



Oslo

Byrådsavdeling for finans

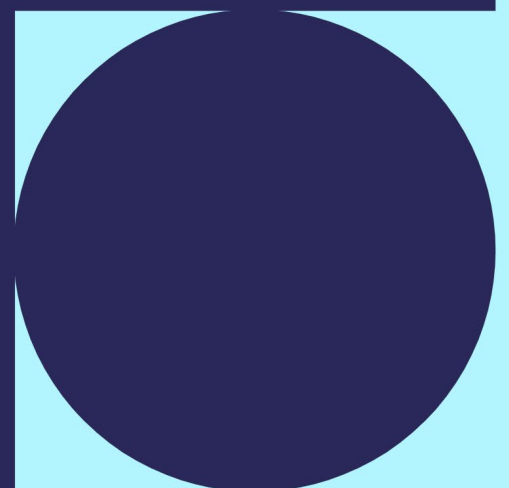


Forslag til reviderte kriteriesett og fordelingsnøkler

Funksjonsområde 4 - Sosiale
tjenester og ytelser

-

Rapport fra administrativ
arbeidsgruppe



1 Sammendrag

Det er viktig at fordelingssystemets kriterier og fordelingsnøkler gjennomgås grundig med jevne mellomrom. Slik sikrer vi at kriteriene er basert på oppdatert kunnskap om innbyggerne og deres behov for tjenester, og dermed at fordelingssystemets legitimitet opprettholdes.

Det har gått relativt lang tid siden kriteriesettene under FO4 ble grundig vurdert, og denne siste revisjonen ble i tillegg gjort som en del av større prosess der hele fordelingssystemet ble gjennomgått. Med start i slutten av 2020 har det pågått et arbeid for å se på mulighetene for å revidere kriteriesettet for FO4. I 2022 ble det utarbeidet grunnlagsdokumenter til en anskaffelse av ekstern rapport av Byrådsavdeling for Finans (FIN), Byrådsavdeling for sosiale tjenester (SET) og Velferdsetaten (VEL), og etter utlysning og konkurranse mottok man to tilbud, hvorav tilbudet fra Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning, sammen med SINTEF, ble valgt. SØF og SINTEF påbegynte sitt arbeid i slutten av 2022, og leverte en endelig rapport i november 2023.

Formålet med å bestille en ekstern rapport var å få et godt grunnlag for nye kriterier, men ikke en endelig fasit. Et konkret forslag til nye kriterier for FO4 skulle i tillegg til den akademiske analysen fra SØF og SINTEF ta inn i seg kommunens egen kunnskap til tjenesteområdet, interne vurderinger og videre analyser. En intern arbeidsgruppe bestående av representanter fra FIN og SET har stått for det senere arbeidet. FIN har ledet gruppen og stått for fremstillinger av detaljerte gjennomganger av innhold og utviklingstrekk på de respektive delfunksjonsområdene, vurderinger av SØF og SINTEF sitt arbeid og hvordan deres resultater kan operasjonaliseres, tilleggsanalyser og utarbeidelse av konkrete forslag til reviderte kriteriesett og -vekter. Arbeidsgruppen har fått resultater og forslag presentert og diskutert videre fremdrift fortløpende. Denne rapporten dokumenterer arbeidet.

Rapporten gjennomgår innledningsvis bakgrunn, formål og problemstillinger knyttet til den eksterne anskaffelsen og beskrivelser av dagens kriteriesett. Deretter følger detaljerte gjennomganger av innhold og utviklingstrekk på de respektive delfunksjonsområdene, en kortfattet oppsummering av den eksterne rapporten fra SØF og SINTEF, og til slutt arbeidsgruppens forslag til nye kriteriesett og fordelingsnøkler for FO4.

2 Om bakgrunnen for evaluering av FO4

Byrådsavdeling for finans har ansvar for å forvalte og utvikle bydelenes fordelingssystem. Bydelene har ansvaret for å yte en rekke tjenester til innbyggerne innenfor sitt geografiske område, og siden befolkningen i bydelene varierer både i omfang og sammensetning, vil de ha ulike behov for bydelenes tjenester. Bydelenes tjenester deles inn i ulike funksjonsområder:

- FO1 Administrasjon og fellestjenester
- FO2A Barnehager
- FO2B Barnevern
- FO2C Aktivitetstilbud for barn og unge, helsestasjon og skolehelsetjeneste
- FO3 Helse og omsorg

- FO4A Sosiale tjenester
- FO4B Kvalifiseringsprogram
- FO4C Økonomisk sosialhjelp

En viktig målsetning for bydelenes fordelingssystem er at alle bydelene skal ha samme mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, og fordelingssystemet er basert på at det finnes systematiske sammenhenger mellom ytre, målbare kjennetegn ved byens innbyggere og deres behov for tjenester. Eksempler på slike kjennetegn kan være befolkningens størrelse, alder, sivilstand, utdanningsnivå og lignende. I bydelenes fordelingssystem omtales slike kjennetegn som *kriterier*. Hvert funksjonsområde har en politisk bestemt budsjetttramme som skal fordeles mellom bydelene med en fordelingsnøkkel, og disse fordelingsnøkklene består av et sett med slike kriterier som er ment å fange opp etterspørsel- og kostnadsdrivere basert på sannsynlige målgrupper for tjenestene.

Det er viktig at fordelingssystemets kriterier og fordelingsnøkler gjennomgås grundig med jevne mellomrom. Slik sikrer vi at kriteriene er basert på oppdatert kunnskap om innbyggerne og deres behov for tjenester, og dermed at fordelingssystemets legitimitet opprettholdes.

Det nåværende fordelingssystemet ble vedtatt av Oslo bystyre i 2016 og har vært i bruk siden 2017. I forkant av dette vedtaket gjennomgikk alle funksjonsområder i fordelingssystemet en omfattende revisjon. Sintef Teknologi og Samfunn (SINTEF) og Senter for økonomisk forskning (SØF) leverte høsten 2015 en evalueringsrapport som vurderte relevansen av de eksisterende kriteriene, testet alternative kriterier og pekte på forbedringsmuligheter i bruk av kriteriene. Oslo kommune benyttet denne evalueringsrapporten som et viktig utgangspunkt for det videre analysearbeidet i forbindelse med revidering av kriteriesett, og supplerte dette med egne forbruksdata og andre datasett.

Finanskomiteen avga ved behandlingen av nåværende fordelingssystem den 22.06.2016 følgende enstemmige merknad:

«Komiteen viser til at kriteriesystemet har tjent byens befolkning godt gjennom mange år, gjennom ulike politiske flertall. Komiteen mener den tunge faglige forankringen, og den høye graden av objektivitet har vært en forutsetning for dette. Komiteen mener byrådets forslag til revidert kriteriesystem føyer seg inn i denne tradisjonen. Komiteen viser videre til at byrådet påpeker at Oslosamfunnet er i så stor endring at syv år er for lang tid mellom hver hovedrevisjon, og at det vil være hensiktsmessig å utføre mindre justeringer av fordelingssystemet langt hyppigere. Komiteen mener dette er en klok tilnærming.»

I budsjett for 2018 ble komiteens merknad fulgt opp gjennom tre justeringer i kriteriedefinisjoner på FO4. I forbindelse med budsjettet for 2023 ble fordelingen av bydelenes andel av integreringstilskuddet for bosatte år 2-5 gjort om til en særskilt tildeling med egen fordelingsmodell, og kriteriesettet for FO4A ble justert ved at kriteriet som skulle fange opp innbyggere i denne kategorien gikk ut. I budsjettet for 2024 ble kriterievektene for kriteriesettet til FO4B og C justert for å bedre fange opp endringer i satsene for sosialhjelpens barnetillegg. Utover dette har det ikke blitt gjennomført substansielle endringer på FO4 etter 2017.

