene som er trygdete eller har pensjon fordeler seg på de ulike trygdeordningene kan vi b.l.a si noe om hvor mange av de ledige som mottar arbeidsledighetstrygd. I tillegg kan vi

selvsagt kunne si noe mer om gruppen som har trygd/pensjon som viktigste kilde til livsopphold. Hvordan dette forholder seg har vi vist nedenfor.

Tabell 8.1.7: Andelen sosialhjelpsmottakere som har trygd/pensjon som viktigste livsoppholdskilde etter trygden/pensjonens art 1986. Prosent.

TRYGD/PENSJON	I % av alle(*)	I % av gruppen
Sykepenger	0.7	1.7
A-Trygd	6.1	14.6
Attføringspenger	3.7	9.0
Uføretrygd	14.5	34.9
Overgangsstønad	11.9	28.7
Etterlattpensjon	1.3	3.1
Alderstrygd	3.3	7.9
TOTAL	41.5	99.9
	N= 856	N= 355

* Prosentueringen her er foretatt med basis i hele utvalget.

Vi vil her konsentrere oss om fordelingen innenfor gruppen av trygdete. Prosentueringen som er foretatt med basis i hele utvalget, er tatt med for å illustrere hvor stor del de forskjellige trygdekategoriene utgjør av samtlige mottakere. Vi ser at den største gruppen av trygdete er de uføretrygdete med 35 prosent. Dette er en gruppe som er fullstendig avhengig av trygd og sosialhjelp, fordi det for de fleste er uaktuelt å søke arbeid. Denne gruppen har ikke noen homogen sammensetning. Personer kan være Denne gruppen har ikke noen homogen sammensetning. Personer kan være uføretrygdete av flere grunner (Dette kan være personer med yrkesskader, medfødt handikap, psykiske problem, alkoholproblem, stoffproblem etc.) At såpass mange av sosialhjelpsmottakerene er i denne kategorien kan som nevnt være en indikasjon på at sosialhjelpen i stor grad må brukes som supplement til ytelser gjennom trygdesystemet.

Den andre store gruppen av trygdete består av personer med overgangsstønad. Denne består hovedsakelig av enslige forsørgere. Gruppen vil bli studert mer inngående senere. Vi ser at andelen med arbeidsledighetstrygd utgjør vel 15 prosent av de trygdete. Om vi ser dette i sammenheng med tabell 8.1.6. betyr dette at bare 20 prosent av de registrerte arbeidsledige mottar ledighetstrygd. Personer med

alderstrygd utgjør en liten andel av de trygdede, noe aldersfordelingen innledningsvis også indikerte. Gruppen av personer på attføring utgjør også en forholdsvis liten andel av de som mottar trygd.

Med andre ord finner vi støtte for hypotesen om at økningen i antall sosialhjelpsklienter for en stor del utgjøres av trygdete. På landsbasis i 1983 var 23% av mottakerene i arbeid (fast eller delvis). Mens det for våre 7 kommuners vedkommende i 1986 bare er 14 prosent som er i fast eller midlertidig arbeid. Siden endringene i klientbilde og sammensetning i hovedsak følger samme mønster over hele landet tyder dette på at det også i våre 7 kommuner var en høyere andel i arbeid i 1983 enn 14%.

Sosialhjelpsklienter med forsørgerbyrde utgjør 38 prosent av mottakerene, av disse hadde 85 % ansvar for barn som bor hos klienten. Dette kommer vi nøyere inn på når vi skal undersøke forskjeller mellom kvinnelige og mannlige klienter, og under behandlingen av kategorien enslige forsørgere.

8.1.3: UTGJØR SOSIALHJELPSMOTTAKERENE ET TVERRSNITT AV BEFOLKNINGEN?

Dagspressens oppslag om den kraftige økningen i sosialhjelpens omfang de siste årene har bla. fokusert på at høye boutgifter har gjort mange familier med vanlig arbeidsinntekt avhengig av sosialhjelp. Som de innledende beskrivelser antyder er dette åpenbart ikke tilfelle. Dette støttes av andre undersøkelser av sosialhjelpen (Terum 1987). Selv om vi antyder et klart nei på spørsmålet, vil vi her dokumentere det ytterligere ved først å se på hvor vanlig det er å motta sosialhjelp i de forskjellige alderskategoriene. Dette gjøres ved å finne hvor stor andel klientene utgjør av antall personer i de ulike alderskategoriene.

Tabell 8.1.8: Andelen med sosialhjelpsmottakere i % av antall personer i de ulike aldersgrupperingene 1)

ALDERSGRUPPE	% av klientene
18-24	4.1
25-29	2.8
30-39	2.0
40-49	1.6
50-59	1.1
60+	0.4
Gjennomsnitt	1.8

1) Tabellen er beregnet ved at andelen personer i de forskjellige aldersgruppene er lagt til grunn. Befolkningstallene her skriver seg fra 1.1-85, dette vil imidlertid ikke gi særlige feilmarginer. Prosentandelen er så beregnet på grunnlag av andelen klienter i vårt utvalg. Det vil selvsagt knytte seg feilmarginer til en slik utregning. Siden vi har ca.40 % av totalt antall mottakere i de 7 kommunene vil dette ikke gi seg store utslag.

Det går klart frem av tabellen at årsaken til den store andelen klienter i alderen 18-25 år ikke skyldes denne gruppas tallmessige størrelse. Hadde det ikke vært forskjell mellom aldersgruppene i hyppigheten av det å bli sosialhjelpsklient ville alle gruppene hatt 1.8 (gjennomsnittet) som verdi. Det er spesielt de to gruppene av unge mottakere, og de to gruppene av eldre mottakere som skiller seg ut. Den første gruppen med en overrepresentasjon av sosialhjelpsklienter, og den siste med en underrepresentasjon. Skulle en beregne den totale prosentandelen sosialhjelpsmottakere i forhold til befolkningsgruppene må en ta utgangspunkt i det totale antall klienter. Dette har vi ikke tall på for 1986, men tar vi utgangspunkt i 1985 tallene, betyr det at prosentene i vår tabell må ganges med ca. 2.3 for å finne den totale hyppigheten. Dette betyr at for gruppen 18-24 år, så vil omlag 9 av 100 personer være sosialhjelpsmottakere. I gruppen over 60 år vil ca 1 av 100 være sosialhjelpsmottakere. Det eksakte anslaget er noe usikkert, blant annet fordi vi må bygge på den forutsetning at vårt utvalg rent aldersmessig er representativt for alle klientene. Tendensen er imidlertid så klar at dette ikke vil være noe problem. Konklusjon: Alderssammensetningen blant sosialhjelpsklientene representerer ikke noe "tverrsnitt" av befolkningen målt langs denne dimensjonen.

Vi vil nå se på hvordan klientenes fordeling på sivilstand er i forhold

til befolkningen ellers. Resonnementet her er det samme som ovenfor. At de fleste av klientene er ugifte og skilte/separerte kunne skyldes at befolkningen totalt sett hadde en slik sammensetning. At dette ikke er tilfelle viser tabell 8.1.9.

Tabell 8.1.9: Sosialhjelpsklientene etter sivilstand i forhold til befolkningen. Prosent)

SIVILSTAND	BEFOLKNINGEN	SOSIALHJELPSMOTT.
Ugift	19	48
Gift	65	11
Samboer	-	6
Sep/Skilt	6	31
Enke/-Mann	10	4
Total	100	100

1) Sivilstand for befolkningen gjelder her for personer over 18 år i hele Østfold pr. 1.1-85. Prosentene for sosialhjelpsmottakerne referer seg til vårt utvalg. Tallene her vil som i forrige tabell defor ha en usikkerhet knyttet til seg i forhold til alle sosialhjelpsklientene.

Tallene i tabellen viser at gruppen av sosialhjelpsmottakere skiller seg markant ut fra befolkningen som helhet når det gjelder sivilstand. Den mest slående forskjellen finner vi for de som er gift. Mens 65 % av befolkningen over 18 år er gift, er bare 11% av sosialhjelpsmottakerene gifte. Dette indikerer enten at ekteskapet representerer en sikring mot å måtte henvende seg til sosialkontoret eller at det eksisterer seleksjonsmekanismer. Videre ser vi at både ugifte og skilte/separerte er sterkt overrepresentert blant sosialhjelpsklientene.

Går vi tilbake til spørsmålet om sosialhjelpsmottakerene utgjør et tverrsnitt av befolkningen, viser denne delen at en utvilsomt må svare benektende på dette. Det inntrykket som er skapt gjennom presse o.l. når det gjelder dette forhold er altså uriktig. Lars Inge Terum (INAS-Rapport 2:87) peker på at denne oppfatningen av sosialhjelpsmottakerene ikke bare er gal, men også uheldig fordi den kan rette oppmerksomheten mot sosialpolitiske tiltak som i liten grad vil komme sosialhjelpsmottakerene til gode.

8.1.4: KLIENTSAMMENSETNINGEN SETT I LYS AV ALDER OG KJØNN.

Beskrivelsene av sosialhjelpsmottakerene ovenfor er gjort langs en dimensjon. Vi vil i denne delen se på fordelingene langs flere dimensjoner samtidig. Når vi f.eks tar utgangspunkt i klientenes sivilstand, vil vi se hvordan denne fordeler seg mellom kjønnene og mellom de ulike alderskategoriene. Fordelingene på alder og kjønn vil vi se i lys av følgende forhold:

- Sivilstand
- Viktigste kilde til livsopphold
- Arbeidssituasjon
- Arlig stønadslengde

Sivilstand

Innledningsvis så vi at størstedelen av klientene var ugifte eller skilte/separerte. Hvordan ser dette bildet ut når vi ser det i lys av kjønn og alder? Er det flere kvinnelige sosialhjelpsklienter som er skilt, og er det flere ugifte menn? En ikke urimelig antagelse er at de yngre aldersgruppene domineres av ugifte. Hvordan forholdet er mellom kvinner og menn i denne gruppen er vanskelig å forutsi.

Tabell 8.1.10. viser hvordan disse fordelingene er i vårt utvalg.

Tabell 8.1.10: Sivilstand hos sosialhjelpsmottakere etter kjønn og alder nov 86. Prosent

SIVILSTAND	ALDER					
	18-24		25-39		40+	
	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne
Ugift	89	79	44	33	26	10
Gift	3	5	23	10	26	4
Samboer	7	8	10	7	4	2
Sep/Skilt	1	8	21	49	42	65
Enke/-Mann	-	-	2	1	2	19
TOTAL	100	100	100	100	100	100

N= 788 121 142 125 166 93 141
 % i alder- (36) (32) (37) (37) (27) (31)
 kat etter kjønn

1) Klienter under 18 år er ikke med i beregningen. Grunnen til at antall enheter er 788, er at de enhetene som ikke har verdi på alle variablene er utelatt.

Hvis vi først konsentrerer oss om fordelingen langs aldersdimensjonen ser vi at andelen ugifte blir mindre med stigende alder, og at den domineres av de yngste mottakerene. Dette er ikke overraskende. Ser vi på den andre store gruppen av mottakere, nemlig de som er skilt/separert finner vi det motsatte mønsteret. Andelen skilte/separerte er størst i den eldste gruppen av mottakere. Vi ser også at av klientene som er gifte eller er samboende så dominerer gruppen 25-39 år. Disse mønsterene gjelder den relative fordelingen mellom gruppene, men dette vil ikke avvike mye fra den absolutte fordelingen fordi andelen klienter i de ulike aldersgruppene er nokenlunde lik, dog med en overvekt av klienter i "mellom"-kategorien. Gruppen 18-24 år skiller seg mest ut ved at den har en meget ensartet sammensetning i forhold til sivilstandsvariabelen. Selv om også gruppen 25-39 år domineres av ugifte, så er det i denne gruppen adskillig større spredning på de ulike variablene.

Trekker vi inn fordelingen mellom kvinner og menn, fremkommer det flere interessante forskjeller. Den store graden av ensartethet i den yngste alderskategorien m.h.p sivilstand endrer seg ikke særlig når vi ser på kjønnsforskjeller. Den eneste forskjellen som her er verd å merke seg er at for gruppen ugifte er innslaget av menn større, mens gruppen av skilte/separerte er tilsvarende større for kvinner. For vår "mellom"

gruppe finner vi større forskjeller mellom kvinner og menn. Den største forskjellen finner vi for gruppen skilte/separerte, hvor innslaget av kvinnelige mottakere er mellom to og tre ganger så stort som for menn. Innslaget av ugifte er noe større for menn, og for gruppen gifte er det relativt sett over dobbelt så mange menn som kvinner. I den eldste gruppen av mottakere finner vi størst variasjon mellom kjønnene. Innslaget av enslige menn og gifte menn er her meget større enn for kvinner. Dette motsvares av et høyere innslag kvinner som er skilte/separerte og enker. Ser vi til slutt på prosentfordelingen totalt i de ulike alderskategoriene for kvinner og menn, finner vi svært små forskjeller. Innslaget av menn er noe større for gruppen 18-24 år, mens innslaget av kvinner er tilsvarende større i den eldste gruppen. Dette tyder på at overvekten av kvinnelige klienter synes å fordele seg forholdsvis likt på de ulike aldersgruppene.

Det en kan trekke ut av disse fordelingene er at det er tildels store forskjeller mellom sosialhjelpsmottakerene når det gjelder sivilstand i forhold til kjønn og alder. Hovedtendensen er at den yngste aldersgruppen skiller seg ut ved at den er svært ensartet både når vi ser på sivilstand isolert, og også når vi trekker inn kjønn. Dette er av viktighet når en skal vurdere sosialpolitiske tiltak, fordi det for denne gruppen da tyder på at en i større grad enn for de andre gruppene kan bruke mer generelle virkemidler.

Viktigste kilde til livsopphold.

I beskrivelsene innledningsvis så vi at hele 80 prosent av sosialhjelpsmottakerene hadde trygd eller sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Denne fordelingen vil trolig variere med alder og kjønn. Innslaget av trygdete vil sannsynligvis være større blant de eldre mottakerene. Videre vil vi anta at andelen trygdete vil være større for kvinnelige klienter b.l.a fordi innslaget av enslige forsørgere med overgangsstønad vil være høyere for kvinner enn for menn.

Tabell 8.1.11: Viktigste kilde til livsopphold hos sosialhjelps-
mottakere etter kjønn og alder nov 86. Prosent¹⁾

LIVSOPPHOLD	ALDER					
	18-24		25-39		40+	
	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne
Arbeid	10	10	19	13	13	10
Trygd/Pensj.	12	27	37	58	59	68
Forsørget	4	5	1	3	1	2
Sosialhjelp	74	58	43	26	27	20
TOTAL	100	100	100	100	100	100

N= 792 113 142 128 170 95 144
 % i alder- (34) (31) (38) (37) (28) (32)
 kat etter kjønn

1) Klienter under 18 år er ikke med i tabellen. Vi har i tillegg utelatt gruppen med stipend/lån som viktigste kilde til livsopphold fordi denne utgjør så liten del av klientmassen.

Starter vi også her opp med å se på fordelingen mellom de ulike alderskategoriene finner vi tydelige tendenser. Det er et langt større innslag av personer med trygd som viktigste inntektskilde jo eldre mottakerene er. Av de som har sosialhjelp som viktigste inntektskilde er følgelig mønsteret motsatt. De yngre mottakerene er gjennomgående mer avhengig av sosialhjelpen som inntektskilde enn de eldre. I tillegg kan en merke seg at det også er i gruppen av yngre mottakere at en har færrest personer med arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde. Disse mønstrene er ikke uventete, og de støtter opp om hva vi tidligere har antydnet: Mens de eldre gjennomgående har et etablert forhold til enten arbeids- eller trygdmidler, har de unge i liten grad et forhold til noen av disse kildene. De er henvist til sosialhjelpen som hovedinntektskilde. Dette kommer vi nærmere inn på når vi ser på hvordan arbeidssituasjonen varierer mellom de ulike aldersgruppene.

Går vi over til å se på forskjeller mellom kvinner og menn finner vi også en del variasjoner. Av klienter med arbeidsinntekt som viktigste livsoppholdskilde er det ubetydelige forskjeller mellom kjønnene for gruppene 18-24 og over 40 år. I "mellom"kategorien er det 6% flere menn. Hovedforskjellen mellom kvinner og menn består i at det for alle alders kategoriene er flere kvinner som har trygd som viktigste kilde til livsopphold, og at det er flere menn som har sosialhjelp som

viktigste inntektsgrunnlag. Den kjønnsmessige variasjonen innenfor de ulike aldersgruppene er størst i mellomkategorien, mens det er meget små forskjeller i gruppen over 40 år. Når det gjelder gruppen av yngre mottakere så er heller ikke forskjellene store. Det er flere yngre kvinner med trygd enn menn.

Gruppen med trygd som viktigste inntektskilde påviste vi tidligere hovedsakelig bestod av personer med uføretrygd, overgangsstønad og arbeidsledighetstrygd. Aldersmessig domineres førstnevnte gruppe av uføretrygdete over 25 år, og med hovedtyngden i gruppen over 40 år. Mennene har for alle gruppene en høyere andel enn kvinnene. Personer med overgangsstønad fordeler seg ganske likt på gruppene 18-24 år og 25-39 år, med henholdsvis 72 % og 65 % av de trygdete for kvinnenes del, og 8% og 4 % for mennene. For personer med arbeidsledighetstrygd er tendensen den samme: Andelen synker med økende alder. I gruppen 18-24 år har nesten 80 % av de mannlige mottakerene ledighetstrygd eller attføringspenger, mens tilsvarende tall for kvinnene er 20 %. Forskjellene her avtar med økt alder.

Antakelsen om at den yngste gruppen av sosialhjelpsmottakere er den mest homogene, svekkes ikke av beskrivelsen ovenfor. Hovedforskjellen består i at for gruppen av trygdete (som tross alt bare utgjør ca 20% av klienter mellom 18-24 år) er det et større innslag av menn som mottar arbeidsledighetstrygd, og et større innslag av kvinner som går på overgangsstønad. Disse forskjellene er markante og henger selvsagt sammen med at det er flere enslige kvinner med forsørgeransvar enn menn, og at kvinner har en vanskeligere arbeidssituasjon.

Arbeidssituasjon

For å komplettere bildet av sosialhjelpsklientene vil vi nå se på hvordan den aldersmessige og kjønnsmessige fordelingen arter seg i forhold til klientenes arbeidssituasjon. Ovenfor så vi at det var relativt flere menn enn kvinner som mottok arbeidsledighetstrygd. Dette indikerer at også andelen arbeidsledige klienter domineres av menn. At også andelen trygdete var størst i gruppen av eldre mottakere tyder videre på at det er de yngre klientene som hovedsakelig utgjør de

arbeidsledige klientene.

Tabell 8.1.12: Arbeidssituasjon hos sosialhjelpsmottakere etter kjønn og alder nov 86. Prosent).

ARBEIDS.SIT	ALDER					
	18-24		25-39		40+	
	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne
Fast Arb.	4	5	15	10	9	8
Midl.Arb.	7	6	7	5	5	7
Arb.Ledig	58	47	40	26	22	12
Stud/Vern	8	8	1	1	1	-
Ikke Arb.Søk	23	34	37	58	63	73
TOTAL	100	100	100	100	100	100

N= 769 120 141 123 159 91 135
 (% i alders- (36) (32) (37) (37) (27) (31)
 kategori etter kjønn)

1) Klienter under 18 år er ikke med i tabellen.