Det har altså gått relativt lang tid siden kriteriesettene under FO4 ble grundig vurdert, og denne siste revisjonen ble i tillegg gjort som en del av større prosess der hele fordelingssystemet ble gjennomgått. Det har skjedd en betydelig utvikling innen tilgang til data

innenfor enkelte deler av FO4-området siden siste revisjon. Dette gjør at viktige drivere for innbyggernes tjenestebehov, og kostnadsdrivere for bydelenes tjenester, kan belyses på nye måter.

Byrådet Johansen vedtok i desember 2020 å igangsette et prosjekt for å vurdere grunnlag for å revidere kriteriene i bydelenes fordelingssystem for funksjonsområde FO4. Prosjektet ble organisert via en intern arbeidsgruppe med representanter fra Byrådsavdeling for finans (FIN) og Velferdsetaten (VEL), og forankring i en referansegruppe med representanter fra FIN, Byrådsavdeling for helse (HLS) og Byrådsavdeling for sosiale tjenester (SET). Arbeidsgruppen la ned et betydelig arbeid over lang tid, herunder omfattende kunnskapsinnhenting og detaljerte kvantitative analyser av særlig økonomisk sosialhjelp. Arbeidsgruppen anbefalte vinteren 2022 å gå videre med å revidere kriteriene for FO4, men at arbeidet med å lage forslag til nye kriterier skulle lyses ut som et eksternt oppdrag. Noe av bakgrunnen for denne anbefalingen var blant annet ressursituasjonen i arbeidsgruppen, samt at det å la et eksternt fagmiljø stå for grunnlagsanalysene ville kunne være med på å opprettholde fordelingssystemets faglige integritet og legitimitet.

Grunnlagsdokumenter til en anskaffelse av ekstern rapport ble utarbeidet av FIN, SET og VEL, og etter utlysning og konkurranse mottok man to tilbud, hvorav tilbudet fra Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning, sammen med SINTEF, ble valgt. Samlet forslag fra SØF og SINTEF, og begrunnelse for dette, fremstod som best egnet av de to tilbudene for å løse de angitte formål. SØF og SINTEF påbegynte sitt arbeid i slutten av 2022, og leverte en endelig rapport i november 2023.

Formålet med å bestille en ekstern rapport var å få et godt grunnlag for nye kriterier, men ikke en endelig fasit. Et konkret forslag til nye kriterier for FO4 bør i tillegg til den akademiske analysen fra SØF og SINTEF ta inn i seg kommunens egen kunnskap til tjenesteområdet, interne vurderinger og videre analyser. En intern arbeidsgruppe bestående av representanter fra FIN og SET har stått for det senere arbeidet.

En oppsummering av den eksterne utredningen¹ og arbeidet i den interne arbeidsgruppen dokumenteres i denne rapporten.

3 Problemstillinger for evalueringen

Formålet med anskaffelse av en ekstern ekspertrapport var å få utredet forslag til en eller flere nye kriteriesett til bruk i fordelingsnøkler for fordeling av midler til FO4. Det var ønskelig å få bistand til å finne frem til kriterier som i større grad enn i dag kan avspeile forskjeller i bydelenes utgiftsbehov.

En sentral målsetting med fordelingssystemet er at det skal gi bydelene mulighet til å tilby likeverdige tjenester, selv om det er relativt store forskjeller i bydelenes befolkningsstørrelse og aldersmessige, sosioøkonomiske og helsemessige sammensetning. Fordelingsnøkler som utvikles bør derfor baseres på indikatorer som i størst mulig grad fanger opp forskjeller i

¹ Full rapport fra SØF og SINTEF er lagt ved.

befolkningenes behov og kostnadsdrivere som påvirker bydelens kostnader ved å tilby en tjeneste.

Oppdraget til SØF og SINTEF skulle ende i en rapport med følgende innhold:

- Kartlegging av faktorer som påvirker innbyggers behov for bydelens tjenester innenfor FO4 og viktige kostnadsdrivere for bydelene på dette området.
- En vurdering av om finansiering av noen av bydelens tjenester innenfor FO4 bør fordeles på en annen måte enn gjennom fordelingssystemet.
- Forslag og begrunnelse til én samlet fordelingsnøkkel for FO4 og en hensiktsmessighetsvurdering av å samle hele funksjonsområdet i én fordelingsnøkkel.
- Forslag til fordelingsnøkler per funksjonsområde innenfor FO4, i den grad det vurderes som mer hensiktsmessig sammenlignet med én samlet fordelingsnøkkel.
- Evaluering av foreslått fordelingsnøkkel/nøkler sammenlignet med eksisterende fordelingsnøkler.

Det ble ellers klarlagt at forslag til kriterier må være objektive, målbare, upåvirkelige av bydelene og at de må være basert på statistikk som gjør det mulig å oppdatere datagrunnlaget årlig uten store kostnader.

Datagrunnlaget som er tilgjengelig er svært ulike for de tre delfunksjonsområdene. For delfunksjonsområdene FO4B (Kvalifiseringsprogrammet) og FO4C (økonomisk sosialhjelp) foreligger det detaljert registerdata på individnivå som muliggjør omfattende analyser, mens det er et mangelfullt datagrunnlag knyttet til tjenestene under FO4A (sosiale tjenester). Dermed var det også svært ulike analysemuligheter som var aktuelle å gjennomføre.

Økonomisk sosialhjelp er en rettighetsbasert ytelse der det foreligger detaljerte registerdata om mottakere av ytelsen og omfanget av stønadsforløpet for hver enkelt mottaker. For økonomisk sosialhjelp gjør den gode tilgangen på data at kvantitative metoder er egnet for å identifisere kjennetegn ved befolkningen som er knyttet til variasjoner i behov for økonomisk sosialhjelp. Dagens fordelingsnøkler for økonomisk sosialhjelp er basert på en analyse av kjennetegn som fanger opp sannsynligheten for at en innbygger skal ha behov for å motta sosialhjelp. Det er store forskjeller i størrelsen på stønadsbeløp blant gruppen som mottar økonomisk sosialhjelp, og forslag til nye kriterier skulle basere seg på analyser både av faktorer som påvirker sannsynligheten for å trenge økonomisk sosialhjelp og av faktorer som påvirker omfanget av behov for sosialhjelp blant mottakere av ytelsen.

Delfunksjonsområdet for sosiale tjenester inneholder en rekke ulike tjenester der det til dels foreligger lite data om mottakerne. Dette inkluderer tjenester som råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, tilbud til personer med rusproblemer, arbeidsrettede tiltak, kommunale boliger og bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig til vanskeligstilte personer. Forslag til nye kriterier skulle her basere seg på analyser av befolkningsmessige kjennetegn som er særlig knyttet til økt behov for bydelens tjenester innenfor dette området.

Det ble etablert en referansegruppe hos oppdragsgiver, bestående av representanter fra FIN, SET og Velferdsetaten (VEL) som hadde ansvar for å følge opp prosjektet. Referansegruppen har bidratt med kunnskap om fordelingssystemet i kommunen, samt kunnskap om tjenestene som inngår i FO4. Informasjon og dokumenter fra tidligere internt arbeid ble også delt med SØF og SINTEF, noe som har vært med på å underbygge arbeidet med å teste ut mulige nye

kriterier. Referansegruppen har jevnlig fått presentert foreløpige analyser og bidratt med diskusjoner, avklaringer og innspill.

4 Beskrivelser av dagens delområder og kriteriesett på FO4

FO4 er delt inn i tre delfunksjonsområder:

- A. Sosiale tjenester
- B. Kvalifiseringsprogram
- C. Økonomisk sosialhjelp

Delfunksjonsområde 4A Sosiale tjenester er sammensatt og rommer blant annet sosiale tjenester som råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, tilbud til personer med rusproblemer, kommunalt disponerte boliger, arbeidsrettede tiltak i kommunal regi og bistand til etablering og opprettholdelse av bolig.

Delfunksjonsområde 4B omfatter *Kvalifiseringsprogrammet*. På denne funksjonen bokføres stønaden som utbetales til deltakere i nettopp kvalifiseringsprogrammet, som er et fulltidsprogram for personer mellom 18 og 67 år som trenger ekstra oppfølging for å komme i jobb.

Delfunksjonsområde 4C omfatter økonomisk stønad til livsopphold, kalt «økonomisk sosialhjelp». Dette er støtte til den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, eller for å overvinne en vanskelig livssituasjon. Dette er en behovsbasert ytelse etter lov om sosiale tjenester i NAV (sosialtjenesteloven) § 18 eller § 19. Økonomisk sosialhjelp skal være en midlertidig ytelse, og bidra til å gjøre mottakeren selvhjulpen. Det er samtidig ingen grense for hvor lenge man kan motta sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp skal bare innvilges dersom alle andre muligheter for økonomiske inntekter eller stønader er benyttet.

Økonomisk sosialhjelp (FO4C) er det største delfunksjonsområdet målt i budsjettildeling, fulgt av sosiale tjenester (FO4A). Kvalifiseringsprogrammet (FO4B) utgjør på sin side en mindre del av budsjettmidlene på funksjonsområde 4, jf. figur 1.

Figur 1. Budsjettfordeling mellom delfunksjonsområdene. Kriteriefordelt og lønns- og priskompensasjon. Rammer fra Grønt hefte 2024.



Hvert av de tre delfunksjonsområdene fordeles i dag etter egne kriteriesett og fordelingsnøkler. Hvert kriterium har en vekt, som bestemmer relativ betydning i fordelingsnøkkelen. Et kriterium som skal fange opp en målgruppe med et særlig stort behov for tjenestene, vil tillegges relativt høy vekt, mens kriterier som fanger opp mer marginale målgrupper tillegges lavere vekt. Fordelingsnøkkelen for én bydel regnes ut ved at bydelens andel av hvert kriterium multipliseres med kriteriets vekt og summeres. For FO4C inngår i dag også bydelenes driftsutgifter i fordelingsnøkkelen. Det beregnes en kriterienøkkel på samme måte som for de øvrige funksjonsområdene, som så vektet sammen med regnskapsandelene fra siste tilgjengelige regnskapsår. I den endelige fordelingsnøkkelen for økonomisk sosialhjelp teller kriteriene 80 prosent og regnskapsandelene 20 prosent. Det er til dels overlappende kriterier mellom de forskjellige områdene, jf. tabell 1.

Tabell 1. Dagens kriteriesett og vekter for funksjonsområde 4.

Kriterier	FO4A Sosiale tjenester	FO4B Kvalifiseringsprogram (KVP) FO4C Økonomisk sosialhjelp
1 Innb. i hush. med barn under 18 år, lav inntekt og finanskapital. Landbakgrunn (Afrika, Asia mv.)	0,210	0,250
2 Innb. 18-67 år med ikke-vestlig 1. generasjon bakgrunn	0,210	0,060
3 Hush. med barn under 18 år, lav inntekt og finanskapital	0,050	0,100
4 Kommunalt disponerte utleieboliger (inkl. 1-roms)	0,020	0,020
5 Innb. 22-35 år uten fullført VGS	0,070	0,050
6 Innb. 18-67 år som er fattig, enslig og arbeidsledig	0,130	0,050
7 Enslige forsørgere med 3 barn eller flere, lav inntekt og finanskapital	0,050	0,120
8 Innb. 20-66 år i hush. med lav inntekt og utdanning	0,260	-
9 Ikke gifte 20-49 år *Lavutdanningsindeks*Utflyttingsindeks	-	0,230
10 Enslige 20-49 med lav inntekt og utdanning	-	0,120

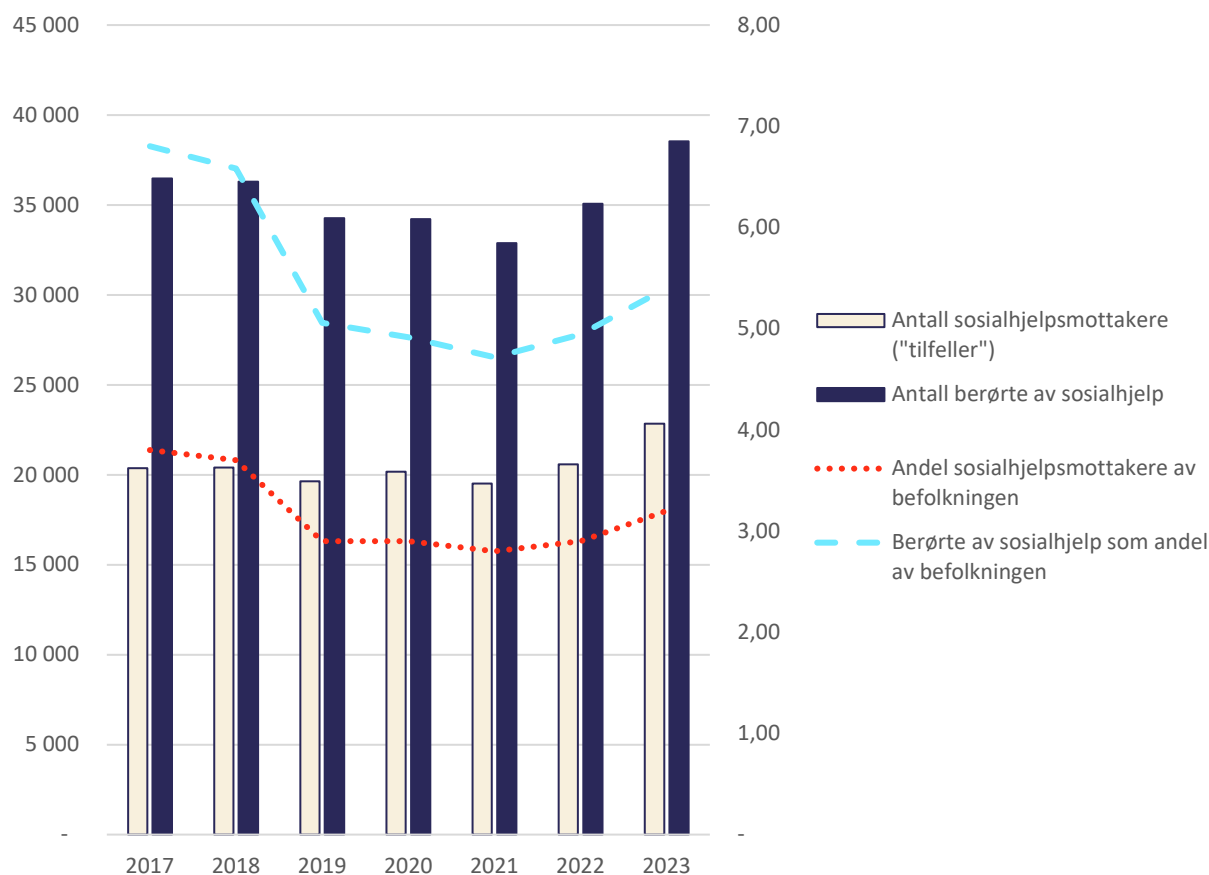
I det følgende gjennomgås innhold og utviklingstrekk på de respektive delfunksjonsområdene mer i detalj. Rekkefølgen av gjennomgangen baserer seg delfunksjonenes størrelse, og starter derfor med økonomisk sosialhjelp (FO4C), for å så se på sosiale tjenester (FO4A) og avslutningsvis kvalifiseringsprogrammet (FO4B).