Disse hypotesene får vi bekreftet når vi ser på tabell 8.1.12. Også av denne tabellen fremgår det at fordelingen er forskjellig i de ulike alderskategoriene. Det bør innskytes at dette er naturlig når vi ser det i sammenheng med de fordelingene vi har observert tidligere. Forskjellen på hvordan innslaget av mottakere som er i fast eller midlertidig arbeid fordeler seg på aldersvariabelen, så er ikke stor. Den følger akkurat samme mønster som fordelingen av de som hadde arbeid som viktigste inntektskilde. M.a.o er det i gruppen 25-39 år at innslaget av mottakere i arbeid er størst. Andelen som er arbeidsledig er adskillig større i denne gruppen av yngre mottakere, og blir mindre med økt alder. Dette forhold trekker også i retning av at for de yngre mottakerene er det et hovedproblem at de ikke får arbeid. Innslaget av arbeidsledige klienter er også relativt høyt for de mellom 25 og 39 år, selv om gruppen av ikke-arbeidssøkere er den største. For gruppen over 40 år befinner ca 2/3 av mottakerene seg i gruppen ikke-arbeidssøker. Tar vi i betraktning hvordan andelen trygdete fordelte seg etter alder, er dette naturlig. Siden innslaget av trygdete stiger med økt alder, vil innslaget av personer som ikke er i arbeid, eller som ikke kan ta arbeid følge samme kurs. Dette behøver likevel ikke bety at problemet ikke skyldes et arbeidsmarkedsproblem, men at graden av utstøting øker med økt alder. Med andre ord kan melde-tilbøyeligheten

på arbeidskontorene synke med økt alder.

En kan legge merke til at de kjønnsmessige variasjonene i denne fordelingen er meget små. Dette gjelder spesielt for gruppen 18-24 år, og for de over 40 år. Dette sammenfaller også med variasjonene vi fant når vi så på viktigste kilde til livsopphold. Forklaringen på dette sammenfallet er at det er et samspill mellom hvordan klientenes arbeidssituasjon og viktigste kilde til livsopphold forholder seg. At det i den yngste alderskategorien er et relativt større innslag av kvinner som er ikke-arbeidssøkere har sammenheng med at andelen kvinner med overgangsstønad er høyere enn for menn. Dette vil også forklare mye av forskjellen mellom kvinner og menn i "mellom" kategorien 25-39 år, selv om bildet her er noe mer komplekst.

8.1.5: ANDELEN KORTTIDS OG LANGTIDSKLIENTER I LYS AV ALDER OG KJØNN.

På samme måte som arbeidsledighetens varighet har betydning for hvor alvorlig ledighetsproblemet er, vil også den tiden klientene mottar sosialhjelp si noe om hvor alvorlig dette problemet er. Vi har tidligere påpekt flere ganger at antallet sosialhjelpsmottakere har økt i Østfold. Undersøkelser fra andre områder viser at denne økningen delvis kan tilskrives at tilgangen er stabil mens avgangen i mottakergruppen blir mindre. Med andre ord: stadig flere trenger sosialhjelp over lengre tid. Vi har ingen mulighet til å studere tilgang og avgang ut fra vårt materiale, men vi skal her se på hvorvidt det er korttids eller langtidsmottakere som dominerer, og hvordan kjønn og alderssammensetningen er i denne sammenheng.

Tabell 8.1.13: Korttids- og langtidsmottakere etter kjønn og alder. Prosent.

STØNADSPERIODE	ALDER					
	18-24		25-39		40+	
	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne
Korttidsm. 1-5mnd	43	43	38	33	41	29
Langtidsm. 6-12 "	57	57	62	67	59	71
TOTAL	100	100	100	100	100	100
N=811	121	149	128	170	96	147

* Klienter under 18 år er utelatt her p.g.a. den lave frekvensen

I denne tabellen har vi definert de som mottar stønad fra en til og med fem måneder i 1986 som korttidsklienter, mens langtidsklienter er de som mottar stønad fra seks til og med tolv måneder. Tabellen viser først og fremst at det er langt flere langtidsklienter enn korttidsklienter. Tallfordelingen som denne tabellen er regnet ut fra viser at hele 62% av klientmassen er langtidsmottakere og at bare 38% er korttidsmottakere. Ved å skille ut klienter som kun mottok støtte i 1 måned fant vi følgende fordeling: 7% i gruppen 1 måned, 31% i gruppen 2 til 5 måneder og 62% i gruppen 6 til 12 måneder. Til sammenlikning var tilsvarende tall på landsbasis, dog fra 1883, på henholdsvis 31, 39 og 21 % (Terum 84 (11):19). Dette skulle gi en viss indikasjon på at "Nedre Glomma-regionen" har en langt større andel langtidsmottakere enn resten av landet. Dette kan ha sammenheng med den høye andelen langstidsledige vi fant for Østfolds del i kapittel 3.

I tillegg til å vise at det er langt flere langtidsklienter, så fremgår det av tabellen at andelen slike klienter stiger med en økende alder. Siden vi her opererer med en todeling av stønadslengde, finner vi motsatt tendens for korttidsklienter: Andelen av korttidsklienter blir mindre ved en økende alder. Som vi har vært inne på tidligere, må det presiseres at dette mønsteret gjelder for de relative fordelingene. Men det vil ikke avvike mye fra den absolutte fordelingen, ettersom andelen av klienter i de ulike aldersgruppene er nesten lik.

Når vi også tar hensyn til kjønnsvariabelen, er det ingen forskjeller

mellom kjønnene for aldersgruppen 18-24 år. For "mellomgruppen" 25-39 år finner vi imidlertid at innslaget av menn er noe større enn kvinner blant korttidsklientene, og dermed motsatt blant langtidsklientene. I denne aldersgruppen er det altså relativt sett flere kvinner enn menn som er langtidsmottakere.

For den eldste aldersgruppen er det en adskillig større andel kvinner enn menn som er langtidsmottakere. Som tidligere nevnt synes overvekten av kvinnelige klienter å fordele seg forholdsvis jevnt på de ulike aldersgrupper. Etersom langtidsandelen vokser med økt alder synes den typiske langtidsklient å være en kvinne over 24 år.

8.1.6: DE ENSLIGE FORSØRGERENES SITUASJON.

Vi vil her fokusere på de enslige forsørgernes situasjon, da denne gruppen utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsklientene (Terum 84(11):26). De spørsmålene vi stiller er hvor stor denne andelen er i "Nedre Glomma-regionen", hvilken sivilstand og aldersgruppe som dominerer gruppen enslige forsørgere og om disse er langtids- eller korttids mottakere.

Gruppen av enslige forsørgere utgjør 22% av vårt utvalg av sosialhjelpsklienter. Hele 93% av disse er kvinner. Vi har derfor valgt å behandle kjønnene under ett. Det må likevel understrekes at i den lille gruppen av enslige fedre er det trolig like vanlig å motta sosialhjelp som blant enslige mødre. Vi vil først se på hvordan de enslige forsørgerne fordeler seg etter alder og sivilstand.

Tabell 8.1.14: Enslige forsørgere etter alder og sivilstand. Prosent
ALDER

SIVILSTAND	18-24	25-39	40+
Ugift	68	29	4
Sep./skilt	32	67	92
Enke-/mann	0	4	4
TOTAL	100	100	100

N=187

31

108

48

Om vi først ser på aldersdimensjonen, så viser tabellen at

andelen ugifte enslige forsørgere avtar med økende alder. Derimot vil andelen av separerte og skilte øke med økende alder.

Sivilstandsdimensjonen viser at blant aldersgruppen 18-24 år var hele 68% av de enslige forsørgerne ugifte. I denne gruppen var 32% skilte, dvs. at det var en over dobbelt så høy andel ugifte som skilte. For aldersgruppen 25-39 år var andelen ugifte 29%, mens de separerte /skilte utgjorde hele 67%. De resterende 4% var enker og enkemenn. Vi ser altså at fordelingen er omtrent omvendt i forhold til den yngste aldersgruppen. I den eldste aldersgruppen dominerer de skilte og separerte totalt, med en prosentandel på 92. Ugifte og enke-/menn utgjorde hver 4% av de enslige forsørgerne i den eldste kategorien.

Totalt sett er det klart at gruppen enslige forsørgere, som utgjør 22% av sosialhjelpsmottakerne i de sju kommunene, domineres av skilte og separerte. Hele 70% av de enslige forsørgerne tilhørte denne kategorien. Det finnes ingen tall fra 86 på landsbasis som vi kan sammenlikne med, men i 1982 utgjorde skilte og separerte 50% av gruppen enslige forsørgere. (Terum 84(11):26).

Vi fant også at av de 173 kvinnelige enslige forsørgerne var det 100 (dvs. 58%) som mottok overgangsstønad. Denne trygdeformen er økonomisk hjelp til forsørgere med barn under ti år, og som har lav inntekt. Det at 73 kvinner i utvalget ikke mottar slik stønad kan tilskrives tre forhold: At de har forsørgerbyrde for barn over ti år, at de har for høy inntekt eller at de ikke kjenner til ordningen. Men vi ser at godt over halvparten av kvinnene ikke klarer seg med enten trygd eller sosialhjelp, men trenger begge deler for å forsørge seg selv og sine barn. Dette skulle gi en indikasjon på at de sosiale og økonomiske forholdene for enslige mødre er dårlige, ihvertfall før de får støtte fra begge ordningene

Vi skal derfor undersøke de enslige forsørgerne med hensyn til enda et kjennetegn ved klientene, nemlig hvorvidt de er langtids eller korttidsklienter.

Tabell 8.1.15: Enslige forsørgere etter stønadsperiode og sivilstand. Prosent.

SIVILSTAND	STØNADSPERIODE	
	Kort 1-5 mnd.	Lang 6-12 mnd.
Ugift	33	27
Separert/skilt	66	70
Enke-/mann	1	3
TOTALT	100	100
N=187	67	120

Hovedtendensene i tabellen går i retning av at de enslige forsørgerne er langtidsklienter. For de ugifte er det i absolutte tall flere langtidsklienter enn korttidsklienter. Blant de som er separert eller skilt er det en langt større andel langtidsmottakere. Det er også noen flere enker og enkemenn som har en stønadsperiode som er lengre enn 5 måneder i 1986. Totalt sett er altså 120 av 187 enslige forsørgere langtidsklienter, dvs. hele 64%. Dette er nok en indikasjon på den vanskelige situasjonen de enslige forsørgerne befinner seg i.

Vi kan tegne oss dette bildet av den "typiske" enslige forsørger som er sosialhjelpsmottaker: Vedkommende er kvinne, mellom 25 og 39 år og hun er separert eller skilt. Dessuten er hun langtidsmottaker, og mottar trolig overgangsstønad i tillegg til sosialhjelpen.

OPPSUMMERING AV 8.1: SOSIALHJELPSKLIENTENES SAMMENSETNING.

Vi har nå fått en oversikt over hvilke trekk ved klientmassen som dominerer og samvarierer i de sju kommunene i "Nedre Glomma-regionen". Ettersom materialet er såpass omfattende er det på sin plass å gi en kortfattet oppsummering av de funnene som er gjort i denne delen. Vårt utvalg av klienter utgjør som nevnt omtrent 40% av alle klientene som mottok sosialhjelp i disse kommunene i 1986, og vi har registrert alle som fikk stønad i november måned.

* Den dominerende aldersgruppen av sosialhjelpsklientene er de mellom 18 og 24 år. Den nest største gruppen er de mellom 30 og 39 år. Over to tredjedeler av mottakerne er yngre enn 40 år. Det er også en adskillig større andel kvinner enn menn blant klientene. Videre er nesten halvparten av klientene ugifte, og de skilte og separerte utgjør også en stor gruppe. Det er få gifte som mottar sosialhjelp, noe som indikerer at det å gifte seg er et "vern" mot å bli sosialhjelpsmottaker.

* Den største gruppen av mottakere er de som har trygd/pensjon som viktigste inntektskilde. Gruppen av de som har sosialhjelp som viktigste inntektskilde nesten like stor. Et sentralt funn er at en svært liten andel av sosialhjelpsmottakerne har arbeidsinntekt som hovedinntektskilde. Dette betyr at størstedelen av sosialhjelpsmottakerne er helt avhengig av offentlige støtteordninger for å eksistere, og at mottakerne i stor grad er kjennetegnet ved at de står utenfor arbeidsmarkedet. Dessuten betyr dette at for de som lever av trygd og pensjon er ikke disse stønadene tilstrekkelige.

* Blant de klientene som har trygd/pensjon utgjør de uføretrygdede den største gruppen. Den andre store gruppen består av personer med overgangsstønad, mens de med arbeidsledighetstrygd utgjør en liten andel av de som mottar trygd eller pensjon. Få av sosialhjelpsklientene i fast arbeid, mens over halvparten av dem er registrert som ikke-arbeidssøkende. Omtrent en tredjedel er registrerte arbeidsledige, og de unge er i større grad ledige. Det er derfor ikke slik som det har vært hevdet i endel presseoppslag i de siste årene, at det er svært mange familier med vanlig arbeidsinntekt som har blitt avhengige av sosialhjelp.

* Når vi undersøker sammensetningen i lys av kjønn og alder finner vi at innslaget av menn er større i kategorien ugifte, mens andelen kvinner er størst i kategorien skilte og separerte. Andelen ugifte domineres selvsagt av de yngste mottakerne. De yngre mottakerne er også gjennomgående mer avhengig av sosialhjelpen som inntektskilde enn de eldre, og det er i gruppen av yngre mottakere vi finner færrest

personer med arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde. Hovedforskjellen mellom kjønnene med hensyn på viktigste kilde til livsopphold er at det er flere kvinner som går på trygd og flere menn som har sosialhjelp som viktigste inntektsgrunnlag.

* Sosialhjelpsmottakerene utgjør ikke et "tverrsnitt" av befolkningen i forhold til demografiske variable. Det store innslaget av unge klienter er ikke et resultat av at det i befolkningen er svært mange unge. Tvertimot, fant vi at de unge var overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerene. Det store innslaget av ugifte og skilte/separerte blant sosialhjelpsmottakerene var heller ikke representative for disse fordelingene i befolkningen som helhet. Innslaget av "normal" familier blant sosialhjelpsmottakerene er m.a.o. meget små.

* Vi fant også at nesten to tredjedeler av klientmassen var langtidsklienter, og at mye tyder på at innslaget av langtidsmottakere er langt større i "Nedre Glomma-regionen" enn på landsbasis. Andelen av langtidsmottakere vokser med en økende alder, og i aldersgruppen 25-39 år er innslaget av kvinner noe større enn innslaget av menn. Blant aldersgruppen 40 år eller eldre er det en adskillig større andel kvinner enn menn som er langtidsklienter, mens mennene relativt sett er korttidsmottakere.

* Til slutt i denne delen fokuserte vi på de enslige forsørgernes situasjon. Denne gruppen utgjorde 22% av vårt utvalg av sosialhjelpsklienter. Hele 93% av disse er kvinner. Over halvparten av kvinnene klarer seg ikke med enten trygd (overgangsstønad) eller sosialhjelp, men trenger begge deler for å forsørge seg selv og sine barn. Vi dannet oss følgende bilde av den "typiske" enslige forsørger som er sosialhjelpsmottaker: Vedkommende er kvinne, mellom 25 og 39 år og hun er separert eller skilt. Dessuten er hun langtidsmottaker, og hun mottar trolig overgangsstønad i tillegg til sosialhjelpen.

8.2: HVILKE EGENSKAPER VED SOSIALHJELPSMOTTAKERENE HAR BETYDNING FOR UTMÅLINGEN AV STØNADEN?

Vi har i beskrivelsene og analysene ovenfor sett på en rekke kjennetegn som karakteriserer mottakerene av økonomisk sosialhjelp. Et viktig forhold som vi ikke har berørt er hvor stor stønad mottakerene får. Dette vil være tema for denne delen. Ved å koble de ulike kjennetegnene ved klientene til hva de mottar i stønad vil vi kunne si noe om hvilke grupper som rent ressursmessig(målt i kr) mottar mest. I tillegg vil en slik analyse fortelle oss om hvilke faktorer som har størst betydning for stønadsutmålingen. Hovedspørsmålet vi stiller her er altså: Eksisterer det påviselige forskjeller mellom sosialhjelpsmottakerene når det gjelder stønadsbeløp, og i hvilken grad kan dette tilskrives de kjennetegn ved klientene som vi har redegjort for ovenfor? Tidligere i rapporten har vi påvist klare forskjeller i den gjennomsnittelige utbetalingen pr. sosialhjelpsmottaker fra kommune til kommune. Til tross for de svakhetene som denne statistikken inneholder(jfr.kap 5), så var forskjellene så store at de ikke alene kunne tilskrives statistikkgrunlaget. Vår analyse her vil hovedsakelig konsentrere seg om hvordan individuelle egenskaper ved mottakerene kan gi forskjeller i stønad, men vi vil også berøre de kommunale forskjellene. Før vi går over på selve analysen skal vi skissere noen av hovedfaktorene som vi mener kan gi forskjeller i stønadsnivå på kommunalt nivå (eller sosialkontornivå) og på individnivå. Med stønadsnivå mener vi her nivået på utbetalingen til en mottaker, noe som ikke må forveksles med nivået på sosialhjelpsutgiftene pr.innbygger i en kommune selv om disse målene ofte vil samvariere positivt:

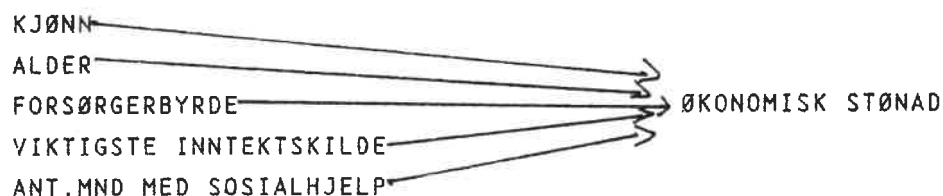
Forskjeller i stønadsnivå mellom ulike kommuner kan en hovedsaklig knytte til to forhold. For det første kan den interne beslutningsprosessen på sosialkontorene gi seg utslag i ulik behandling av klientene, selv om de objektive forhold for f.eks to klienter i to forskjellige kommuner er like. Dette har tidligere undersøkelser påvist(Terum: 86). Et annet forhold som ofte blir fremhevet er den enkelte kommunens økonomiske evne. Enkelte

undersøkelser har funnet sammenhenger mellom sosialhjelpsutgifter og kommunaløkonomisk evne (Pettersen 83). Vi skal ikke gå nærmere inn på denne type undersøkelser her, men bare nevne at noe av variasjonen kan tilbakeføres til slike forhold. I tillegg kan en tenke seg at andre strukturelle trekk ved kommunene kan gi seg utslag på stønadsnivået. Eksempelvis kan forskjeller mellom by og landkommuner gi seg utslag i stønadsnivået p.g.a kostnadsforskjeller m.h.t. boutgifter o.l.

Når det gjelder forskjeller som kan tilbakeføres til egenskaper ved mottakerene selv vil det også være vanskelig å gi en uttømmende liste av faktorer. Vi vil ta utgangspunkt i de kjennetegn ved mottakerene som våre data inneholder. Er en person arbeidsledig og har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold, og kanskje har forsørgeransvar i tillegg vil vi forvente et høyere stønadsnivå enn hvis vi så på en person med arbeidsinntekt uten forsørgeransvar. De forholdene vi her vil se på bygger altså på en antagelse om at klientene har ulike behov for sosialhjelp, og at dette skal gi seg utslag i utbetalingene. Vi bør også nevne at forskjeller kommunene i mellom når det gjelder stønadsnivå også kan skyldes overnevnte forhold, nemlig at det er forskjeller i klientsammensetningen i ulike kommuner.