4.1 Økonomisk sosialhjelp (FO4C)

FO4C omfatter økonomisk stønad til livsopphold, kalt «økonomisk sosialhjelp». Dette er støtte til den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Det er en behovsbasert ytelse etter lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) i NAV § 18 eller § 19.

Antallet som har mottatt sosialhjelp i Oslo har holdt seg rimelig stabil i perioden 2017-2021, mens det har vært en tydelig oppgang i 2022 og 2023. Andelen har vist en nedgang over tid, men steg også mellom 2022 og 2023. Dette bildet gjelder også i stort om man inkluderer sosialhjelpsmottakernes familiemedlemmer (berørte av sosialhjelp). Figur 2 viser utvikling i både antall og andel for mottakere og berørte mellom 2017 og 2023, og her ser vi at både antall og andel økte i 2023. «Dyrtidskontekst», endringer i sosialhjelpssatser og en stor innvandring av flyktninger fra Ukraina vil sannsynligvis være noe av bakgrunnen her.

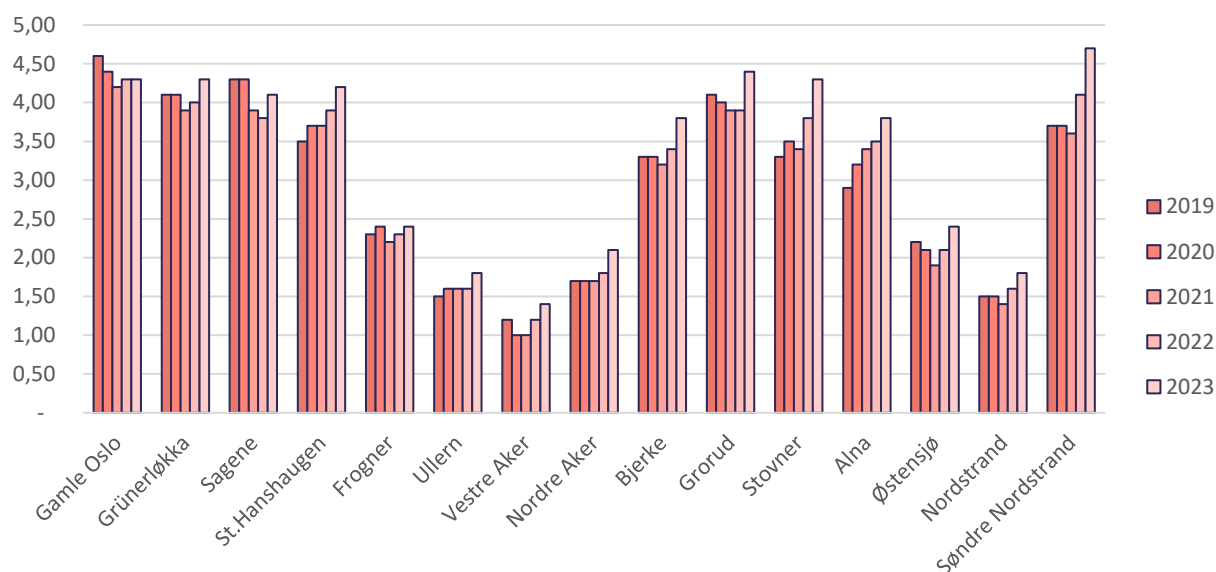
Figur 2. Antall og andel sosialhjelpsmottakere og berørte av sosialhjelp. Oslo. 2017-2022.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

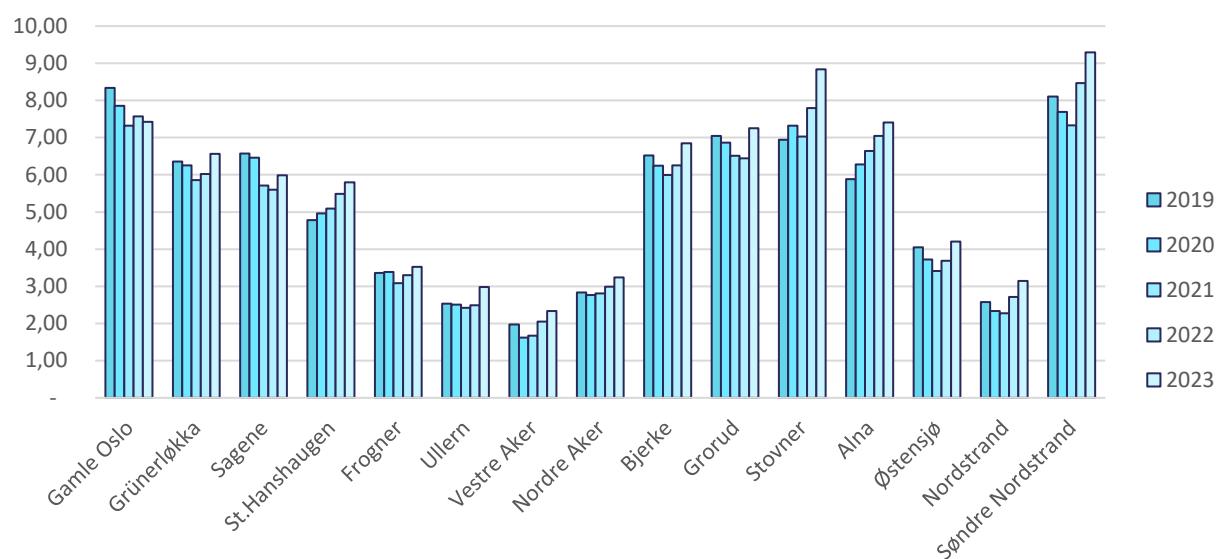
Utviklingen sett noe ulik ut i forskjellige bydeler. Figur 3 viser utviklingen i andelen sosialhjelpsmottakere mellom 2019 og 2023 i bydelene, mens figur 4 viser andelen for berørte av sosialhjelp. For flere bydeler har andelen mottakere og berørte vært synkende frem mot 2021, for å så øke, mens for andre har det vært en konsekvent økende andel. Det er også store forskjeller i «profil» bydelene imellom. Bydelene Stovner og Søndre Nordstrand hadde for eksempel i 2023 omtrent dobbelt så høy andel berørte som hovedmottakere (sosialhjelpstilfeller). Sett opp mot Oslo i stort så er det sentrumsbydelene – med unntak av Frogner – og Grorudsdalsbydelene og Søndre Nordstrand som har de høyeste nivåene av både mottakere og berørte, som figur 5 viser. I de fleste sentrumsbydelene så er det nivået på sosialhjelpsmottakerne som er høyest sammenlignet med Oslo-nivået, mens det er motsatt i bydeler som Stovner, Alna og Søndre Nordstrand.

Figur 3. Andel sosialhjelpsmottakere. Per bydel. 2019-2023.



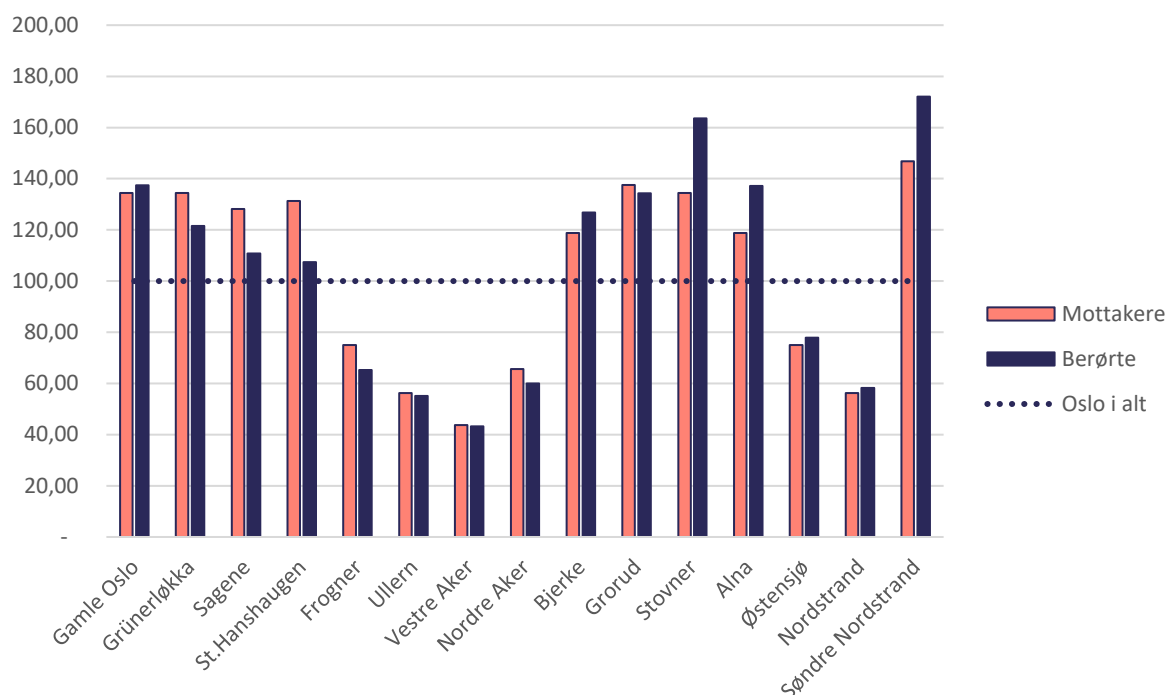
Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Figur 4. Andel berørte av sosialhjelp. Per bydel. 2019-2023.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

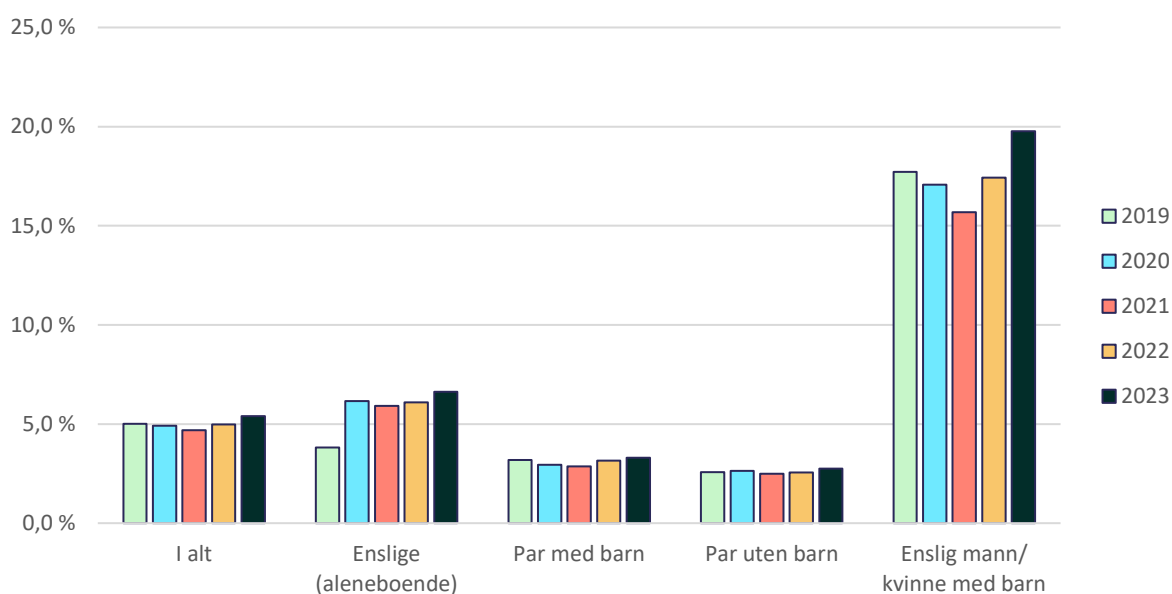
Figur 5. Andel mottakere og berørte i prosent av andelen for Oslo i alt. Per bydel. 2023.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Det er vesentlige forskjeller når det gjelder forekomsten av berørte avhengig av familiesituasjon/husholdningstype. Som det fremgår av figur 6, er det over 20 pst. høyere forekomst av berørte av sosialhjelp blant aleneboende, mens det blant par (både uten og med barn) er omtrent halvparten så stor forekomst av berørte som totalt. Blant enslige med barn er det over tre ganger så stor forekomst av berørte av sosialhjelp.

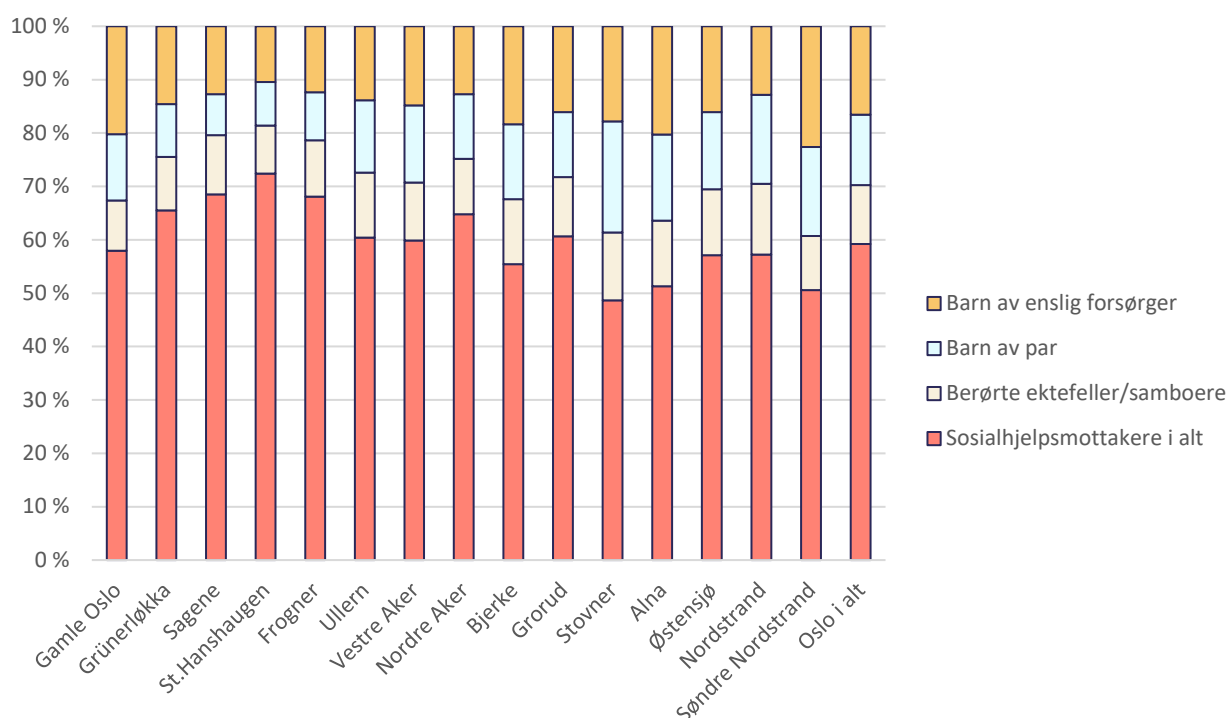
Figur 6. Berørte per husholdningskategori som andel av befolkningen totalt i kategorien. 2019-2023.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank og SSB tabell 10986

Sammensetningen av gruppene berørt av sosialhjelp varierer også mellom bydelene. Hovedmottakerne av sosialhjelp utgjør naturlig nok den største gruppen, men i bydelene Stovner, Alna og Søndre Nordstrand, representerer de under halvparten av alle berørte. I disse bydelene utgjør barn en større andel av de berørte sammenlignet med Oslo i alt og andre bydeler, jf. figur 7.