8.2.1: ANALYSEOPPLEGG OG ANALYSERESULTATER.

Med utgangspunkt i dataene fra kommunene i Nedre-Glomma regionen har vi valgt ut de variablene som forventer at vil påvirke stønadsnivået til sosialhjelpsmottakerene. For å skille ut effektene av de ulike variablene vil vi benytte oss av multippel regresjonsanalyse. Modellen vi vil bruke kan illustreres slik:



Det bør presiseres at dette ikke er noe forsøk på å lage en årsaksanalyse, det vil være riktigere å si at modellen gjør oss i stand til å få et tallanslag på den gjennomsnittelige betydningen hver enkelt variabel har. Variablene er definert på følgende måte:

- 1) Kjønn: Mann=0 Kvinne=1
- 2) Alder: 18-.. (osv.)
- 3) Forsørgerbyrde: JA=1 Nei=0
- 4) Viktigste kilde til livsopphold: Arb.innt=1 ikke arb.innt=0
Trygd=1 ikke trygd=0 , Når en enhet har verdien 0 på arb.innt og trygd gir ligningen estimatet for de som har sosialhjelp som viktigste inntektskilde.
- 5) Ant.mnd med sosialhjelp i året: 1-12 mnd.
- 6) Økonomisk stønad pr.klient.(Avhengig Variabel)

Resultatet av regresjonsanalysen er vist nedenfor:

Estimert effekt av variable som påvirker økonomisk stønad pr.klient.

Variabel	Kr ¹)	Sig
Konstant	2197.-	*
Kjønn	-242.-	
Alder	13.-	*
Forsørger	588.-	*
Arb.innt	-1362.-	*
Trygd/Pens	-1408.-	*
Ant.mnd	746.-	*

1) Estimaten er her representert ved de ustandardiserte regresjonskoeffisientene.

* Estimaten er signifikant på 5% nivå. $R^2=0.13$ N=764

Hva sier så disse estimatene oss? Tallanslaget på hver variabel fortolkes som betydningen variabelen har når de andre variablene holdes konstant. For det første kan en merke seg at alle variablene gir signifikante utslag med unntak av kjønn. At kjønn ikke gir signifikant utslag tyder på at det ikke foregår noen kjønnsmessig diskriminering m.h.p. utmåling av økonomisk stønad. Den faktoren som gir størst utslag på stønaden er trygd. Dette betyr at når de andre variablene holdes konstant, så vil personer med trygd gjennomsnittlig få 1408 kr mindre i stønad enn en person som ikke har trygd. Tilsvarende vil en person som har arbeidsinntekt gjennomsnittlig få 1362 kr mindre. Vi ser også at personer med forsørgerbyrde gjennomgående får høyere stønadsbeløp enn personer uten . Langtidsklienter får også høyere stønadsbeløp enn korttidsklienter. Alder har også en positiv effekt på stønadsbeløpet, dette betyr at en person på 30 år får 130 kr mer enn en person på 20 år

under ellers like forhold. Estimaten i modellen må kunne sies å være en sterk indikasjon på at individuelle egenskaper ved sosialhjelpsmottakerene har betydning for stønadsutmålingen. Nå er ikke resultatene i denne analysen overraskende. At personer med sosialhjelp som viktigste inntekstkilde trenger større stønad enn de med trygd eller arbeidsinntekt er rimelig nok. Også at personer med forsørgeransvar mottar et høyere stønadsbeløp enn de uten er i tråd med hva vi hadde forventet.

Vi vil nå ta for oss noen av de "typiske" klientene, og se hvor mye disse får i stønad ved hjelp av estimaten i modellen. Vi har valgt tre typer av klienter som illustrerer hvordan ulike variable slår ut.

1. En ung mann (23 år) uten arbeidsinntekt, uten forsørgerbyrde, langtidsklient og med sosialhjelpen som viktigste inntektskilde. Dette kan man si er den typiske unge klient som er arbeidsledig og ugift.

2. Enslig ung kvinne (28 år) med forsørgeransvar og med trygd som viktigste inntektskilde, og langtidsklient. Med trygd som viktigste inntektskilde vil det vanligvis dreie seg om overgangsstønad, i tillegg er kvinnen gjerne ugift eller skilt.

3. Mann på 30 år, med arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde, uten forsørgeransvar og kortidsklient. Denne "klienten" har vi tatt med for å vise hvilke stønad en atypisk klient ville få.

Disse ville da ende opp med følgende sum:

"Ung mann"	3242.- kr
"Enslig kvinne"	2487.- kr
"Mann med arbeidsinnt"	1225.- kr

Vi må igjen presisere at vi her opererer med konstruerte eksempler, og at tallene ikke må tolkes bokstavelig. Vi ser at det er vår typiske unge arbeidsledige klient som mottar den høyeste stønads-summen. Noe

som ikke er overraskende, fordi sosialhjelpsmottakere i denne gruppen ofte bare har sosialhjelpen å ty til. Forskjeller i klientsammensetning mellom kommunene vil utvilsomt påvirke nivået på den gjennomsnittlige stønaden pr.klient, og dermed de totale kommunale utgiftene til sosialhjelp. Ut fra våre resultater virker det også som om behovskriteriene basert på klientenes kjennetegn spiller en avgjørende rolle når stønaden utmåles. Dette betyr selvsagt ikke at en ikke kan ha variasjoner på kommunenivå når det gjelder nivået på stønaden til en gitt klient, fordi våre tall her sier ikke noe om nivået i de ulike kommunene i utvalget. De tyder imidlertid på at det eksisterer stor grad av ensartethet ved utmålingen av stønad mellom ulike klientgrupper.

8.2.2: VARIASJONER I STØNADSNIVÅ MELLOM KOMMUNENE.

For å vurdere om klientene får forskjellig sum avhengig av bosted når de har like kjennetegn på våre variable, har vi foretatt tilsvarende analyse av 3 av kommunene i utvalget. De tre kommunene som er tatt ut er Sarpsborg, Skjeberg og Onsøy. Grunnen til at disse er valgt ut er at bare disse tre kommunene hadde så mange klienter at analysemetoden vår kan benyttes. Nedenfor har vi vist hvor mye våre tre "klienttyper" ville fått i de tre kommunene.

	SARPSBORG	SKJEBERG	ONSØY
"Ung mann"	2852(100)	3636(127)	3409(120)
"Enslig kvinne"	2152(100)	2570(119)	2480(116)
"Mann med arbeidsinnt."	868(100)	1287(148)	900(104)

1) Målt i kr. Tallene i parentes er en indeks hvor nivået i Sarpsborg er satt til 100.

Før vi kommenterer tallene bør det bemerkes at vi her opererer med begrensede trekk ved klientene, og at slike ting som inntektsforhold hos mottakerene o.l. antagelig ville vært med å redusere de

forskjellene som tabellen ovenfor angir. I tillegg kan forskjellig utbetalingspraksis i de tre kommunene gjøre at variasjonene blir overvurdert.

Det første som slår enn når en ser på tabellen, er at Skjeberg ligger på et høyere stønadsnivå for alle tre klientgruppene. For "ung mann" og "enslig kvinne" er det imidlertid små forskjeller mellom Skjeberg og Onsøy. Det er for den siste kategorien at Skjeberg ligger på et nivå som er mellom 40 og 50 % høyere enn Onsøy og Sarpsborg, som forøvrig har omtrent likt nivå her. Sarpsborg skiller seg ut med et lavere nivå på alle tre kategoriene. Ut fra tabellen ser det derfor ut som om at antakelsen om ensartethet i behandlingen opprettholdes. Samtidig varierer stønadsnivået mellom kommunene. Sagt på en annen måte, tyder våre analyser på at en "ung mann" får høyere stønad enn en "enslig kvinne" i alle tre kommunene, men at Skjeberg er den kommunen som gir høyest stønad uansett hvilken klientkategori en tilhører. Til tross for de begrensingene som vi nevnte ovenfor, så er resultatene en indikasjon på at bosted har betydning for hvor høy stønad en person får.

Hva forskjellene i nivå skyldes sier ikke denne analysen noe direkte om. Men på grunnlag av en analyse hvor vi brukte strukturelle variable for å forklare variasjoner i gjennomsnittlig økonomisk stønad pr.klient for alle kommunene i fylket tydet resultatene på at disse variablene ikke hadde stor betydning. De strukturelle variablene som inngikk her var arbeidsledighet, befolkningsstørrelse, befolkningstetthet, arbeidsledighet, skatteinntekt pr.innbygger og antall stønadstilfelle i prosent av befolkningen. Den eneste variabelen som ga signifikant utslag på stønaden pr.klient var andelen stønadstilfelle. Kommunaløkonomisk evne målt som skatteinntekter pr.innbygger ga ikke noe utslag. Disse forholdene trekker i retning av at det er interne organisatoriske forhold i kommunene som har størst betydning. Nå bør det presiseres at det lave antall enheter i denne analysen (25 kommuner) ofte vil gjøre det vanskelig å få signifikante resultater, og at et annet utvalg av variable muligens ville gitt "bedre" resultat. I tillegg vil målet gjennomsnittlig stønad pr.klient slik det ble brukt i denne analysen ikke ta hensyn til klientsammensetningens betydning for stønadsnivået.

**OPPSUMMERING AV KAPITTEL 8.2: EGENSKAPER VED KLIENTENE SOM PÅVIRKER
UTMÅLINGEN AV DEN ØKONOMISKE STØNADEN**

* Resultatene tyder på at kjennetegn ved klientene har stor betydning for den økonomiske stønaden hver enkelt får. De funn vi gjorde var ikke overraskende, men tyder på at det eksisterer stor grad av ensartheit i behandlingen av ulike typer av sosialhjelpsmottakere, og at behovskriteriene synes å ha stor betydning. På bakgrunn av vår modell viste vi hvor stor stønad to "typiske" og en "utypisk" sosialhjelpsmottaker ville få.

* Den typiske unge arbeidsledige mann uten forsørgeransvar og med sosialhjelp som viktigste inntektskilde ville få 755 kr mer enn en enslig ung kvinne med forsørgeransvar og overgangsstønad. Den utypiske klienten som var en mannlig mottaker på 30 år uten forsørgeransvar og med arbeidsinntekt ville fått halvparten av hva den enslige kvinnen ville fått.

* Vi undersøkte deretter tre av kommunene i utvalget, hvor vi så hvor mye våre "tre" klienter ville fått avhengig av hvilken kommune de tilhørte. Her viste resultatene at Skjeberg hadde et adskillig høyere nivå på stønaden enn hva Sarpsborg hadde, mens Onsøy plasserte seg i mellom disse to, dog nærmere nivået til Skjeberg. Forskjellene i stønad til de tre klienttypene innenfor hver kommune var imidlertid meget lik, noe som forsterket inntrykket fra vår første analyse om ensartetheten i behandlingen av klientgruppene.

* Overnevnte resultater indikerer at utgiftene til sosialhjelp i stor grad er avhengig av hvem som mottar denne, og at klientsammensetningen vil kunne forklare noe av variasjonene i stønadsnivå mellom kommunene. Hadde sosialhjelpsmottakerene utgjort det vi tidligere kalte et "tverrsnitt" av befolkningen, så ville også utgiftene til sosialhjelp sannsynligvis vært adskillig lavere. Vi berørte også det vi har kalt strukturelle variable som forklaring på de forskjellene vi fant i

støvnadsnivå mellom kommunene, men fant at disse variablenes forklaringskraft ikke var signifikant. På bakgrunn av dette antyd det vi at årsaker til kommunale forskjeller i støvnadsnivå i stor grad vi være å finne i de interne organisatoriske forhold i kommunene.

>
)

KAPITTEL 8.3: KLIENTSAMMENSETNINGEN I HVER AV DE SYV KOMMUNENE.

Til slutt i dette kapitlet skal vi presentere klientsammensetningen i hver av de sju kommunene når det gjelder de mest interessante trekk ved klientene. Dette er tatt med for at hver enkelt kommune, hvor sosialkontorene har utført dette forholdvis omfattende registreringsarbeidet, skal få en oversikt over klientsammensetningen i sin kommune. Ambisjonsnivået i denne delen er ikke å analysere hvorfor klientsammensetningen varierer mellom kommunene. For sammenliknende analyse mellom kommunene viser vi til kapittel 7, hvor vi har påvist sammenhenger mellom strukturelle trekk ved kommunene og antall stønadstilfeller. Dessuten er det foretatt en sammenliknende analyse mellom Sarpsborg, Skjeberg og Onsøy med hensyn til variasjon i stønadsnivå i dette kapitlets del 2.

ALDERSSAMMENSETNING BLANT KLIENTENE.

Vi har valgt å presentere fordelingen for de sju viktigste variablene når det gjelder kjennetegn ved klientene.

Tabell 8.3.1: Alderssammensetningen blant sosialhjelmottakerne i hver enkelt kommune. Prosent.

		ALDERSGRUPPE		
KOMMUNE		0 - 24 år	25 - 39 år	40+ år
Sarpsborg	194	32	43	25
Borge	139	40	33	27
Varteig	9	44	44	11
Skjeberg	285	35	34	31
Rolvøy	44	32	43	25
Kråkerøy	39	41	28	31
Onsøy	145	34	33	33
	N= 855			

Først må det bemerkes at for de kommuner hvor utvalget av klienter er lite, f.eks. Varteig, så gir det liten mening å trekke vide slutninger og konklusjoner m.h.t. kommunale variasjoner.

Det fremgår av tabellen at innslaget av klienter i den yngste aldersgruppen varierer fra 44% i Varteig til 32% i Rolvsøy/Sarpsb. Den gjennomsnittlige andelen for denne aldersgruppen var som vi så i kapittel 8.1 på 35%. Dette betyr at selv i de to kommunene med den laveste ungdomsandelen av sosialhjelpsmottakere så vil denne aldersgruppen utgjøre omtrent 1/3 av klientene. Få av klientene er under 18 år, slik at når vi hevder at "skoen trykkes mest" for de mellom 18 og 24 år (jfr.kap. 8.1), så gjelder dette alle kommunene i vårt utvalg.

I den mellomste aldersgruppen finner vi større variasjon mellom kommunene. Over 40% av klientene i Varteig, Rolvsøy og Sarpsborg tilhører denne aldersgruppen. I Kråkerøy er tilsvarende andel på 28%. Den gjennomsnittlige andelen av hele utvalget av klienter var på 36%.

I den eldste aldersgruppen skiller Varteig seg ut med 11%. Her har Onsøy den største klientandelen, hvor 33% av sosialhjelpsmottakerne tilhører denne aldersgruppen. Selv om dette gir en variasjonsbredde på 22%, så ligger gjennomsnittet på 29%.

Det er kun i Sarpsborg og Rolvsøy at aldersgruppen 25-39 år utgjør den høyeste klientandelen. I Varteig er denne og ungdomsgruppen like store. I de fire øvrige kommunene er ungdomsgruppen størst. Ettersom de mellom 18 og 24 år utgjør få årskull i forhold til de to andre gruppene, er hovedtendensen at det er ungdom som dominerer sosialhjelpsbildet også i de to førstnevnte kommunene, selv om dette altså gjelder i en noe mindre grad enn i de øvrige kommunene.

KJØNNSFORDELINGEN I HVER AV DE SYV KOMMUNENE.

Når det gjelder kjønns sammensetningen så fant vi at det var 43% menn og 56% kvinner blant sosialhjelpsmottakerne i alle kommunene sett under ett.

Tabell 8.3.2: Kjønns sammensetningen blant sosialhjelpsmottakerne i hver enkelt kommune. Prosent.

KOMMUNE		Mann	Kvinne
Sarpsborg	190	43	57
Borge	138	46	54
Varteig	9	78	22
Skjeberg	285	42	58
Rolvsøy	44	39	61
Kråkerøy	38	50	50
Onsøy	143	43	57
	N= 847		

Det fremgår av tabellen at det er flere kvinner enn menn som mottar sosialhjelp i fem av de sju kommunene. Imidlertid dominerer kvinnene sosialhjelpsbildet i varierende grad i disse kommunene. Det er Rolvsøy som har den største kvinneandelen med hele 61%. Borge har den laveste kvinneandelen av disse fem kommunene, der er 54% av mottakerne kvinner. I de to siste kommunene er kjønns sammensetningen noe annerledes. I Kråkerøy er det like mange menn som kvinner som mottar sosialhjelp. Varteig skiller seg ut med en mannsdominans på 78%. Men det lave antallet klienter i vårt utvalg gjør at vi vanskelig kan trekke særlige slutninger av dette. Vi ser altså at kjønnsfordelingen varierer noe i de ulike kommunene, men at kvinnene utgjør den største andelen i fem av sju kommuner.

VIKTIGSTE KILDE TIL LIVSOPPHOLD.

Det tredje kjennetegnet ved klientene vi skal undersøke på kommunenivå er klientenes viktigste kilde til livsopphold. Her vet vi fra den generelle analysen at den største gruppen av mottakere var de som har trygd eller pensjon som viktigste inntektskilde. Andelen av de som hovedsaklig levde på sosialhjelp var imidlertid nesten like stor. Det var en forholdsvis liten andel som hadde arbeidsinntekt som hovedinntektskilde. Hvordan varierer så disse forholdene imellom kommunene?

Tabell 8.3.3: Sosialhjelpsmottakere etter viktigste kilde til livsopphold, kommunevis. Prosent.

VIKTIGSTE INNTEKTSKILDE

KOMMUNE		Arbeid	Trygd/Pen	Sos.hjelp	Annen*
Sarpsborg	193	15	36	43	6
Borge	134	11	37	43	9
Varteig	8	0	11	79	10
Skjeberg	284	10	48	38	4
Rolvsøy	44	11	48	37	4
Kråkerøy	33	18	46	20	16
Onsøy	138	11	37	32	20
	N= 834				

* Kategorien annen består her av de klientene som er forsørget, de som mottar stipend/lån, samt de klienter som hadde denne rubrikken ubesvart i registreringskjemaet.

Det første som slår en når vi ser på denne fordelingen er at i tre av kommunene har den største andelen av mottakerne sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde. I fire av kommunene er det trygd eller pensjon som er hovedinntektskilden til klientene. Dette er ikke overraskende sett i forhold til fordelingen for hele utvalget, hvor disse to kategoriene var jevnstore. Varteig skiller seg ut også her (med 79% på sos.hj.), og vi har derfor valgt å holde kommunen utenfor her, av grunner som vi tidligere har vært inne på.

Den gruppen som har arbeidsinntekt som hovedinntektskilde varierer fra 18% i Kråkerøy til 10% i Skjeberg. Videre varierer andelen av sosialhjelpsmottakere som har trygd/pensjon som viktigste inntektskilde mellom 48% i Skjeberg/Rolvsøy og 36% i Sarpsborg. Vi ser at variasjonsbredden her er 12%. Sosialhjelpen utgjør hovedinntektskilden for 43% av klientene i Sarpsborg og Borge og for 20% i Kråkerøy. Dette gir en variasjonsbredde på 23% for denne variabelen. Kategorien "annen" består av så forskjellige komponenter at den sier lite om kommunal variasjon i klientsammensetning. Vi ser at det kan spores en betydelig variasjon i klientsammensetningen i kommunene etter hva som er viktigste inntektskilde. I noen kommuner er trygd/pensjon den viktigste inntektskilden, i andre kommuner sosialhjelp. Dessuten er det nokså store variasjonsbredder for de ulike kategoriene. For alle kommunene gjelder det at størstedelen av sosialhjelpsmottakerne er helt avhengige av offentlige støtteordninger.