Figur 7. Berørte av sosialhjelp per statuskategori som andel av totalt antall berørte. 2023. Per bydel.

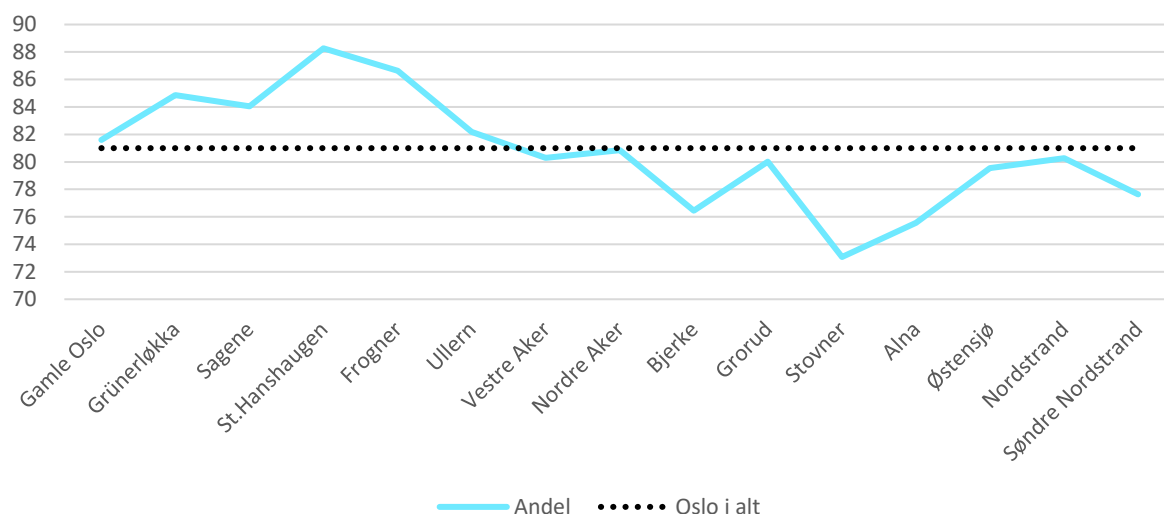


Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Den største mottakergruppen av sosialhjelp er enslige uten barn, som i 2023 utgjorde 66 pst. Sammen med enslige forsørgere utgjorde disse 81 pst. i 2023. Figur 8 viser at i bydelene i indre by, bortsett fra Gamle Oslo, ligger nivået over bysnittet for 2019-2023, mens Groruddalen og Søndre Nordstrand ligger under bysnittet. Dette tyder på et viktig skille mellom forskjellige grupper av bydeler, der enslige utgjør en viktig målgruppe for noen, mens kanskje særlig barnefamilier er mer fremtredende for andre. Dette blir enda mer tydelig hvis vi ser på alle husholdningstypers andel på tvers av bydelene. For å kunne sammenligne alle husholdningstypenes andel i bydelene med tilsvarende andel for hele Oslo, så fremstilles disse i figur 9 i prosent av Oslo-gjennomsnittet for respektive kategori.²

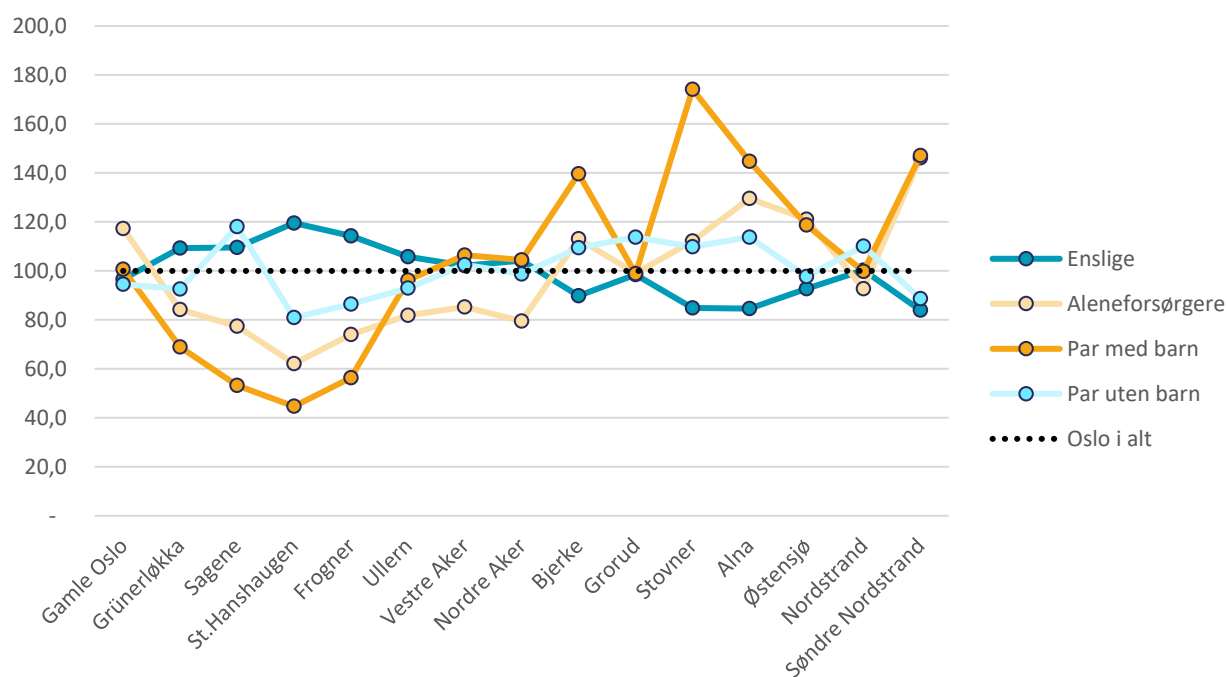
² Den stiplede linjen (100 pst.) representerer Oslo-nivået for hver kategori, mens bydelenes verdier representerer husholdningskategoriens bydelsandel i prosent av Oslos andel for den samme kategorien. Stovners verdi på 174 for «Par med barn» betyr altså at denne (16,9) er 74 pst. høyere en Oslos andel (9,7).

Figur 8. Andel enslige mottakere (enslige og enslige forsørgere). Per bydel og Oslo i alt. Gjennomsnitt 2019-2023.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Figur 9. Andel mottakere etter husholdningskategori i prosent av Oslo-gjennomsnittet. Gjennomsnitt for årene 2019-2023. Per bydel og Oslo (stiplet linje).