ANDEL KLIENTER MED TRYGDEYTELSER.

Vi skal nå undersøke om det variasjon mellom kommunene når det gjelder de ulike trygdeordningene. Det fremgikk av den generelle analysen at den største andelen av de trygdede sosialhjelpsklientene mottok uføretrygd, og en nesten like stor andel fikk overgangsstønad. Den tredje trygdetypen av betydning var arbeidsledighetstrygd.

Tabell 8.3.4: Andelen sosialhjelpsmottakere som har trygd/pensjon som viktigste livsoppholdskilde etter ytelsene art. Kommunevis. Prosent.

KLIENTANDEL (av alle mottakere)

KOMMUNE	A-Trygd*	Uføretrygd	Overgangst.	Annen trygd*
Sarpsborg 192	6	11	14	14
Borge 129	6	10	8	26
Varteig 7	22	0	11	22
Skjeberg 284	6	21	17	8
Rolvøy 44	9	18	16	18
Kråkerøy 31	13	10	5	33
Onsøy 144	4	11	4	18
.. N= 831				

* A-Trygd = arbeidsledighetstrygd

* Annen trygd er en samlekategori for sykepenger (0.7), attføringspenger (3.7), etterlattepensjon (1.3) og alderstrygd (3.3). Prosenttallene i parentes angir hvor stor del av sosialhjelpsklientene disse gruppene utgjør i hele utvalget.

Tabellen viser at de uføretrygdede utgjør den største andelen av sosialhjelpsmottakere som går på trygd i fire av sju kommuner. I en kommune, Sarpsborg, er enslige forsørgere som mottar overgangsstønad den største gruppen. I de to resterende kommunene Varteig og Kråkerøy er det de som går på arbeidsledighetstrygd som dominerer. (Vi ser her bort fra samlekategorien "annen trygd".) De to sistnevnte kommunene adskiller seg endel fra gjennomsnittstallene, men vi vet at utvalget av klienter er lavt i disse kommunene. Vi kan på tross av dette hevde at det er en viss variasjon i sammensetningen etter hvilken type trygd klientene går på i de ulike kommunene.

Andelen av sosialhjelpsmottakere som har arbeidsledighetstrygd varierer fra 4% i Onsøy til 13% i Kråkerøy (Varteig holdes utenfor) Andelen av

uføretrygdene varierer også endel, fra 10% i Borge og Kråkerøy til 21% i Skjeberg. Når det gjelder overgangsstønad, så mottar kun 4% av sosialhjelpsmottakerne i Onsøy en slik stønad, mens hele 17% gjør det i Skjeberg. Vi legger merke til at Skjeberg skiller seg ut med hensyn på de to siste kategoriene. Dette har bla. sammenheng med at kommunen har en lav andel på kategorien annen trygd. En skulle tro at de kommunale forskjellene i andelen sosialhjelpsmottakere som får arbeidsledighetstrygd til en viss grad samvarierer med ledighetstallene. Om vi sammenlikner Onsøy og Kråkerøy med hensyn på ledighetstall i % av arbeidsstyrken, så finner vi imidlertid kun en liten forskjell (Henholdsvis 5.9 og 6.7%, jfr.kap.5). Vi kan imidlertid slå fast at klientsammensetningen varierer mellom kommunene, og at en sterk oppjustering av satsene for en type trygd sannsynligvis vil gi seg utslag i en merkbar klientnedgang kun i noen av kommunene.

ARBEIDSSITUASJON FOR KLIENTENE.

En annen måte en reduksjon i antall sosialhjelpstilfeller kan skje på, er at flere av klientene i kommunen får fast arbeid. Vi skal nå se på den kommunale variasjon etter klientenes arbeidssituasjon. Litt grovt sagt kan vi si at jo flere sosialhjelpsmottakere som befinner seg i gruppen arbeidssøkere, jo sterkere effekt vil sysselsettingstiltak i kommunen kunne få i form av en reduksjon i antall klienter. Her var den gjennomsnittlige fordelingen av arbeidssøkere og ikke arbeidssøkere i hele utvalget på henholdsvis 31 og 45%.

Tabell 8.3.5: Sosialhjelpsmottakere etter arbeidssituasjon.
Kommunevis. Prosent.

		ARBEIDSSITUASJON			
KOMMUNE		I arbeid*	Arbeidssøk.	Ikke søker	Annen sit.*
Sarpsborg	178	15	31	41	13
Borge	126	11	39	37	13
Varteig	8	0	56	22	22
Skjeberg	280	12	26	59	3
Rolvøy	44	18	55	18	9
Kråkerøy	35	26	28	23	23
Onsøy	131	14	27	46	13
	N= 802				

- * Kategorien annen arbeidssituasjon omfatter her studenter, vernepliktige og klienter hvor arbeidssituasjonen ikke er oppgitt.
- * Kategorien i arbeid omfatter både de som er i fast arbeid og de som er i midlertidig arbeid.

Det fremgår av tabellen at gruppen av arbeidssøkende klienter er størst i fire av kommunene, mens de som ikke søker arbeid utgjør den største andelen i tre kommuner. Av de sosialhjelpsmottakerne som er i arbeid så har Kråkerøy den største andelen med 26%. Dette er 17% høyere andel enn i Borge. (Vi ser også her bort fra Varteig) Når det gjelder andelen arbeidssøkere så varierer denne fra 55% i Rolvsøy og til 26% i Skjeberg. Det er derfor lettere å redusere antall mottakere i Rolvsøy enn i Skjeberg ved hjelp av arbeidsmarkedstiltak, relativt sett. I absolutte tall vil dette selvsagt fortone seg annerledes, idet det er 24 klienter i Rolvsøy mot 73 klienter i Skjeberg som er arbeidssøkende. Setter vi derimot Rolvsøy opp mot Kråkerøy (som har omtrent like mange klienter), vil dette resonementet også gjelde for de absolutte tallene. Vi ser rimeligvis at også andelen som ikke er arbeidssøkere varierer mellom kommunene. Her har Skjeberg den høyeste andelen med 59%, mens Rolvsøy ligger 41% lavere. Vi finner altså svært store variasjoner mellom kommunene etter klientenes arbeidssituasjon, noe som gir ulike muligheter til å redusere antall sosialhjelpstilfeller i kommunene ved hjelp av arbeidsmarkedstiltak.

KORTTID OG LANGTIDSMOTTAKERE.

Den neste faktoren vi skal se på i hver enkelt kommune er stønadsperioden. Ved å dele inn to kategorier, nemlig korttidsmottakere

(1-5 mnd.) og langtidsmottakere (6-12 mnd.), fant vi at 62% av klientmassen var langtidsmottakere i hele utvalget sett under ett. På kommunenivå skal vi imidlertid operere med en noe annerledes presentasjonsform, idet vi regner ut den gjennomsnittlige stønadsperioden for hver enkelt kommune. Dessuten har vi tatt med standardavviket, som er et spredningsmål som gir uttrykk for det gjennomsnittlige avviket fra gjennomsnittet i hver enkelt kommune.

Tabell 8.3.6: Gjennomsnittlig stønadsperiode i hver enkelt kommune. Antall måneder .

KOMMUNE	ANTALL MÅNEDER	ST. AVVIK
Sarpsborg	192	8.46
Borge	137	6.67
Varteig	9	8.44
Skjeberg	281	6.89
Rolvsøy	44	5.98
Kråkerøy	36	8.14
Onsøy	145	7.60
	N= 844	

Det fremgår av tabellen at den gjennomsnittlige stønadsperioden varierer fra vel 6 måneder i Rolvsøy til 8 1/2 måneder i Sarpsborg. Hvis vi regner om dette til prosent og 100% er lik 12 måneder, så tilsvarer dette en variasjonsbredde på 20%. Også denne variabelen varierer dermed endel mellom kommunene. Vi vet fra før at størsteparten av klientene er langtidsmottakere. Ingen av kommunene har en gjennomsnittlig stønadsperiode som er fem måneder eller kortere. M.a.o. så varierer den gjennomsnittlige stønadsperioden mellom kommunene kun innenfor langtidsmottakerintervallet.

Tabellen viser også at "spredningen" i stønadsperioden varierer mellom kommunene. Dvs. at det er det gjennomsnittlige avviket fra den gjennomsnittlige stønadsperioden som varierer. Holder vi Varteig utenfor så varierer dette spredningstallet fra 4.16 i Kråkerøy til 3.68 i Skjeberg. Dette betyr at klientene i Skjeberg er litt mer ensartede i forhold til stønadsperiode enn klientene i Kråkerøy.

GJENNOMSNIITTLIG STØNAD I HVER AV KOMMUNENE.

Den siste variabelen vi skal undersøke på kommunenivå er

gjennomsnittlig stønadssum, som har vært vår avhengige variabel tidligere i analysen. Det må presiseres at denne gir uttrykk for den gjennomsnittlige stønadssummen i november måned 1986, og ikke for hele året.

Tabell 8.3.7: Gjennomsnittlig stønadssum i nov. 86 i hver enkelt kommune. Kr.

KOMMUNE	SUM	ST.AVVIK
Sarpsborg 194	2190	1771
Borge 139	2845	2931
Varteig 9	2002	1590
Skjeberg 279	2061	2004
Rolvsøy 44	1998	1891
Kråkerøy 37	2161	1527
Onsøy 143	2518	2037
N= 845		

Det fremgår av tabellen at den gjennomsnittlige stønadssummen varierer fra 2845,- kr i Borge til 1998,- kr i Rolvsøy kommune, noe som gir en variasjonsbredde på 847,- kr. Den gjennomsnittlige variasjonen innad i kommunen er størst i Borge og minst i Varteig, vi ser også at dette standardavviket blir minst i de tre kommunene med lavest antall klienter.

Hvorfor stønadsnivået varierer mellom kommunene kan ha flere forklaringer. Vi fant i kapittel 8.2 at variasjonen i klientsammensetningen vil kunne forklare noe av variasjonen i stønadsnivået, noe som bekreftes i denne delen. Vi fant ingen signifikante utslag av strukturelle variable (Ledighet, befolkningsstørrelse etc.) på stønadsnivået. Dette trekker i retning av at det er forskjeller i beslutningsprosessen ved sosialkontorene som har størst betydning for kommunal variasjon i stønadsnivå. I kapittel 7.2 tolket vi materialet fra sosialavdelingen hos Fylkesmannen i den retning at det var en betydelig forskjell i bruk av endel kriterier for utmåling av stønaden mellom kommunene. Den rapporten studerte kun noen sider ved beslutningsprosessen for utmåling av stønaden i kommunene. Det finnes en rekke andre forhold som kan tenkes å ha betydning, for å nevne noen: Informasjon, stabilitet i bemanning, nyutdannede eller rutinerede saksbehandlere, bruk av trygdesystemet, bruk av andre typer tiltak enn

økonomisk sosialhjelp osv. Det skulle derfor være mulig ved videre studier å avdekke disse forholdene. Klientsammensetningen har altså betydning for stønadsnivået i de ulike kommunene, men en stor del av variasjonen synes å skyldes ulik beslutningsprosess i kommunene.

* Formålet med denne delen har vært å gi en kortfattet skisse av klientsammensetningen i hver enkelt kommune. Vi har funnet forskjeller mellom kommunene på alle variabler som er undersøkt, om enn i noe forskjellig grad. Denne forskjellen i klientsammensetning gjør at virkningen av offentlige tiltak, f.eks. en endring av trygdeordninger, vil kunne slå ulikt ut for klientmassen i de ulike kommunene. Videre fant vi at stønadsnivået varierte endel mellom kommunene. Vårt studie tyder på at dette har sammenheng med klientsammensetningen i kommunene, men at denne ikke kan forklare variasjonene alene. Mye tyder derfor på at beslutningsprosessen ved sosialkontorene er forskjellig.

KAPITTEL 9: ANALYSE AV SOSIALHJELPSKLIENTER I TUNE OG FREDRIKSTAD.

Tune og Fredrikstad er med i sosialdepartementets sosialkontorforsøk, og er prøvekommuner for bruk av SOSIS-systemet ved registrering av klienter og behandling av søknader. Denne bruken av EDB har gjort det mulig for oss å undersøke trekk ved klientene som det ikke fantes opplysninger om i de andre kommunene. Dette gjelder spesielt klientenes boligforhold, boustifter, sosial status og inntektssituasjon. I og med at SOSIS-systemet er i en "innkjøringsfase" så har vi i noen tilfeller måttet konsentrere oss om de opplysningene hvor det fantes "gode nok" data. Dessuten har vi i noen av analysene bare kunnet bruke data fra Tune. Fordi dataene fra januar 87 var adskillig bedre enn de fra november 86, har vi valgt å bruke disse. Dette skaper litt problemer for sammenlikningen mellom kommunene, men i og med den korte tidsforskjellen så er dette til å leve med.

Vi vil først i dette kapitlet analysere klientsammensetningen etter kjønn, alder og sivilstand i henholdsvis Tune og Fredrikstad. Dette vil stort sett bli gjort etter samme mønster som i kapittel 8, slik at Tune og Fredrikstad kan sammenliknes med de sju andre kommunene i "Nedre Glomma-regionen". Deretter skal vi trekke inn de supplerende kjennetegnene ved sosialhjelpsmottakerne. I kapittel 9.2 analyseres de økonomiske forholdene hos klientene. Her vil vi legge vekt på å kartlegge inntekts- og utgiftssituasjonen hos mottakerene før og etter at de har mottatt stønad.

9.1: KLIENTSAMMENSETNING, BOLIGFORHOLD OG YRKESSTATUS BLANT KLIENTENE I TUNE OG FREDRIKSTAD.

9.1.1: KLIENTSAMMENSETNING I TUNE OG FREDRIKSTAD.

På tilsvarende måte som i kapittel 8 skal vi her se på hvordan sivilstanden hos sosialhjelpsmottakerene i Tune og Fredrikstad arter

seg når dette sees i lys av alder og kjønn.

Tabell 9.1.1.A: Sivilstand hos sosialhjelpsmottakere etter kjønn og alder, Tune jan. 1987. Prosent.

SIVILSTAND	ALDER						TOTAL
	18-24		25-39		40+		
	Mann	Kvin.	Mann	Kvin.	Mann	Kvinne	
Ugift	84	71	50	36	15	6	41
Gift	5	5	23	5	30	7	12
Samboer	11	21	3	10	4	9	10
Sep/Skilt	--	3	24	49	46	55	32
Enke/-mann	--	--	--	--	4	23	5
TOTAL	100	100	100	100	99	100	100
N=	37	62	62	86	46	69	362

60% av sosialhjelpsmottakerne i Tune er kvinner. Dette er en noe høyere kvinneandel enn i vårt tidligere utvalg. Videre viser aldersfordelingen at 28% av klientene er i den yngste aldersgruppen, hele 41% er i den mellomste gruppen og 32% tilhører den eldste aldersgruppen. Vi ser at Tune utmerker seg med en lavere ungdomsandel og en noe større andel klienter i den mellomste og den eldste aldersgruppen enn gjennomsnittene fra våre tidligere analyser.

Tabellen viser også at 41% av klientene i Tune er ugifte, 12% er gifte, 10% er samboere, 32% er separerte/skilte og 5% er enke-/mann. Dette betyr at kommunen har en noe lavere andel ugifte mottakere enn de øvrige kommunene sett under ett, mens det er en noe større andel av sosialhjelpsmottakerne som er samboere. Andelene av kategoriene gifte, skilte og enker er også litt større.

Om vi ser disse sammenhengene i forhold til våre tidligere analyser, følger de stort sett det samme mønster. Overvekten av kvinnelige klienter synes å fordele seg forholdsvis likt på de ulike aldersgruppene. Den yngste aldersgruppen er svært ensartet både når vi ser på sivilstand isolert, og når vi trekker inn kjønn. Tune har en stor kvinnedominans blant skilte klienter. Størsteparten av kvinnene som er skilte har også forsørgeransvar, og mange av disse mottar overgangsstønad i tillegg til sosialhjelpen. Vi skal nå undersøke om

disse forholdene er annerledes i bykommunen Fredrikstad enn i omengskommunen Tune.

Tabell 9.1.1.B: Sivilstand hos sosialhjelpsmottakere etter kjønn og alder. Fredrikstad jan.87. Prosent.

SIVILSTAND	ALDER						TOTAL
	18-24		25-39		40+		
	Mann	Kvin.	Mann	Kvin.	Mann	Kvin	
Ugifte	95	83	62	39	29	16	52
Gifte	2	1	17	7	17	11	10
Samboere	1	13	4	7	5	2	5
Skilte/Separerte	1	3	16	47	45	41	27
Enke-/mann	--	--	1	--	3	30	6
TOTALT	99	100	100	100	99	100	100

N= 84 70 134 119 75 104 586

Det fremgår av tabellen at halvparten av sosialhjelpsmottakerne i Fredrikstad er menn, dvs at det er en større andel menn sammenliknet med Tune og de øvrige kommunene. Kun 26% av klientene er under 25 år, det vil si at Fredrikstad har den laveste ungdomsandelen for sosialhjelpsklienter i "Nedre Glomma-regionen". Kommunen har derimot en større andel klienter i den mellomste aldersgruppen, hele 43% av mottakerne tilhører denne kategorien, dvs. en litt større andel enn i Tune. De øvrige kommunene hadde et gjennomsnitt på 36%. Den resterende andelen klienter på 31% er de som er 40 år eller eldre. Det er først og fremst ved den lave ungdomsandelen at Fredrikstad skiller seg ut. Også Sarpsborg hadde en lav ungdomsandel, uten at vi kan påstå at dette er noe typisk byfenomen av den grunn.

Det går klart frem av tabellen at det er flest ugifte sosialhjelpsmottakere i Fredrikstad. Dette er en adskillig større andel enn i Tune, og en noe større andel enn i de øvrige kommunene. Den nest største sivilstandsgruppen er skilte og separerte, såvel i Fredrikstad som i resten av utvalget. De øvrige sivilstandsgruppene avviker lite i forhold til de fordelinger vi fant i de sju kommunene. Det er altså Tune som skiller seg noe ut med hensyn på sivilstand blant mottakerne, mens Fredrikstad er mer lik de øvrige kommunene.

Når det gjelder sammenhengene mellom kjønn, alder og sivilstand, så følger disse det samme hovedmønsteret som i Tune. Den eneste forskjellen av betydning er at det i Fredrikstad er flere skilte menn enn kvinner i den eldste aldersgruppen. Dette er også det eneste avviket i hovedmønster vi finner for Fredrikstads del når vi sammenlikner med den tilsvarende analysen i kapittel 8 (tabell 8.1.10). Med andre ord, så er sivilstand etter kjønn og alder temmelig ensartet i "Nedre Glomma-regionen".

9.1.2: BOLIGFORHOLD HOS SOSIALHJELPSMOTTAKERENE I TUNE OG FREDRIKSTAD.