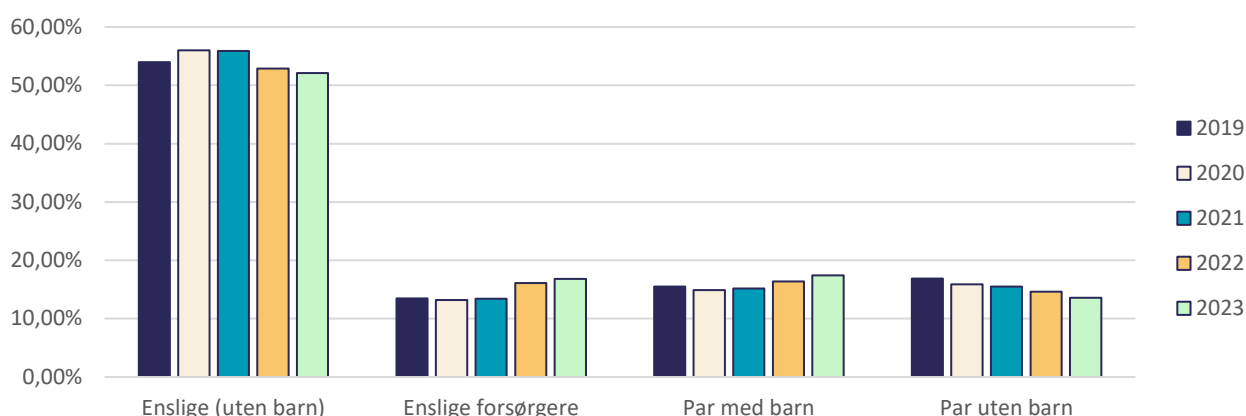


Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Totalt sett gikk rett over 50 pst. av utbetalingene av sosialhjelp til enslige i 2023, mens omtrent 17 pst. gikk til henholdsvis aleneforsørgere og par med barn, jf. figur 10. I ulike bydeler vil det likevel kunne være ulik sannsynlighet for at en enslig person eller en enslig forsørger vil være mottaker av økonomisk sosialhjelp, som indikert i forskjellene mellom husholdningstyper blant mottakerne vist tidligere. Det vil også kunne være variasjon i hvor store utbetalinger hvert sosialhjelpstilfelle vil forvente å ha behov for. Ved å se på slike

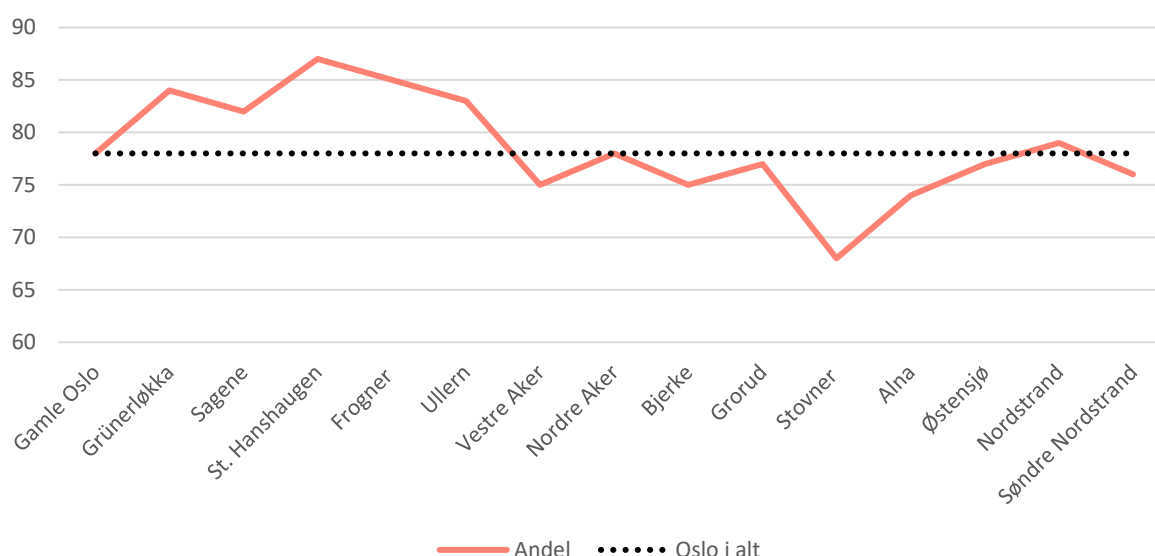
bydelsvariasjoner kan vi få en pekepinn på hvilke forhold man bør prøve å fange opp når vi senere skal foreslå mulige kriterier, og vurdere hvordan vi skal vekte forskjellige typer kriterier og hvilken vridningseffekt disse skal ha. Figur 11 viser for eksempel andelen av samlet brutto utbetalt stønad som gikk til de to gruppene enslige og enslige forsørgere i bydelene i 2021. Dette er ytterligere en illustrasjon på at det synes å være høy forekomst av enslige mottakere i sentrumsbydelene, mens i flere av bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand vil en større andel av utbetalingene gå til parbarnefamilier (eller par uten barn). I Stovner er for eksempel andelen av samlet brutto utbetalt stønad til de to gruppene med «enslige» 68 pst., noe som er tydelig lavere enn hva disse to gruppene utgjør av antall mottakere i bydelen.

Figur 10. Andel av brutto utbetalt økonomisk sosialhjelp per husholdningskategori. 2019 og 2021



Kilde: Spesialbestilling (VEL)

Figur 11. Andel av samlet brutto stønad til enslige mottakere (enslige og enslige forsørgere). Per bydel og Oslo i alt. 2021.