Vi skal ikke forlate klienttrekkene kjønn og alder ennå, men beholde de som bakgrunnsvariabler for å kartlegge klientenes boligforhold. Vi er dermed over på et av de supplerende trekk ved sosialhjelpsmottakerne i forhold til våre tidligere analyser. Er det slik at klientene som bor i omengskommunen Tune jevnt over har bedre boligforhold enn de mer urbane sosialhjelpsklienter i Fredrikstad?

Tabell 9.1.2.A: Boligforhold etter alder og kjønn. Tune. Prosent.

BOLIGFORHOLD	ALDER						TOTALT
	18-24		25-39		40+		
	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne	
Mangler bolig	19	2	23	4	20	9	11
Eier hus	3	5	11	9	15	23	12
Leier hus	8	2	5	4	4	4	4
Leier leilighet	22	19	8	17	20	17	17
Eier leilighet	11	27	11	52	24	38	30
Bor m. foreldre	27	27	23	6	--	--	13
Andre boforhold	11	18	19	8	17	9	13
TOTAL	101	100	100	100	100	100	100

N= 37 62 62 86 46 69 362

* Med andre boforhold menes her de klientene som bor på hybel og i institusjon, samt de som har andre boforhold enn hva som dekkes av alle disse kategoriene.

Fordelingen på de ulike boligkategoriene viser at nesten 1/3 av sosialhjelpsmottakerne i Tune eier leilighet. Den nest største gruppen er de som leier leilighet(17%). Ellers fordeler klientene seg nogenlunde jevnt på de ulike boligtypene, med unntak av at få klienter leier hus. Det er også verdt å merke seg at hver tiende klient mangler

bolig.

Sosialhjelpsmottakerne i Tune som mangler bolig fordeler seg forholdsvis jevnt over alle aldersgruppene. Derimot spiller kjønn en vesentlig rolle, det er en langt større andel menn enn kvinner som mangler bolig. Den gruppen som kanskje er mest begunstiget med hensyn på boligforhold er huseierne. Her er det flest klienter i den eldste aldersgruppen. Det er også flere kvinner enn menn som eier hus, dette gjelder i særlig grad den eldste aldersgruppen. De sosialhjelpsmottakerne i Tune som leier hus fordeler seg jevnt i de ulike aldersgruppene. Det er imidlertid flere menn enn kvinner i den yngste aldersgruppen.

Blant de klientene som leier leilighet utgjør ungdommen den største gruppen. Det er litt større andeler kvinner enn menn som leier leilighet, men dette gjelder ikke for de mellom 25 og 39 år hvor det mannlige innslaget er størst. Sosialhjelpsmottakere som eier leilighet må vel kanskje også sies å være begunstiget med hensyn på boligforhold, selv om dette selvsagt avhenger av antall rom etc. Går vi langs aldersdimensjonen så finner vi at det er færrest klienter i ungdomsgruppen som eier leilighet. Det er like store andeler i de to andre aldersgruppene. Kjønnsdimensjonen i tabellen viser at det er flest kvinnelige klienter som eier leilighet, og dette gjelder for alle tre aldersgruppene.

Ungdommen utgjør den største andelen av klienter som bor sammen med foreldre. Det er imidlertid overraskende mange sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 25 til 39 år som bor hjemme hos foreldrene. Hver tredje klient i denne aldersgruppen bor med foreldre, og den er dominert av mannlige klienter. Dette har trolig sammenheng med at det er mange handikappede og uføre i denne gruppen.

Vi vil nå presentere tilsvarende tabell for sosialhjelpsmottakerene i Fredrikstad.

Tabell 9.1.2.8: Boligforhold etter alder og kjønn. Fredrikstad. Prosent.

BOLIGFORHOLD	ALDER						TOTALT
	18-24		25-39		40+		
	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne	Mann	Kvinne	
Mangler bolig	27	29	31	26	29	44	31
Eier hus	1	4	8	13	16	10	9
Leier hus	2	6	2	8	5	1	4
Leier leiligh.	31	41	39	45	37	38	39
Eier leilighet	--	--	--	1	--	--	4
Bor m. foreldre	25	11	11	4	1	2	9
Andre boforh.	13	9	9	3	11	2	7
TOTAL	99	100	100	100	99	101	100

N= 84 70 134 119 75 104 586

Det som først og fremst slår en i denne tabellen er at nesten 1/3 av sosialhjelpsmottakerne i Fredrikstad mangler bolig. Den største klientandelen befinner seg imidlertid i kategorien leier leilighet. Dette gjelder godt over 1/3 av klientene i kommunen. Tabellen viser også at nesten hver tiende mottaker er huseier, og like mange bor hos foreldrene.

Sett i forhold til alder, er det flest klienter i den eldste aldersgruppen som mangler bolig. Det er flere kvinner enn menn som mangler bolig, men dette gjelder kun for den yngste og den eldste alderskategorien. Når vi ser på boligkategorien eier hus, finner vi her at mannlige klienter i den eldste aldersgruppen, og kvinnelige klienter i den mellomste aldersgruppen dominerer, med en overvekt av førstnevnte. Den neste gruppen er sosialhjelpsmottakere som leier hus. For denne gruppen er det en jevn fordeling mellom de tre aldersgruppene. Det er imidlertid noen små forskjeller mellom kjønnene, det er flere kvinner enn menn som leier hus med unntak av den eldste aldersgruppen hvor det er en motsatt tendens.

Det er en noenlunde jevn aldersfordeling blant klienter som leier leilighet, selv om det er flere klienter i den mellomste aldersgruppen, og med en overvekt av kvinner. Vi ser også at det er svært få av klientene i Fredrikstad som eier leilighet, og at denne kategorien kun består av henholdsvis 1 og 4% av de kvinnelige klientene i de to eldste

aldersgruppene.

Videre viser tabellen at det naturlig nok er flest sosialhjelpsmottakere i den yngste aldersgruppen som bor med foreldre. Det er imidlertid også en stor andel klienter fra den mellomste aldersgruppen som bor med foreldrene. Dette ser ut til å være kjønnsbetinget, og det er mannlige klienter som dominerer denne boligkategorien.

Hvordan stiller denne fordelingen for Fredrikstad seg i forhold til hva vi fant for Tunes vedkommende? Den mest betydningsfulle forskjellen er nok den meget høye boligmangelen blant Fredrikstad-klientene i forhold til Tune. Nesten 1/3 av klientene i Fredrikstad mangler bolig, mens omtrent hver tiende klient i Tune ikke har noe sted å bo. Mye tyder derfor på at vi står overfor ulike klienttyper i de to kommunene, selv om det er en rekke andre faktorer som også kan ha betydning (f.eks. tilbud og etterspørsel -prisnivå på boligmarkedet). En mulig forklaring er at det er et adskillig større innslag av uteliggere, eventuelt gatebarn og stoffmisbrukere i bykommunen (P.g.a. de tidligere nevnte svakheter som finnes i datagrunnlaget på klientnivå, så kan vi ikke dokumentere at klienttypene er forskjellige, f.eks. etter arbeidssituasjon). Men mye tyder på at vi her står overfor et typisk byfenomen.

Det er også store forskjeller i klientmassen mellom de to kommunene med hensyn til hvor mange det er som eier leilighet. Nesten 1/3 av Tune-klientene eier sine leiligheter selv, mens nesten ingen av klientene i Fredrikstad befinner seg i denne kategorien. I Fredrikstad leier imidlertid godt over 1/3 av klientene leilighet, mens under halvparten så mange leier i Tune. Det er også noe større andeler i kategoriene huseiere, bor med foreldre og andre boforhold i Tune, uten at forskjellene er så markante som ovenfor. Det er altså stor forskjell i boligforholdene for klientene i de to kommunene. Dette kan skyldes at en står ovenfor forskjellige klientgrupper, men det har også sammenheng med at boligstrukturen er forskjellig i Tune og Fredrikstad.

Boligforholdene etter kjønn og alder viser at det for boligkategoriene

huseiere, de som leier hus, bor med foreldrene, og andre boligforhold er små forskjeller mellom de to kommunene. Det er et større innslag av yngre klienter som leier i Fredrikstad enn hva tilfelle er i Tune. Det er i tillegg en større andel av kvinnelige leietakere i Fredrikstad. Av de som mangler bolig i Tune er det en klar overvekt av mannlige klienter for alle tre alderskategoriene, mens det i Fredrikstad er en noenlunde lik kjønnsfordeling, dog med en overvekt av boligmanglende kvinner i den eldste aldersgruppen.

9.1.3: SAMMENHENGEN MELLOM BOLIGFORHOLD OG SIVILSTAND.

Vi skal nå undersøke hva som er de mest typiske boligforholdene for ulike sivilstandsgrupper. Vi vet fra før at to typiske sosialhjelpsmottakere har kjennetegnene ugift (ungdom og mann etc.) og skilt kvinne (enslig forsørger fra den mellomste aldersgruppen etc.). Er det slik at boforholdene for disse klientene er jevnt over dårligere eller annerledes enn for gifte og samboere?

Tabell 9.1.3.A: Boligforhold etter sivilstand. Tune. Prosent.

SIVILSTAND					
BOLIGFORHOLD	Ugift	Gift	Samboer	Skilt/ separert	Enke/ -mann
Mangler bolig	17	11	16	11	6
Eier hus	3	37	22	12	27
Leier hus	3	3	9	7	--
Leier leiligh.	17	11	28	22	27
Eier leiligh.	27	40	25	45	40
Bor m. foreldre	34	--	--	3	--
TOTAL	101	100	100	100	100

N=316 127 38 32 104 15

* Kategorien andre boforhold er her utelatt p.g.a. dens flertydighet.

Den største gruppen ugifte sosialhjelpsmottakere i Tune bor sammen med foreldrene. En relativt stor andel ugifte bor i selveierleiligheter. Videre ser vi at en noe mindre andel av ugifte leier leilighet, og at andelen av ugifte som mangler bolig er like stor. Svært få klienter med denne sivile statusen eier eller leier hus.

For de gifte sosialhjelpsmottakerne er boligforholdene noe annerledes.

Den typiske gifte klienten i Tune eier som vi ser enten hus eller leilighet. Kun hver tiende gifte mottaker leier leilighet eller mangler bolig. De gifte sosialhjelpsmottakerne har dermed adskillig bedre boligforhold enn de ugifte. Den største andelen av samboere leier leilighet, og en nesten like stor del av dem eier leiligheten. Den tredje største gruppen av samboere er huseiere. Vi ser imidlertid at det er en like stor andel i kategorien samboere som blant ugifte som mangler bolig. Samboerne adskiller seg også fra gifte ved at det er langt flere av dem som leier leilighet.

Den fjerde sivilstandskategorien er skilte og separerte. Dette er den nest største gruppen av klienter i Tune, bare gruppen ugifte er større. Under halvparten av de skilte bor i selveierleiligheter, og litt under 1/4 av klientene i denne kategorien leier leilighet. Hver tiende skilte mottaker i Tune mangler leilighet, mens huseierne er litt hyppigere representert. Den siste kategorien er enker eller enkemenn, som utgjør en liten andel av klientmassen. Størsteparten av dem bor i selveierleiligheter, hvis ikke bor de hovedsakelig i leide leiligheter eller i egne hus.

Disse resultatene fra Tune tyder på at det er stor forskjell på boligforholdene til sosialhjelpsmottakerne etter hvilken sivilstand de tilhører. Mottakere som er gifte, og i noen grad også samboerkategorien har jevnt over bedre boligforhold i den forstand at de oftere er eiere av boligen. På den annen side eier noe under halvparten av de skilte sine leiligheter. De ugifte er altså dårligst stilt, idet svært mange av dem er avhengig av å bo hos foreldre eller rett og slett mangler bolig. Vi vet fra før at det er store forskjeller i boligforholdene for sosialhjelpsklientene mellom Tune og Fredrikstad. Vi vet også at det er en langt større andel ugifte i bykommunen.

Tabell 9.1.3.8: Boligforhold etter sivilstand, Fredrikstad, Prosent.

SIVILSTAND					
BOLIGFORHOLD	Ugifte	Gifte	Samboere	Skilte/ separert	Enke/ -mann
Mangler bolig	33	33	24	36	35
Eier hus	5	21	10	13	15
Leier hus	4	4	14	3	3
Leier leilighet	39	42	52	44	41
Eier leilighet	--	--	--	2	6
Bor med foreldre	19	--	--	2	--
TOTALT	100	100	100	100	100
N=547	276	57	29	151	34

Den største andelen av de ugifte klientene leier leilighet. Den nest største andelen her utgjøres av de som mangler bolig. 1/3 av de ugifte klientene i Fredrikstad mangler bolig. Den siste gruppen ugifte klienter av betydning bor hos foreldrene.

Gifte mottakere fordeler seg stort sett på tre ulike boligformer. Flesteparten av dem leier leilighet, og det er også en ganske stor andel som er huseiere. Det som først og fremst slår en i denne tabellen er at 1/3 av de gifte sosialhjelpsmottakerne i Fredrikstad mangler bolig. Det er altså en like stor andel av gifte mottakere som av ugifte som mangler bolig. Det som kjennetegner samboerne i kommunen er at over halvparten av klientene leier leilighet. En vesentlig del av samboergruppen mangler imidlertid bolig, men dette er en mindre andel enn blant de som er gifte.

Av de skilte eller separerte sosialhjelpsmottakerne leier flesteparten av dem leiligheter. Også i denne gruppen er det mange som mangler bolig, dette gjelder for over 1/3 av skilte klienter. En adskillig mindre andel av de skilte er huseiere, og de skilte har små andeler i de øvrige boligkategoriene. For enker og enkemenn er boligsituasjonen den at flesteparten leier leilighet og at en noe mindre andel er huseiere. Mange har trolig fått en inntektssvikt etter at ektefellen døde, og må oppsøke sosialkontoret for fortsatt å holde på huset. Også i denne gruppen er det over 1/3 som mangler bolig.

Vi ser altså at med unntak av samboere, så er det omtrent hver tredje mottaker i de ulike sivilstandskategoriene som mangler bolig. En noenlunde jevn fordeling mellom sivilstandskategoriene er det også for de som leier leilighet. Hovedtendensen for klientene i Fredrikstad er at det er en meget jevn fordeling på de ulike boligtypene i forhold til sivilstand.

Sammenlikner vi Tune og Fredrikstad finner vi også store forskjeller i forholdet mellom sivilstand og boligforhold. I Tune har sivilstand stor betydning for hva slags boforhold klientene har, her utpekt de gifte og samboende seg med de relativt sett beste boforholdene. I Fredrikstad fant vi som nevnt en overraskende lik fordeling av boligforholdene i forhold til sivilstand.

9.1.4: YRKESSTATUS HOS SOSIALHJELPSMOTTAKERENE I TUNE.

Til slutt i kapittel 9.1 skal vi på hvordan sosialhjelpsmottakerne i Tune fordeler seg etter yrkesstatus. Ved å ta i bruk Lafferty og Knudsens(1981) yrkesklassifisering så finner vi følgende fordeling på yrkesstatus for klientene i Tune:

Tabell 9.1.4: Sosialhjelpsmottakere i Tune etter yrkes status.

SOSIAL STATUS (Yrkeskategori)	Prosent
0.De som ikke har noe yrke	65
1.Arbeidere	14
2.Handverkere	8
3.Lavere funksjonærer	8
4.Mellom-funksjonærer	3
5.Høyere funksjonærer	1
6.Selvstendige i primærnæringene	--
7.Selvstendig næringsdrivende	1

N=277

100

* Definerings av de ulike yrkeskategoriene:

- 0- De som ikke har noe yrke i tradisjonell forstand, dvs. hovedsaklig husmødre, studenter og trygdede.
- 1- Med arbeidere menes først og fremst tungt, rutinemessig arbeid i industri, transport, byggevirksomhet og i tjenesteytende næringer.
- 2- Kategorien handverkere omfatter de mer "klassiske" faglærte arbeider-yrker.
- 3- Lavere funksjonærer er her definert som at de ikke som arbeiderne

- jobber med "ting", men med mennesker eller dokumenter, eller at de har et lavere administrativt ansvar.
- 4- Med mellom-funksjonærer menes saksbehandlere i offentlig virksomhet eller i private bedrifter.
 - 5- Kategorien høyere funksjonærer består hovedsaklig av den øverste ansatte ledelse i offentlig og privat forvaltning, øverste del av utdanningspersonale og såkalte frie yrker (leger etc).
 - 6- For kategorien selvstendige i primærnæringene inngår også familie-medlemmer.
 - 7- Kategorien selvstendige næringsdrivende omfatter bedriftseiere, kjøpmenn, selvstendige handverkere o.l.
(Lafferty og Knudsen 80:6-14).

Det fremgår av tabellen at de fleste sosialhjelpsmottakerne i Tune har laveste status etter yrke, dette gjelder for hele 65% av klientene. Arbeiderne utgjør den nest største gruppen, men den er adskillig mindre enn den førstnevnte gruppen. Noen av klientene er også handverkere eller funksjonærer, mens de øvrige statuskategoriene utgjør svært lave andeler. Det kan med andre ord sies at tilbøyeligheten til å bli sosialhjelpsklient i Tune avtar med økende status. Vi ser imidlertid at utvalget av klienter er lavt her, slike opplysninger fantes for 277 av 362 klienter i Tune. Dette har sammenheng med at de som mottar engangshjelp ikke registreres etter yrke. Det vil derfor trolig bli en overrepresentasjon av de med lav status i dette utvalget. På den annen side så kan vi si at det er opplysninger om de faste klientenes sosiale status som er mest interessant. Det går klart fram av tabellen at de faste klientene hovedsaklig tilhører lavstatusgruppene.

OPPSUMMERING AV 9.1: KLIENTSAMMENSETNING OG BOLIGFORHOLD FOR SOSIAL- HJELPSMOTTAKERENE I TUNE OG FREDRIKSTAD.

* Klient sammensetningen i Tune og Fredrikstad følger i hovedtrekk samme mønster som det vi fant for de syv andre kommunene i Nedre-Glomma regionen. De eneste forskjellene av betydning er at Tune har et større innslag av kvinnelige sosialhjelpsmottakere enn de andre kommunene, og at Fredrikstad har en meget lav ungdomsandel i forhold til de andre kommunene.

* Når vi undersøkte sosialhjelpsmottakerenes boligforhold framkom det

store forskjeller mellom Tune og Fredrikstad. I Tune var hele 42 % av klientene eiere av hus eller leilighet, og 21 % leide hus eller leilighet. I Fredrikstad var bare 13 % eiere, mens 39 % leide leilighet og 4% eide hus. Det mest urovekkende for Fredrikstads vedkommende var at hele 31 % manglet bolig. Tilsvarende tall for Tune var 11 %.

* I Tune fant vi en overvekt av kvinner blant de som eide hus eller leilighet, mens mennene dominerte blant leietakerene. Aldersmessig var det en overvekt av de eldre klientene som eide bolig, mens de yngre i større grad var leietakere, eller bodde hjemme. Den kjønnsmessige og aldersmessige sammensetningen i Fredrikstad viste påfallende små forskjeller når det gjaldt boligforhold. Mest oppsiktsvekkende her var det at de boligmanglende fordelte seg meget jevnt både i forhold til sivilstand og kjønn.

* De samme forskjellene fant vi også når vi så på sivilstand og boligforhold under ett. I Tune utgjorde de gifte og samboende hovedandelen av de som eide bolig, mens de skilte og separate fordelte seg noenlunde likt mellom eie av bolig og leie av bolig. Av de ugifte var det en majoritet som bodde hjemme. I Fredrikstad var det selvsagt små forskjeller også når det gjaldt dette forhold. Den eneste forskjellen av betydning er at blant de samboende var innslaget av boligmanglende noe lavere enn for de andre sivilstandskategoriene.

* I siste del av kapitlet belyste vi den yrkesmessige statusen til sosialhjelpsmottakerene i Tune, og brukte her Knudsen og Laffertys klassifiseringsindeks for å plassere klientene i ulike grupper, klassifisert fra 0 til 7 med 7 som høyeste status. 65 % av mottakerene kom i kategorien 0, som betegner de som ikke har noe yrke i tradisjonell forstand. Resten av klientene falt i kategorien 1-3 som er arbeidere, håndverkere og lavere funksjonærer.

9.2: DEN ØKONOMISKE SITUASJON FOR SOSIALHJELPSMOTTAKERENE.

Nå vil vi se på hva som kjennetegner den økonomiske situasjonen for mottakere av sosialhjelp. Som analysene i kapittel 8.2 viste var den økonomiske stønaden klientene fikk i stor grad avhengig av alder, forsørgerbyrde, viktigste kilde til livsopphold m.m. Ut fra dette kunne vi indirekte si noe om hvordan mottakerenes økonomiske situasjon var. Materialet for Tune og Fredrikstad inneholder også data om inntekter og utgifter hos mottakerene. Vi kan da si noe om hva som er årsaken til at personer må ha økonomisk stønad, ut fra et litt annet perspektiv enn hva vi tidligere har gjort. Det sentrale her vil være forholdet mellom utgifter og inntekter, eller mer presist det relative forholdet mellom disse to faktorer. Ved å se på dette i lys av sivilstand og boligforhold kan vi få innsyn i hvordan den økonomiske situasjonen er for de forskjellige gruppene av mottakere. Noen må kanskje ha sosialhjelp fordi trygden er utilstrekkelig, mens andre må benytte seg av sosialhjelpen fordi de har høye boutgifter. Vi vil også se hvordan mottakerenes inntektssituasjon er etter at de har mottatt stønad, dette kan si oss noe om hvorvidt stønaden bringer mottakerene opp på et akseptabelt inntektsnivå i forhold til f.eks vanlige lønnsinntakere. For de fleste av disse analysene vil vi bare benytte oss av dataene fra Tune, fordi Fredrikstad dataene ikke er gode nok til dette formål.

9.2.1: STØNADSFORM OG STØNADSNIVÅ I TUNE OG FREDRIKSTAD.

Før vi går inn på sosialhjelpsmottakerenes inntekts og utgiftsforhold skal vi se på hva slags stønadsform og nivå som benyttes, her har vi data på både Tune og Fredrikstad. Et hovedskille går mellom den hjelp som ytes i form av stønad, og den hjelp som ytes i form av lån/garanti. Siden den hjelpen som gies i form av lån/garanti ikke har noe stort omfang vil vi se bort fra denne. Den hjelpen som ytes i form av stønad kan en dele i tre:

- 1) Stønad til livsopphold.
- 2) Botilskudd.
- 3) Engangshjelp.

De tre ytelsesformene er ikke gjensidig utelukkende. En person kan gjerne få innvilget både livsoppholdsytelse og botilskudd. Når det gjelder engangshjelpen er denne normalt ment som en type stønad som ytes når personer brått får uventede utgifter osv. Denne benyttes altså ikke som permanent hjelp. Personer som får lån til livsopphold eller lån til botilskudd kan også være mottakere av stønad til livsopphold eller botilskudd. I tabell 9.2.1. har vi vist hvordan mottakerene fordeler seg på de forskjellige ytelsesformene i henholdsvis Tune og Fredrikstad. Personer som bare fikk engangshjelp er ikke med i tabellen. I Tune utgjorde disse 16 % av mottakerene i vårt utvalg, og i Fredrikstad 20 %.

Tabell 9.2.1: Sosialhjelpsmottakere i Tune/Fredrikstad etter type stønad og stønadsnivå jan87.

Stønadsform	TUNE		FREDRIKSTAD	
	% av mott	Gj.stønad	% av mott	Gj.stønad
Botilskudd.	37	1203.-	10	1116.-
Livsopphold.	20	3265.-	66	2289.-
Livs.+ botils.	43	5805.-	23	4387.-
TOTAL	100	3594.- *	99	2586.- *
N=	308		398	

* Den totale gjennomsnittlige stønadssummen er beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittene for de tre stønadskategoriene med andelen i hver kategori som vekt. }

Ser vi først på stønadsnivået, her målt ved den gjennomsnittlige stønaden ser vi at Tune ligger høyere enn Fredrikstad for alle tre typene av stønad. Noe av årsaken ligger i beregningen av tallene. Det er ikke tatt hensyn til utbetalingshyppigheten i den gjennomsnittlige stønaden. Klienter kan få utbetaling hver måned, hver fjortende dag, eller ukentlig. I Tune hadde 92 % av mottakerene (308) månedlig utbetaling, og i Fredrikstad hadde 84 % av mottakerene (398) utbetaling månedlig. Dette innebærer at våre tall gir litt for lave anslag på

Fredrikstad i forhold til Tune, siden andelen med hyppige utbetalinger (fjorten dager/ukentlig) er høyere i Fredrikstad enn i Tune. Dette vil imidlertid ikke gi noe stort utslag, forutsatt at formene for utbetaling er noenlunde likt fordelt mellom stønadsformene vil dette maksimalt gi 4% for lave anslag på Fredrikstad i forhold til Tune.

Tune ligger også høyest når det gjelder det totale stønadsnivået uavhengig av stønadsform. I tillegg til at dette selvsagt henger sammen med at Tune har et høyere stønadsnivå på alle kategoriene, vil også fordelingen på de ulike gruppene ha betydning for dette gjennomsnittet. Vi ser at i Tune er det flest mottakere i gruppen med både livsopphold og bostøtte, mens det i Fredrikstad er gruppen med bare livsopphold som er den største. Det ser derfor ut til at det er store forskjeller mellom Tune og Fredrikstad m.h.p stønadsnivå. Dette kommer dels av at Tune har et høyere nivå på stønaden uansett stønadskategori, og at Tune i større grad benytter kombinasjonen av livsopphold og bostøtte som gir en høyere gjennomsnittlig stønad pr.klient en hva bare bruk av livsoppholdsatsen gjør. I tillegg tyder mye på at Tunes konsekvente bruk av minstenormen gir seg utslag i et høyere stønadsnivå. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

9.2.2: INNTEKTS OG UTGIFTSSITUASJON HOS SOSIALHJELPSMOTTAKERENE I TUNE.

I de følgende analyser vil vi bare benytte oss av dataene fra Tune fordi SOSIS ikke er skikkelig "innkjørt" i Fredrikstad enda. Av vårt utvalg på 365 klienter i Tune, har vi opplysninger om inntektsforhold for 218 klienter og for 286 klienter har vi opplysninger om utgifter. Dette innebærer at vårt utvalg endrer karakter i forhold til det utvalg som ble benyttet i 9.1. Som en følge av denne reduksjonen i utvalget har kvinneandelen økt. For de personer som vi har opplysninger om inntektsforhold på er kvinneandelen på 70 %, mens den var 60 % i det opprinnelige utvalget. For personene som vi har utgiftsopplysninger om har kvinneandelen økt fra 60 % til 65 %. Personer med engangshjelp utgjør størsteparten av de som det ikke foreligger inntekts og utgiftsopplysninger på, grunnen til dette er at disse opplysningene ikke lagres i SOSIS for disse personene. Blant de som mottar engangshjelp er det 65 % menn. Dette er noe av forklaringen på at

kvinneandelen øker når vi bare ser på de som det foreligger inntekts og utgiftsopplysninger på. Forskjellen mellom personer vi har inntekts og utgiftsdata på vil være en gruppe som ikke har noen form for inntekt. Disse utgjør 24 % ($286-218 \cdot 100/286$), her vil det relativt sett være flere menn enn kvinner, fordi det er flere kvinner i gruppen med inntekt (70%), enn i gruppen med utgifter(65%). Dette er personer som er helt avhengig av sosialhjelpen, og fra analysene i kapittel 8 så er det naturlig at denne gruppen er dominert av menn. Dette fordi gruppen med sosialhjelp som viktigste inntektskilde var dominert av unge menn som ofte var arbeidsledige men ikke fikk ledighetstrygd.

Før vi går over på å se på inntekter og utgifter hos sosialhjelpsmottakerene må vi se på hva som ligger i disse begrepene slik de benyttes i Tune. Nedenfor har vi satt opp de elementene som inngår i de to begrepene og tatt med de gjennomsnittlige beløpene pr.mnd.

Gj.snitt		Gj.snitt	
Lønn(netto)	4582(22%)	Husleie	1194(86%)
Trygd(netto)	3867(72%)	Boligrenter	978(48%)
Bidrag	1084(39%)	Boligavdrag	688(44%)
Bostøtte	664(35%)	Strøm/Brensel	385(87%)
		Komm.avg./forsikr	102(48%)
SUM INNTEKTER	4450.-	SUM BOUTGIFTER	2187.-
N=	218	N=	286

Gjennomsnittet for de ulike inntekstpostene referer seg til den delen av klientene som har verdi på posten(angitt i parentesen), mens sum inntekter er gjennomsnittlig inntekt for alle klientene uavhengig av inntektstype. At summen av prosentene ikke blir 100 betyr derfor at mange av mottakerene har en kombinasjon av flere av postene, noe som er naturlig. Bare 22 % av klientene har lønnsinntekt, og denne er i tillegg svært lav. Hele 72 % mottar en eller annen form for trygd, mens 39 % mottar bidrag. En kan også merke seg at 35 % mottar bostøtte. Dette er den statlige bostøtten som administreres gjennom husbanken. Kriteriene for å få denne støtten er bla. at husstanden enten må inneholde barn under 18 år, personer over 65 år eller personer som

mottar visse ytelser fra folketrygden. Dette tyder for det første på at mange av sosialhjelpsmottakerene oppfyller kriteriene for denne støtten, og at den i stor grad benyttes. Det som går klart frem av tallene, er at den gjennomsnittlige inntekten til sosialhjelpsmottakerene er meget lav nemlig 4450 kr pr.mnd(netto). Dette tallet gjelder for de som har inntekt, og når en trekker inn de som ikke har inntekt i det hele tatt vil gjennomsnittet synke betraktelig. I 1985 var gjennomsnitts-lønnen i industrien på ca 7200 kr pr.mnd(netto). Dette er en god illustrasjon på at sosialhjelpsmottakerene gjennomgående har meget lave inntekter.

For boutgiftene gjelder samme tabelloppsett som for inntektene. Det en kan si ut fra disse tallene er at de gjennomsnittlige boutgiftene ikke er spesielt høye. Når vi ser boutgiftene i sammenheng med inntektene går det imidlertid klart frem at selv lave boutgifter vil være et problem. Foreløpig ser det altså ut til at hovedproblemet for sosialhjelpsmottakerene er at de har lave inntekter. Betrakningene ovenfor har imidlertid basert seg på gjennomsnittstall, og det skjuler seg selvfølgelig store variasjoner i et slikt mål.

Koblet sammen med satsene for livsopphold og bostøtte, vil sum utgifter og sum boutgifter samt forsørgerbyrden bestemme hva en person får i stønad. Ved hjelp av SOSIS vil stønaden automatisk utregnes når disse opplysningene er matet inn. En enslig uten forsørgerbyrde og uten inntekt vil i Tune få 3100 kr pr.mnd samt botilskudd avhengig av boutgiftene(dog med et tak på boutgiftene). I de påfølgende analyser hvor inntekter og utgifter kobles sammen vil de uten inntekt ikke inngå. I alle analysene videre vil overnevnte definisjoner av inntekter og boutgifter legges til grunn.

9.2.3:INNTEKTER OG UTGIFTER HOS SOSIALHJELPSMOTTAKERENE SETT LYS AV SIVILSTAND OG BOLIGFORHOLD.

Vi har dokumentert at inntektssituasjonen hos sosialhjelpsmottakerene var kjennetegnet av en lav gjennomsnittsinntekt. Dette er ikke overraskende i og med at kriteriene for å motta hjelp bla. er avhengig av inntekt. Men som tidligere nevnt vil det sentrale være det

relative forholdet mellom inntekter og utgifter (her boutgifter). De gjennomsnittstall vi presenterte for boutgiftene var ikke spesielt høye, og dette trakk i retning av at nivået på inntektene var hovedproblemet for sosialhjelpsmottakerene. Vi vil nå se om dette bildet endrer seg når vi ser på inntekter og utgifter i forhold til sivilstand og boligforhold. Vi har i de påfølgende analyser delt inn inntektene og utgiftene i intervaller for å kunne skille ut "høy" og "lav" inntektsgrupper blant sosialhjelpsmottakerene. Siden vi har så få enheter i vårt utvalg setter dette begrensinger i hvor mange variable vi kan trekke inn samtidig i analysene.

Inntektssituasjon og sivilstand.

Vi starter opp med å se på hvordan mottakerenes inntektssituasjon er i forhold til sivilstand.

Tabell 9.2.2: Inntekter pr.mnd (netto) hos sosialhjelpsmottakere i Tune jan 87 avhengig av sivilstand i prosent.

SIVILSTAND						
INNT.PR.MND	Ugift	Gift	Samboer	Skil/Sep	Enke-man	TOTALZ
Under 1500	8	6	7	13	6	10
1500-2999	16	6	7	12	-	11
3000-4499	38	15	27	34	71	34
4500-5999	31	15	20	27	18	25
Over 6000	7	58	40	14	6	20
SUM	100	100	101	100	101	100
N=	61	33	15	92	17	218

Fordelingen uavhengig av sivilstand viser at 59 % av klientene har inntekter mellom 3000 og 6000 kr, mens de resterende fordeler seg med lik andel i gruppene under 3000 kr og over 6000 kr. I forhold til gjennomsnittet vi presenterte tidligere (4450 kr), betyr dette at det er en større andel personer med inntekt under gjennomsnittet enn over dette. Inntrykket av et generelt lavt inntektsnivå hos sosialhjelpsmottakerene opprettholdes også når vi ser på fordelingen i de ulike inntektsgruppene.

Det fremkommer imidlertid klare forskjeller når vi ser på hvordan

inntektsnivået er i forhold til sivilstand. Den gruppen som skiller seg sterkest ut er de gifte og samboende som har et inntektsnivå som gjennomgående ligger høyt over de andre gruppene, dette kan tyde på at deres problem i større grad enn for de andre er høye utgifter. Spørsmålet lar vi stå åpent til vi har behandlet boutgiftene. Blant de ugifte er det få personer i de høyeste og laveste inntektsgruppene. Gruppen av skilte/separerte har den største andelen. i de to nederste inntektsgruppene og kommer totalt sett dårligst ut.

Forklaringen på at de som er gift eller samboende utpeker seg med et høyere inntektsnivå skyldes nok bla. at denne gruppen i større grad har lønnsinntekt. Blant de skilte/separerte vet vi at det er en overvekt av kvinner, og at disse ofte lever på trygd, noe som forklarer hvorfor vi finner mange her med meget lavt inntektsnivå. De ugifte er dominert av de yngre mottakerene, og her vil som tidligere påpekt problemet ofte være mangel på jobb. Noe som vanligvis ikke gir særlig høye inntekter. I tillegg har vi blant de ugifte også en stor andel enslige forsørgere som lever av trygd.

Boutgifter og sivilstand.

Vi har nå sett på inntektene til sosialhjelpsmottakerene etter sivilstand, og det interessante vil nå være og se hvordan boutgiftene til klientene fordeler seg langs samme dimensjon. Dette er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 9.2.3: Boutgifter pr.mnd hos sosialhjelpsmottakerene i Tune avhengig av sivilstand. I prosent.

SIVILSTAND						
BOUTGIFTER	Ugift	Gift	Samboer	Skil/Sep	Enke-man	TOTAL%
Under 1500	43	8	48	28	41	34
1500-2999	37	53	32	54	59	46
3000-4999	18	19	16	17	--	16
Over 5000	3	19	3	1	--	4
SUM	101	99	99	100	100	100

N= 96 36 31 106 17 286

Tabellen viser at 80 % av mottakerene har under 3000 kr i månedlige boutgifter. At bare 20 % har boutgifter på mer enn 3000 kr tyder ikke på at det er mange sosialhjelpsmottakere som har meget høye boutgifter. Dette støtter ytterligere opp om det faktum at inntektene er hovedproblemet for sosialhjelpsmottakerene. For noen av mottakerene med boutgifter over 3000 kr, vil nok boutgiftene være et problem selv om de har en "normal" inntekt. Dette kommer vi også tilbake til senere.

Også når det gjelder boutgiftene er det visse forskjeller mellom mottakerene i forhold til sivilstand, men forskjellene er ikke så store som vi fant når det gjaldt inntekt. Det bør skytes inn at dette nok også vil være et resultat av hvordan vi har inndelt utgiftene, fordi så stor andel ut fra totalfordelingen ligger i de nederste utgiftskategoriene. En mer finkornet inndeling ville antagelig ha gitt større forskjeller. Det som går klart frem av tabellen er at gifte mottakere har de høyeste boutgiftene, med 38 % over 3000 kr og bare 8 % under 1500 kr. Dette vil selvfølgelig ikke gi et reelt bilde av situasjonen for gruppen av gifte fordi det her ofte vil være to inntekter og dele utgiftene på, noe som også vil ha gyldighet for de som er samboere. Med unntak av gifte viser tabellen at det er forholdsvis små forskjeller mellom mottakerene i boligutgifter når vi ser dette i forhold til sivilstand.

Forholdet mellom boutgifter og boligforhold.

Nå vil selvsagt boutgiftene i stor grad bestemmes av boforholdene til mottakerene. Vi vil derfor se på hvordan boutgiftene fordeler seg på de ulike gruppene av mottakere når vi ser dette i forhold til boligforhold. Det bør igjen presiseres at de fordelinger vi fant under del 9.1. ikke vil samsvare med hva vi finner i denne delen fordi utvalget her er mindre av grunner som det er redegjort for tidligere.

Tabell 9.2.4: Boutgifter pr.mnd hos sosialhjelpsmottakere i Tune
avhengig av boligforhold. I prosent.

BOLIGFORHOLD

BOUTGIFTER	Eier hus	Eier leil.	Leier Hus/leil.	Bor m/for	TOTAL %
Under 1500	22	13	51	93	31
1500-2999	35	60	46	--	48
3000-4999	22	26	3	7	17
Over 5000	22	1	-	--	4
SUM	101	100	100	100	100

N= 37 110 73 15 235
% (16) (47) (31) (6) (100)

De som mangler bolig eller ikke har fast bolig er utelatt i tabellen fordi de er så få at det ikke gir mening å ta de med. Dette får ingen store konsekvenser fordi denne gruppen ofte ikke har tradisjonelle boutgifter. Før vi ser på innholdet i tabellen bør vi kommentere prosentene som er angitt i parentes. Hele 63 % eier hus eller leilighet, og de resterende er i hovedsak personer som leier hus eller leilighet. Denne fordelingen aviker noe fra den som ble beskrevet innledningsvis bla. fordi gruppen som mangler bolig ikke er med her.

Det fremgår av tabellen at det største skille går mellom de som eier og de som leier eller bor hos foreldre. De førstnevnte har gjennomgående de høyeste boutgiftene. Av de som leier hus eller leilighet har hele 97 % boutgifter under 3000 kr, hvorav halvparten har utgifter under 1500 kr pr.mnd. For de som bor hos foreldrene har naturlig nok nesten alle lave boutgifter. Det går også klart frem at de med meget høye boutgifter(over 5000 kr) så si bare består av personer som eier hus. Koblet sammen med hva vi fant i tabell 9.2.3 , betyr dette at av de med egen bolig og høye boutgifter så er nesten alle disse gifte. I forhold til inntektssituasjon viste tabell 9.2.2 at av de med høy inntekt så dominerte de gifte og samboende. Dette trekker i retning av at for denne gruppen er det en tendens til at "høye" inntekter og høye boutgifter går sammen, slik at boutgiftene er for høye til at de klarer å dekke dette. Nå er det ikke overraskende at de med høye boutgifter ofte også har høyere inntekt enn de med lave

boutgifter, fordi det å pådra seg høye utgifter i seg selv ofte betinger en viss inntekt.

"Disponibel" inntekt hos sosialhjelpsmottakerene etter sivilstand.

Foreløpig har vi sett at det er forskjeller mellom sosialhjelpsmottakerene både når det gjelder inntekter og boutgifter. Det avgjørende vil imidlertid være hvordan det relative forholdet mellom utgiftene og inntektene er. Dette vil vi nå se på ved at vi innfører det vi kan kalle "disponibel" inntekt for sosialhjelpsmottakerene. Denne finner vi ved å trekke en klients boutgifter fra inntektene. Dette vil vi se i forhold til sivilstand, og sammen med hva vi har funnet i tabellene ovenfor vil dette gjøre at vi bedre kan få frem forskjellene mellom sosialhjelpsmottakerene.

Tabell 9.2.5: "Disponibel inntekt" hos sosialhjelpsmottaker i Tune avhengig av sivilstand. Prosentvis fordeling.

SIVILSTAND

DISP.INNT.	Ugift	Gift	Samboer	Skil/Sep	Enke-man	TOTAL
Under 1000	31	19	13	27	18	24
1000-1999	31	16	13	26	18	29
2000-2999	29	6	27	34	53	22
Over 3000	8	59	47	14	12	25
SUM	99	100	100	101	101	100

N= 51 32 15 89 17 204

Tar vi først for oss fordelingen uavhengig av sivilstand ser vi fordelingen i de fire gruppene er meget lik, dog med noen flere personer i kategorien 1000-1999 kr enn i de andre. Trekker vi inn sivilstand og begynner med gruppen ugifte ser vi at disse tenderer mot å ha en lav disponibel inntekt i forhold til de andre. Fra tabellene tidligere i kapitlet viste det seg at for de ugifte var ikke boutgiftene spesielt høye. At de ugifte i stor grad har lav disponibel inntekt skyldes altså hovedsakelig lave inntekter. Det bør imidlertid påpekes at det vil være forskjellige kombinasjoner av forhold mellom utgiftene og inntektene som gir ulike verdier på den disponible inntekten slik den her er definert. Lave inntekter og lave boutgifter

vil gi lav disponibel inntekt, noe også høye inntekter og høye utgifter vil kunne gjøre. Gruppen av ugifte er dominert av de yngre mottakerene og det er sannsynligvis denne gruppen av de ugifte som vil ha den laveste disponible inntekten.

Blant de gifte og samboende finner vi den største andelen av de med høy disponibel inntekt. En kan merke seg at hele 59 % av de gifte har disponibel inntekt over 3000 kr. Men det er også en stor andel som har meget lav disponibel inntekt. For de samboende er det en jevnere fordeling, og færre med meget lav sum. Siden vi vet at meget få av de gifte og samboende hadde lav inntekt vil hovedtendensen her være at boutgiftene er høye i forhold til inntekten. En bør også skyte inn at selv om mange av de gifte og samboende har høy disponibel inntekt slik den her er definert, så vil også slike ting som forsørgeransvar ha betydning.

Som den største gruppen av mottakerene er de skilte/separerte også de som har den største spredningen når vi ser på disponibel inntekt. Det som skiller de ulike inntektskategoriene fra hverandre er at det er en relativt liten andel som har høy disponibel inntekt, og at kategorien 2000-2999 har noe flere mottakere enn de andre. Også her vil vi si at hovedtendensen nok trekker i retning av at det er lave inntekter som er grunnen til den lave disponible inntekten, om enn ikke så klart som for gruppen ugifte.

Sosialhjelpsmottakerenes inntektssituasjon etter mottatt stønad.

Som siste ledd i denne delen vil vi nå se hvordan mottakerens økonomiske situasjon er etter at de har mottatt stønad. Er det slik at noen av klientene til tross for at stønaden fremdeles kjennetegnes av et lavt inntektsnivå, og hvordan arter dette seg i forhold til sivilstand. I tabellen nedenfor har vi beregnet dette ved å legge sammen inntektene og stønaden for klientene og trukket fra boutgiftene.

Tabell 9.2.6: "Disponibel inntekt pr.mnd etter stønad hos sosialhjelpsmottakere i Tune avhengig av sivilstand¹⁾".

SIVILSTAND

DISP.INNT.	Ugift	Gift	Samboer	Skil/Sep	Enke-man	TOTALZ
Under 2000	6	6	--	6	6	5
2000-3999	65	25	27	66	94	59
4000-5999	20	44	33	14	--	20
Over 6000	9	25	40	15	--	16
SUM	100	100	100	100	100	100

N= 51 32 15 89 17 204

1) Stønadsommen er her beregnet ut fra hva personene fikk i livsopphold og bostøtte.

Totalfordelingen viser at en meget stor del av mottakerene sitter igjen med mellom 2000 og 4000 kr etter at de har fått stønad og boutgiftene er betalt. Vi ser også at selv etter at de har mottatt stønad har 5 % av mottakerene under 2000 kr å "rutte" med. Hele 16 % har over 6000 kr igjen etter stønad.

Det er en større likhet i fordelingen på de ulike inntektskategoriene enn hva vi tidligere har funnet når dette sees i lys av sivilstand. Dette er også naturlig siden stønaden beregnes på grunnlag av utgifter og inntekter hos mottakerene. Også her kommer de som er gift eller samboende best ut, og da særlig de samboende som har hele 40 % over 6000 kr og ingen under 2000 kr. Nå er imidlertid denne gruppen så liten at en skal være varsom med å legge for mye i disse tallene. Majoriteten av de som er skilt eller separerte befinner seg i inntektsklassen under 4000 kr. For enker/-menn er det slående at nesten alle befinner seg i samme inntektsgruppe.

For å sjekke disse fordelingene i forhold til forsørgeransvar har vi beregnet tilsvarende tall for de med, og de uten forsørgeransvar (se tabell i vedlegg 3) I utvalget ovenfor har nesten halvparten av mottakerene forsørgeransvar. Med unntak for enker og enkemenn så fordelte dette seg noenlunde likt mellom de ugifte, gifte og samboende, dog med den høyeste andelen i gruppen samboende med 60 %. I forhold til disponibel inntekt etter stønad, fant vi at de med forsørgeransvar

gjennomgående hadde høyere inntekter enn de uten. Det var særlig i kategorien over 6000 kr at vi fant et større innslag av personer med forsørgeransvar. Selv om tendensen var klar, var ikke forskjellene i de lavere inntektskategoriene store. En årsak til dette er at barnetrygden ikke er med i inntektstallene ovenfor. Ved å trekke inn denne ville forskjellene blitt større.

Totalt sett så kommer de største gruppene av sosialhjelpsmottakere, nemlig de ugifte og skilte/separerte dårligst ut. De gifte og samboende kommer best ut og dette vil også i stor grad gjelde når en trekker inn forsørgerbyrde fordi denne er noenlunde likt fordelt mellom de ulike sivilstandskategoriene. Det også lite sannsynlig at de samboende og gifte som har lav inntekt i større grad har forsørgeransvar enn de som har høy inntekt. Mønsteret i tabell 9.2.6 tyder heller på at det er personene i høyinntektsgruppen som har forsørgeransvar.

OPPSUMMERING AV 9.2: DEN ØKONOMISKE SITUASJON FOR SOSIALHJELPS- MOTTAKERENE.

* Nivået på den økonomiske stønaden ligger adskillig høyere i Tune enn i Fredrikstad. Dette skyldes bla. at Tune har en mer konsekvent bruk av minstenormsystemet enn Fredrikstad, noe som også har sammenheng med at Tune har kommet lenger når det gjelder å bruke SOSIS under stønadsutmålingen.

* Når vi undersøkte den gjennomsnittlige inntekten til sosialhjelpsmottakerene i Tune, fant vi at den var meget lav. Av de vi hadde inntektsdata på var gjennomsnittet på 4450 kr (netto) pr.mnd. Inntekten ble definert som summen av lønn, trygd, barnebidrag og bostøtte. De uten noen form for inntekt inngikk ikke i dette målet, noe som betyr at den gjennomsnittlige inntekten for mottakerene i realiteten er adskillig lavere. De gjennomsnittlige bortgiftene lå på 2187 kr.pr mnd, noe som ikke er spesielt høyt.

* Vi nyanserte så inntektsmålet ved å dele inn i ulike inntektsgrupper. 55 % av mottakerene hadde mindre enn 4500 kr pr mnd. I

forhold til sivilstand viste det seg at de gifte og samboende gjennomgående hadde det høyeste inntektsnivået. 58 % av de gifte hadde inntekt over 6000 kr pr.mnd(netto). De skilte/separerte hadde den største andelen i den laveste inntektsgruppen, og utgjorde også den største gruppen i dette utvalget. De ugifte hadde en fordeling som hovedsakelig fulgte mønsteret for de skilte/separerte, men med færre i den høyeste og laveste inntektskategorien.

* 80 % av mottakerene hadde under 3000 kr i månedlige boutgifter, mens 16 % hadde boutgifter mellom 3000 og 5000 kr. De gifte skilte seg her ut med størst andel blant de med høye boutgifter. Når vi så boutgiftene i forhold til boligforholdene viste det seg at de som eide hus eller leilighet hadde størst andel med høye boutgifter. Av de som leide hus eller leilighet hadde 97 % boutgifter under 3000 kr. Blant de som bodde hos foreldrene fant vi den største gruppen med meget lave boutgifter.

* Vi konstruerte så det vi kalte disponibel inntekt for sosialhjelpsmottakerene før stønad ved å trekke boutgiftene fra inntekten og så dette i forhold til sivilstand. Halvparten av klientene hadde disponibel inntekt mellom 1000 og 3000 kr, mens de resterende fordelte seg likt i henoldsvis kategorien under 1000 kr, og over 3000 kr. I forhold til sivilstand fant vi at de gifte og samboende utmerket seg med adskillig flere personer i de "høye" inntektskategoriene, mens de ugifte hadde den største andelen i den laveste kategorien.

* Hovedkonklusjonen når det gjelder sosialhjelpsmottakerenes inntekts- og utgiftssituasjon blir derfor at hovedproblemet for de av sosialhjelpsmottakerene som er ugifte og skilte/separerte er lave inntekter, mens det for de gifte og samboende er en tendens til at høye utgifter er et større problem. Siden gruppen av ugifte og skilte/separerte utgjør den dominerende andelen av mottakerene vil det derfor være riktig og si at klientenes problem generelt er lave inntekter.

* Som siste ledd i vår undersøkelse av de økonomiske forholdene for sosialhjelpsmottakerene så vi på deres økonomi etter at de hadde fått

stønad. 60 % av klientene satt igjen med mellom 2000 og 4000 kr pr.mnd etter at de hadde fått stønad og boutgiftene var betalt. 5 % satt igjen med under 2000 kr selv etter at de hadde fått stønad, mens 16 % hadde over 6000 kr igjen. Totalt sett kom de samboende og gifte også best ut her, og blant de førstnevnte hadde hele 40 % over 6000 kr. Blant de ugifte og skilte/separerte hadde 2/3 disponibel inntekt etter stønad på mellom 2000 og 4000 kr, mens 94 % av enkene og enkemenne befant seg i denne inntektsklassen. Også når vi kontrollerte for forsørgerbyrde, fikk vi stadfestet inntrykket fra analysene forut, nemlig at de gifte og samboende kommer best ut.

3
3

VEDLEGG 1.

Analyseteknikk.

Som nevnt ovenfor vil vi benytte oss av multippel regresjonsanalyse. Det vil føre for langt her å redegjøre inngående for denne teknikken. Vi vil nøye oss med å ta med noen av de viktigste forutsetningene for bruk av denne analysemetoden.

1. Vi forutsetter at sammenhengen mellom variablene er av lineær art. Vi kan da tilpasse de observerte sammenhengene til en rett linje ved hjelp av minste kvadraters metode.
2. Dataene som benyttes må minst være på intervallnivå.
3. De uavhengige variablene må ikke være for sterkt innbyrdes korrelerte. Dette kalles gjerne kravet om at det ikke skal foreligge multi-kollinearitet.
4. Denne forutsetningen knytter seg til de variable som ikke er med i modellen. Disse kalles gjerne residualene, eller den uforklarte variansen. En forutsetning er at disse ikke er innbyrdes korrelerte med hverandre.

Ut fra hypotesene som er formulert vil vi forutsette at kravet om lineære sammenhenger er oppfylt. Alle dataene er målt på forholdstallsnivå, slik at forutsetning nr.2 er oppfylt. En tommelfingerregel for kravet om multikollinearitet er at korrelasjonskoeffisienten mellom to uavhengige variable ikke skal overstige 0.80. Korrelasjonene mellom de uavhengige variablene i vår modell viser at den høyeste koeffisienten her er på 0.70. Vi kan derfor si at alle forutsetningene er oppfylt. Den siste forutsetningen er sjekket ved hjelp av ett plott av de standardiserte residualene og indikerer at det ikke er problemer knyttet til den siste forutsetningen.

VEDLEGG 2

Dekomponering av bivariater sammenhenger.

1. Befolkning og sosialhjelpstilfelle.

Vi tar her utgangspunkt i at den bivariater sammenhengen kan dekomponeres etter følgende ligning:

BIVARIAT SAMMENHENG=DIREKTE EFF+INDIREKTE EFFEKT+SPURIØS KOMPONENT. For den bivariater sammenhengen mellom befolkning og sosialhjelpstilfelle får vi da:

a) DIREKTE EFFEKT	$=\beta_{51}$	=0.45
b) INDIREKTE EFFEKTER:		
	$\beta_{21} * \beta_{52} = 0.43 * 0.51$	=0.219
	$\beta_{21} * \beta_{32} * \beta_{53} = 0.43 * 0.34 * 0.13$	=0.019
	$\beta_{31} * \beta_{53} = 0.56 * 0.13$	=0.072
c) TOTAL EFFEKT		<u>=0.76</u>
d) BIVARIAT SAMMENHENG		<u>=0.768</u>

Forskjellen mellom den bivariater sammenhengen og den totale effekten skyldes avrundingsfeil. Forskjellen mellom den bivariater sammenhengen og den direkte effekten skyldes nesten i sin helhet en indirekte effekt via befolkningstettheten. 2. Befolkningstetthet og sosialhjelpstilfelle.

a) BIVARIAT SAMMENHENG		=0.78
b) DIREKTE EFFEKT	$=\beta_{51}$	=0.51
c) INDIREKTE EFFEKT	$=\beta_{32} * \beta_{53} = 0.34 * 0.13$	=0.04
d) TOTAL EFFEKT (b+c)		<u>=0.55</u>
e) SPURIØS EFFEKT (a-d)		=0.23

Den opprinnelig sterke bivariater sammenhengen mellom befolkningstetthet og sosialhjelpstilfelle skyldes en spuriøs effekt fra befolkningsstørrelsevariabelen. Den indirekte effekten fra industrisysselsettingen er svært liten.

3. Industrisysselsetting og sosialhjelpstilfelle.

Siden effekten av arbeidsledighet er null vil dekomponeringen av denne sammenhengen i sin helhet skyldes spuriøse effekter fra befolkning og befolkningstetthetsvariablene. Vi kan imidlertid også ved stimultiplikasjon finne hvilke av variablene som sterkest virker gjennom industrisysselsettingen:

a) BIVARIAT SAMMENHENG		=0.74
b) DIREKTE EFFEKT	$=\beta_{53}$	=0.13
c) SPURIØSE EFFEKTER:		
VIA BEFOLKNING	$=\beta_{31} * \beta_{51} = 0.56 * 0.45$	=0.25
VIA BEFOLKNINGSTETTHET	$=\beta_{32} * \beta_{52} = 0.34 * 0.51$	=0.17
VIA BEGGE	$=\beta_{31} * \beta_{21} * \beta_{52} = 0.56 * 0.43 * 0.51$	=0.12
d) a-b+c (Skal bli 0)		<u>=0.07</u>

Grunnen til at vi ikke får null under d) skyldes både avrundingsfeil og problemer med eksakt dekomponering når noen av sammenhengene i modellen er utelatt.

VEDLEGG 3

Sivilstand etter forsørger ansvar hos sosialhjelpsmottakere i Tune:FORSØRGER
ANSVAR:

SIVILSTAND

	UGIFT	GIFT	SAMBOER	SKILT/SEP	ENKE/-MANN	TOTAL
JA(%)	51	50	60	52	6	48
NEI(%)	49	50	40	48	94	52
ANDEL I %:	25	16	7	44	8	100
N=	51	32	15	89	17	204

"Disponibel inntekt" hos mottakerene i Tune etter stønad, avhengig av forsørgeransvar(Kr.pr.mnd).FORSØRGER
ANSVAR:

"DISPONIBEL INNTEKT" ETTER STØNAD.

	UND 2000	2000-3900	4000-5900	OVER 6000	TOTAL
JA(%)	46	42	56	63	48
NEI(%)	54	58	44	37	52
ANDEL I %:	5.4	58.8	20.1	15.7	100
N=	11	120	41	32	204

LITTERATURLISTE

- Amundsen T.O. 1986: Finansiell utvikling innen hovedsektorer av den kommunale virksomhet 1972-1982. Rapport nr.2:86. Kommunaløkonomisk forskning.RFSP.Oslo.
- Arbeidsdirektoratet : Arbeidsmarkedsstatistikk nr. 11/86. Oslo.
- Arbeidsformidlingen i : Arsmeldinger 1980-1985.
Østfold
- Asher, H.B. 1976: Causal Modeling. Sage Paper series on quantitative applications in social sciences. Beverly Hills and London.
- Borgen, O.B. Grøgaard, Arbeidsledighet og levekår i Ranasamfunnet.
J.B. & Jøsevold R.1985: Fafo Rapport August 1985. Oslo.
- Brunstad, Colbjørnsen,
& Rødseth (Red) 1981: Sysselsettingen i søkelyset.
Universitetsforlaget. Oslo.
- Brunstad R.J. &
Colbjørnsen T. 1981: Arbeidsløshet som sosial indikator. Artikkel i Brunstad et.el (red). Oslo 1981.
- Fevolden, Trond 1981: Utviklingen i de fylkeskommunale finanser 1950-1979. Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Fevolden, Trond 1984: Fylkeskommunen - fra hjelpeorgan til selvstendig forvaltningsnivå. i L.H. Skare(red): Forvaltningen i samfunnet, Tanum 1984.
- Foss, Olav 1981: Offisiell og reell arbeidsløshet. Artikkel i Brunstad et.el (red). Oslo 1981.

Fylkesarbeidskontoret : Arbeidsledighetstall 1985, 1986.

i Østfold

- Hanisch, Ted 1976: Arbeidsløshet i sosiologisk belysning.
Institutt for samfunnsforskning. Oslo.
- Hansen, Tore 1986: Territorielle fordelinger og bykommunale
finanser. Universitetsforlaget. Oslo.
- Hansen, Tore 1986: Fra vekst til innstramning, finansiell utvikling
i norske kommuner 1972-82. Rapport nr. 3:86.
Kommunaløkonomisk forskning.RFSP.Oslo.
- Hansen, Tore & Sørensen Bykommuner under finansielt stress.
- Rune, (red) 1985: Universitetsforlaget. Oslo.
- Hauge, Ole Jan 1986: Arsaker til kommunale utgiftsvariasjoner. En
undersøkelse av utvalgte sektorer for kommunene
i Østfold. Seminaroppgave på Institutt for
statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Haugland, T. & 1982: De første leveår i nyetablerte bedrifter. De
Holm, T. siste leveår i nedlagte bedrifter. Arbeids-
rapport nr. 51. Industriøkonomisk institutt.
Bergen.
- Hellevik, Ottar 1977: Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap.
Universitetsforlaget. Oslo.
- Hellevik, Ottar 1980: Kausalanalyse av krystabeller.
Universitetsforlaget. Oslo.
- Holmer Hoven, F 1981: Klienter og likebehandling i lokalforvaltningen
Universitetsforlaget. Oslo.

Institutt for

- Samfunnsforskning : "Søkelys på arbeidsmarkedet" nr.1/1985. Oslo.
- Isaksen, Arne 1986: Regional omfordeling av industriarbeidsplasser.
Tidsskr. f. samfunnsforskning bd. 27, 464-478.
Nr. 5/1986.
- Lafferty, W & 1981: Yrke som variabel- Noen erfaringer med å bruke
Knudsen, O. "Nordisk yrkesklassifisering" som grunnlag for
oppbygging av yrkesvariabel- Og et forslag til
løsning. Arbeidsnotat nr.6. til prosjektet
"Demokrati i Norge: Deltakelse og grunnverdier"
- Lewis-Beck M. 1980: Applied regression. Sage Paper series on
quantitative applications in social sciences.
Beverly Hills and London.
- Monstad N.E. &
Stolanowski P.A. 1986: Prosjekt sosialhjelp 1985-86. Fylkesmannen i
Østfold.
- Nordbø, E. 1968: Kommunenes ytelser i sosialsektoren.
Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap,
Universitetet i Oslo.
- NOU 1972:13 : Valg av fylkesting.
- NOU 1979:28 : Helse og sosialtjenesten i lokalsamfunnet.
- NOU 1979:44 : Nytt inntektssystem for fylkeskommunene.
- NOU 1982: 9 : Kommunaløkonomisk styring.
- NOU 1984:21A : Statlig næringsstøtte i distriktene.
- NOU 1985:18 : Lov om sosiale tjenester m.v.
- Ovesen, Edith E. 1976: De psykologiske følger af arbeidsløshed.

Arbeidsdirektoratet. Arbeidspsykologiske tester.
København.

Pettersen, B.H. 1983: Innsatsutviklingen innen den kommunale sosial-
sektoren 1966-1976. En utgiftsstudie.
Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap,
Universitetet i Oslo.

Simonsen, Morten 1986: Finansieringssystem og finansiell utvikling. En
skisse av den finansielle utvikling blant
norske kommuner 1972-82. Rapport nr. 1:86.
Kommunaløkonomisk forskning. RFSP. Oslo.

Statistisk Sentralbyrå: Arbeidsmarkedssatistikk 1982 og 1984.

Folke og boligtellingsen 1970 og 1980.

Folke og Boligtellingen 1970, og 1980.

Fylkeshefte for Østfold.

Folkemengden etter alder og ekteskapsstatus
31. Desember 1984. NOS B 547

Folketallet i kommunene 1984-86. NOS B 622

Industristatistikk 1975, 1980, 1984.

Nye Distriktstall Østfold, 1-12 1980-1986.

Sosialstatistikk 1984. NOS B 615

Statistisk Fylkeshefte Østfold 1978-1982.

Statistisk Ukehefte nr.29 1986, og nr.41 1986.

Statistisk Arbok 1973-1986.

Strukturtall for kommunenes økonomi 1979-1984.

- Steen, Anton 1986: Velferdsstat og utjevningsspolitikk.
Tidsskr. f. samfunnsforskning bd. 27, 528-551.
Nr. 6/1986.
- Stjernø, Steinar 1983: Stress og utbrenthet.
Universitetsforlaget. Oslo.
- Terum, Lars Inge 1983: Sosialhjelpa. Ei analyse av sosialhjelps-
utgifter og sosialhjelpsmottakarar.
INAS-rapport 83:2. Oslo.
- Terum, Lars Inge 1984: Sosialhjelpsutgiftene-Kva fortel dei?
INAS-notat 84:5. Oslo.
- Terum, Lars Inge 1984: Yngre og utan arbeid. INAS-notat 84:11. Oslo.
- Terum, Lars Inge 1984: Sosialhjelpa: Frå korttidshjelp til langtids-
stønad. INAS-notat 84:12. Oslo.
- Terum, Lars Inge 1984: Bukostnader og nyfattigdom. INAS-rapport 87:2
Oslo.
- Terum, Lars Inge 1984: Kvifor varierer sosialhjelpsnivået?. INAS-notat
& Tungeland, 84:11. Oslo.
- Terum, Lars Inge 1986: Økonomisk kriseberedskap. INAS-rapport 1986:4.
& Øverbye, Einar Oslo.
- Østfold Fylkeskommune: Fylkesplan for Østfold 1984-87. Felles plan-
forutsetninger, del 1, samt planbidrag fra
sektorene.
- Fylkesplan for Østfold 1988-91. Felles plan-
forutsetninger.

FAFO'S PUBLIKASJONSLISTE

April 1987

FAFO's publikasjonsliste oppdateres fortløpende og er åjour pr. pålydende dato. Det tas imidlertid forbehold om at noen publikasjoner kan bli utsolgt. Vi gjør samtidig oppmerksom på muligheten til å tegne abonnement, se siste side.

NB: Fra og med 1987 har vi endret katalogiseringsrutinene. Fra nå skilles det mellom FAFO-rapport f.eks R-1 87 og FAFO-arbeidsnotat A-1 87 og nummereringen skjer ikke lenger fortløpende, men periodevis for hvert år innen de to kategoriene som også har hvert sitt ISSN-nummer. FAFO-rapportene har i tillegg ISBN-nummer.

Antall Nr.	Forfatter	Tittel	Pris
<u>FAFO-rapporter 1987, ISSN 0801-6143</u>			
.....	R1:87 OLBERG, Dag (066)	Bank hjemme? En undersøkelse om bank-tjenester og elektronisk selvbetjening. FAFO, april 1987, 155 s. ISBN 82-7422-005-6	150,-
.....	R2:87 HIPPE, Jon M. (red.) (067)	Sosialpolitisk kalender Om endringer av regelverk, satser og andre bestemmelser innenfor helse- og sosialpolitikken i perioden 1975 - 86. FAFO, april 1987, 40 s. ISBN 82-7422-006-4	75,-
.....	R3:87 KOLBERG, Jon Eivind (068) (red.) (tidl. katalogisert som rapport_056)	Velferdsstatens politiske økonomi En essaysamling som omhandler den sosiale, politiske og økonomiske forståelsen av velferdsstaten. FAFO, april 1987, 160 s ISBN 82-7422-007-2	150,-
.....	R4:87 BOGEN, Hanne (069)	Barnetilsyn Bruk og ønsket bruk av barnetilsyn blant småbarnsforeldre. FAFO, april 1987, 72 sider ISBN 82-7422-008-0	98,-
<u>FAFO-arbeidsnotat 1987, ISSN 0801-6135</u>			
.....	A1:87 LORENTZEN, Hilde (070)	Eldre i velferds-Norge Bred dokumentasjon av utviklingen innen eldrepolitikken og en beskrivelse av de utfordringer politikerne står overfor. FAFO, april 1987, 60 s.	75,-

FAFO-rapporter 1986

.....	053	OVERHOLDT, Thorbjørn (red.)	Arbeidsledighet og sysselsetting En konferanserapport FAFO, januar 1986. 150 s.	98,-
.....	054	HOLM, Petter	Handelshindringer på norske fiske- produkter i EF. FAFO, august 1985. 69 s.	300,-
.....	055	BORGEN, Svein Ole GRØGAARD, Jens	Rana i arbeid (II) Omstilling og levekår FAFO, februar 1986. 110 s. ISBN 82-991187-8-6	98,-
.....	057	ODNES, Dag	Inntektsavhengig tilbakebetaling av utdanningslån. FAFO, mars 1986. 197 s.	98,-
.....	058	SØRGÅRD, SCHULZ, SANDVED, PEDERSEN, GRØGAARD	Tekstilmaskiner til Nicaragua? Eksport av gammelt ledig utstyr til Bistandsprosjekt. FAFO, mars 1986. 224 s.	89,-
.....	059	HERNES, Gudmund TRONDSEN, Torbjørn	Fast i fisken? Fiskerinæringens markedsmuligheter, styringsproblemer og innovasjonsevne. FAFO, juni 1986. 54 s. ISBN 82-991187-9-4	50,-
.....	060	HERNES, Gudmund TRONDSEN, Torbjørn	Nye norske muligheter innen sjømat- industri. Prosjektoppsummering og oppfølgings- tiltak. FAFO, juli 1986. 22 s.	25,-
Uts.	061	EILERTSEN, Inger-Lise SCHULZ, Carl Erik	Økonomiske sanksjoner mot Sør-Afrika Virkninger av ensidig norsk boikott. FAFO, august 1986, 98 s.	98,-
Uts.	062	FAUSKE, Halvor	Når tid ikke er penger...? En undersøkelse om grunnskolelærernes arbeidstid. FAFO, oktober 1986, 155 s. ISBN 82-7422-000-5	98,-
.....	063	HANSEN, David	Lett på tråden? Om telematikkens kår i Norge FAFO, november 1986, 80 s. ISBN 82-7422-001-3	98,-
Uts.	064	BOGEN, Hanne	Arbeidsmuligheter for psykisk utviklingshemmede. En forundersøkelse av nyere syssel- settingstiltak for psykisk utviklings- hemmede. FAFO, november 1986, 72 s. ISBN 82-7422-002-1	50,-

.....	065	HIPPE, Jon M. og PEDERSEN, Axel W.	Velferd til salg En undersøkelse av de private innslag i helse- og sosialpolitikken FAFO, desember 1986, 130 s ISBN 82-7422-004-8	98,-
-------	-----	---------------------------------------	---	------

FAFO-rapporter 1985

Uts.	039	OLBERG, Dag (red.)	Kultur mot arbeidsløshet En konferanserapport FAFO, mai 1985, 190 s.	79,-
------	-----	-----------------------	--	------

.....	040	KROKAN, Arne	Ungdomsguiden for Oslo. FAFO, mai 1985. 190 s. ISBN 82-991187-1-9	10,-
-------	-----	--------------	---	------

.....	041	FAUSKE, Halvor	Det nye ungdomsopprøret? En sosiologisk undersøkelse av ungdomsopptøyene i Norge 1978-84. FAFO, april 1985. Rapport 168 s. ISBN 82-991187-4-3	128,-
-------	-----	----------------	---	-------

.....	042	HERNES, Gudmund/ MARØEN, Atle	Fagbevegelsen og arbeidslivet Data og diagrammer Oppslagsbok om yrkesorganisasjonene; tilslutning, holdninger, inntekt m.m. FAFO, mai 1985 160 s. ISBN 82-991187-3-5	50,-
-------	-----	----------------------------------	---	------

.....	043.	COLBJØRNSEN, Tom/ FENNEFOSS, Arvid HERNES, Gudmund	Så samles vi på valen....? En analyse av fagbevegelsens utvikling av bl.a. holdninger som påvirker organisasjonsvalg og oppslutning. FAFO, mai 1985 90 s. ISBN 82-991187-5-1	98,-
-------	------	--	---	------

....	044	FRYJORDET, Jorunn	Natta til 1.mai. En undersøkelse av opptøyene i Oslo sentrum natt til 1. mai 1978-84. FAFO, april 1985, 224 s.	98,-
------	-----	-------------------	---	------

.....	047	OLBERG, Dag	Kultur og sysselsetting Om erfaringer med kulturarbeid innenfor rammene av det kommunale sysselsettings- programmet. FAFO, juni 1985 92 s.	79,-
-------	-----	-------------	--	------

.....	048	HIPPE, Jon M. (red.)	Ny kurs for velferdstaten? Artikkelsamling om utviklingen av den norske velferdsstaten fra 1977-85. FAFO, august 1985. 250 s. ISBN 82-991187-7-8	100,-
-------	-----	----------------------	--	-------

Uts.	049	PETERSEN, Tron	Specifying the Earnings function in Sociological Studies of Earning Determination FAFO, juli 1985. 45 s.	79,-
------	-----	----------------	---	------

.....	050	BAKKE, Nils Arne/ FENNEFOSS, Arvid	Prosjektgrupper: Deltakelse, innflytelse og muligheter. Erfaring med deltakelse i prosjektgrupper ved innføring av ny teknologi. FAFO, september 1985. 120 s.	98,-
.....	051	BOGEN, Hanne	Jobbskaping som tiltak mot ungdoms- arbeidsløshet - evaluering av et jobbskapingprosjekt. FAFO, september 1985. 100 s.	89,-
Uts.	052	BORGEN, Svein Ole/ GRØGAARD, Jens	Arbeidsledighet og levekår i Rana- samfunnet. FAFO, september 1985. 356 s.	100,-

FAFO-rapporter 1984

.....	014	GUNDERSEN, Håkon	TV2 - den nye mediesituasjonen i Norge. FAFO, jan.1984. Utredning 74 s. ISBN 82-10-02550-3	98,-
.....	015	AKSNES, Siv/ GUNDERSEN, Håkon	På gyngende grunn Kontraktørvirksomheten i byggebransjen. TIDEN, jan.1984. Utredning 155 s. ISBN 82-10-02537-6	138,-
Uts.	016	BOGEN, Hanne/ GLEINSVIK, Audun	Offentlige ytelser og sosialt fellesskap. En undersøkelse av omsorgsordninger for pleietrengende syke og eldre og småbarns- foreldre. FAFO, mars 1984, 110 s	79,-
.....	022	BORGEN, Svein Ole	Rana i arbeid - ny giv og ny sats FAFO, mai 1984. Utredning 40 s.	21,-
.....	024	FENNEFOSS, Arvid/ FAUSKE, Halvor	En leserundersøkelse av tre fagblad. FAFO, sept.1984. Utredning 84 s.	49,-
.....	027	TEIGSTAD, Jørn	Håndbok for lokal-TV FAFO, okt.1984. Utredning 90 s. ISBN 82-991187-0-0	49,-
.....	029	FENNEFOSS, Arvid/ COLBJØRNSSEN, Tom/ KORSNES, Olav	Streikende, politi, opinion. To rapporter med utgangspunkt i transportarbeider- streiken i 1982. TIDEN 1984. Utredning 214 s. ISBN 82-10-02551-1	148,-
.....	030	GRØGAARD, Jens	Políticas y mecanismos de cooperacion internacional. Informe al FIR, Nicaragua. FAFO, nov.1984. Utredning 232 s.	60,-

FAFO-rapporter 1983

- 010 BERREFJORD, Ole Oljepolitikken og leveranse-
HEUM, Per spørsmålet.
FAFO, feb.1983. Utredning 137 s. 138,-
ISBN 82-10-02402-7
- Uts. 011 GLEINSVIK, Audun/
HERNES, Gudmund Fordelingsvirkninger av offentlige
tiltak - annontert bibliografi.
FAFO, sept. 1983, utredning, 161 s. 119,-

FAFO-arbeidsnotat 1983

- 012 KOLBERG, Jon Eivind Velferdsstatens problemer og
utfordringer
FAFO, august 1983, 53 s. 54,-
- 013 KOLBERG, Jon Eivind Utviklingen av de skandinaviske
velferdsstater fra 1970 til 1980
FAFO, august 1983, 24 s. 31,-

FAFO-rapporter 1982

- 009 COLBJØRNSEN, Tom / I ditt ansikts sved...
HERNES, Gudmund Om ulikheter i arbeidsmiljø
FAFO, desember 1982, utredning 32 s 28,-

Klipp ut og send til:

.....
FAFO, Fossvn. 19, 0551 Oslo 5
Tlf: 02/ 39 00 00

Jeg bestiller følgende rapporter: _____

Navn: _____

Firma/ Institusjon: _____ Tlf.: _____

Adresse: _____

Postnr.: _____ Postadr.: _____

- Ønsker å bli A-abonnet på FAFO-publikasjoner og få alle nye publikasjoner fritt tilsendt med en fast rabatt på 20%. Kostnadene begrenser seg oppad til kr 1000,- pr. år.
- Ønsker å bli B-abonnet på FAFO-publikasjoner og få alle nye publikasjoner fritt tilsendt med en fast rabatt på 15%. Publikasjoner som ikke ønskes kan avbestilles på forhånd. Kostnadene begrenser seg oppad til kr 1000,- pr. år.

For begge ordninger sendes faktura to ganger årlig og abonnementet gjelder til det sies opp skriftlig.

FAFO-PUBLIKASJONER OM VELFERDSSTATEN:

Ny kurs for velferdsstaten

av Jon M. Hippe (red.)

Om folks holdninger til velferdsstaten, budsjettutviklingen i helse-, trygde- og sosialsektoren og nøkkeltall om den økonomiske situasjonen. Du vil også finne spesialanalyser av eldreomsorgspolitikken, sysselsettingsutviklingen og den offentlige næringsstøtten.

ISBN 82-991187-7-8

Kr. 100,-

Velferd til salgs

av Jon M. Hippe og Axel W. Pedersen

Om privatisering og utvikling av velferdsstaten, fordelingsvirkninger av de private pensjonssystemene, utviklingen av tilbudet i primær- og institusjonshelsetjenesten og en gjennomgang av den offentlige politikken overfor det private helsemarkedet.

ISBN 82-7422-004-8

Kr. 98,-

Eldre i velferds-Norge

Arbeidsnotat

av Hilde Lorentzen

Om alderspensjonistenes inntektsforhold og eldres levetid. Det er all grunn til å forvente at morgendagens eldre har andre behov og krav til eldrepolitikken og at den kommende eldrebølgen vil medføre at vi ikke lenger kun kan satse på de tradisjonelle virkemidlene.

ISSN 0801-6135

Kr. 75,-

Sosialpolitisk kalender 1975 - 1987

av Jon M. Hippe, Hilde Lorentzen og Axel W. Pedersen

Oversikt over endringer av regelverk, satser og andre bestemmelser innenfor helse- og sosialpolitikken i perioden 1975 - 1987. Egnert som oppslagsverk.

ISBN 82-7422-006-4 ISSN 0801-6143

Kr. 75,-

Rapportene kan bestilles direkte fra FAFO.

ISSN 0801-6143
FAFO-rapport nr.R5:87

FAFO

Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon
Fossvn. 19, 0551 Oslo 5, tlf. 02 / 39 00 00