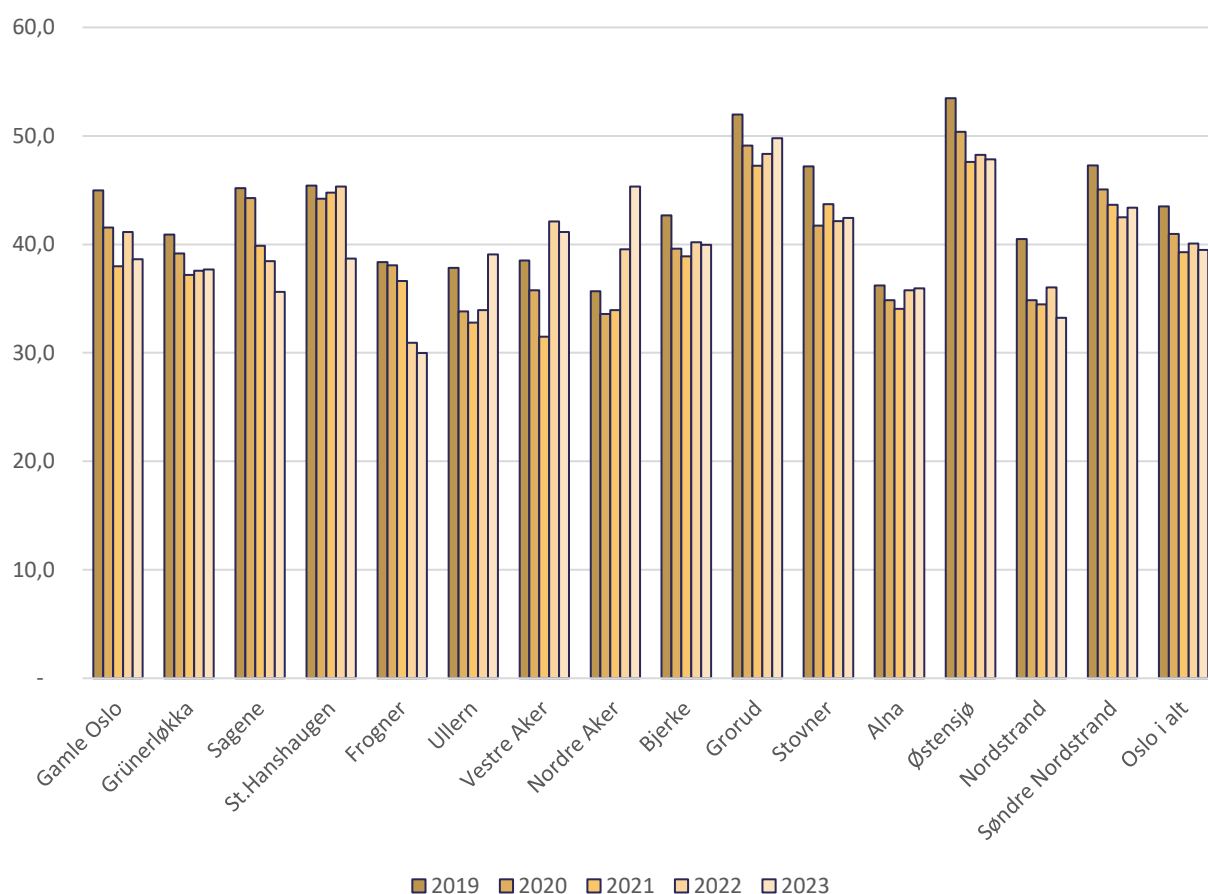


Kilde: Spesialbestilling (VEL)

I 2023 var det om lag 40 pst. av sosialhjelpsmottakerne som hadde økonomisk sosialhjelp som sin viktigste kilde til livsopphold. Det er en nedgang fra 43 pst. i 2019. Det er også her til dels

betydelige nivåforskjeller mellom bydelene. Grorud og Østensjø hadde høyest andeler i 2023, der rett under 50 pst. av mottakerne har sosialhjelp som viktigste inntektskilde, mens dette gjaldt kun 30 pst. i Frogner. For mange bydeler har det vært en nedadgående trend, men med en synlig økning etter 2021 i ytre vest, jf. figur 12. For Oslo samlet sett motsvares nedgangen i andel med sosialhjelp som viktigste inntektskilde av en økning på 3 prosentpoeng i andelen med trygd eller pensjon som viktigste kilde til livsopphold (og 2,5 prosentpoeng i andelen med arbeidsinntekt og mindre prosentpoengsøkninger for introduksjonsstøtte og annen inntekt), jf. tabell 2 som viser endring i prosentpoeng mellom 2019 og 2023. Blant bydelene er det også en tydelig økning i andelen med trygd eller pensjon, med unntak av for Alna og Vestre og Nordre Aker, der denne andelen har gått tilbake. I de to Aker-bydelene og Ullern har andelen med sosialhjelp som viktigste kilde økt, særlig i Nordre Aker. Ellers er det kategoriene arbeidsinntekt og introduksjonsstønad som har økt mest i de fleste bydelene, men det er variasjoner også her.

Figur 12. Andel sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Per bydel og Oslo i alt. 2019-2023.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

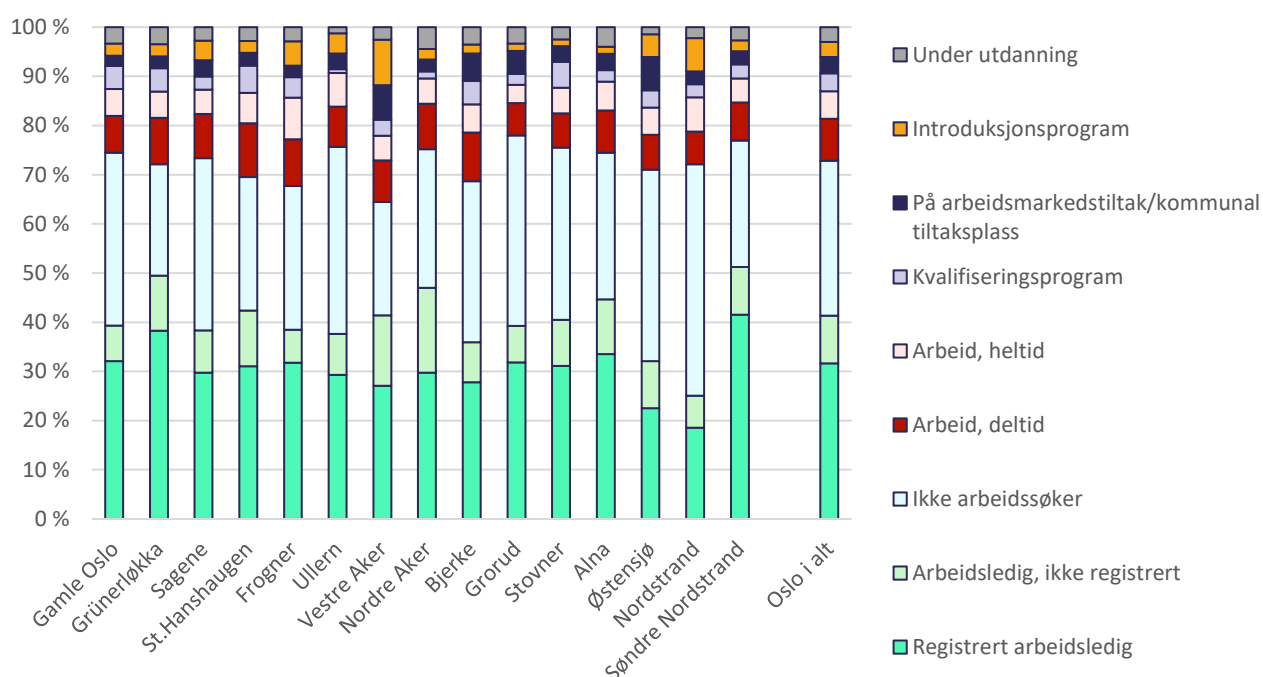
Tabell 2. Endring i andel sosialhjelpsmottakere etter viktigste kilde til livsopphold. Endring i prosentpoeng mellom 2019 og 2023. Per bydel og Oslo i alt.

BYDEL	Annen inntekt	Arbeidsinntekt	Intro-støtte	Kvalifiseringsstønning	Sosialhjelp	Tiltakspenger eller lønnstilskudd	Trygd eller pensjon
Gamle Oslo	-0,41	1,62	1,45	-1,04	-6,34	-0,73	5,44
Grünerløkka	-0,13	3,44	0,67	-0,88	-3,23	-1,47	1,60
Sagene	0,67	1,98	1,22	-2,17	-9,56	0,37	7,49
St. Hanshaugen	0,66	4,37	0,41	-2,51	-6,72	-0,56	4,35
Frogner	0,13	5,16	1,92	-1,00	-8,40	-2,63	4,83
Ullern	-2,62	4,19	-4,12	-0,58	1,24	-0,85	2,74
Vestre Aker	0,80	-0,36	0,99	-1,33	2,64	-1,33	-1,41
Nordre Aker	2,51	0,70	-3,66	-2,21	9,63	-3,13	-3,85
Bjerke	-0,91	2,17	-0,68	-0,54	-2,71	-0,84	3,51
Grorud	-0,33	0,96	-0,03	-1,78	-2,17	-1,36	4,69
Stovner	-0,17	1,91	-0,77	1,20	-4,74	-0,15	2,73
Alna	1,73	4,03	-2,86	0,42	-0,29	-2,65	-0,39
Østensjø	0,18	0,80	1,71	-0,69	-5,63	-0,14	3,78
Nordstrand	-0,73	0,44	4,37	-1,42	-7,25	-1,62	6,21
Søndre Nordstrand	0,22	3,18	-0,92	-3,15	-3,90	-0,35	4,92
Oslo i alt	0,22	2,51	0,19	-1,23	-4,00	-1,09	3,40

Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

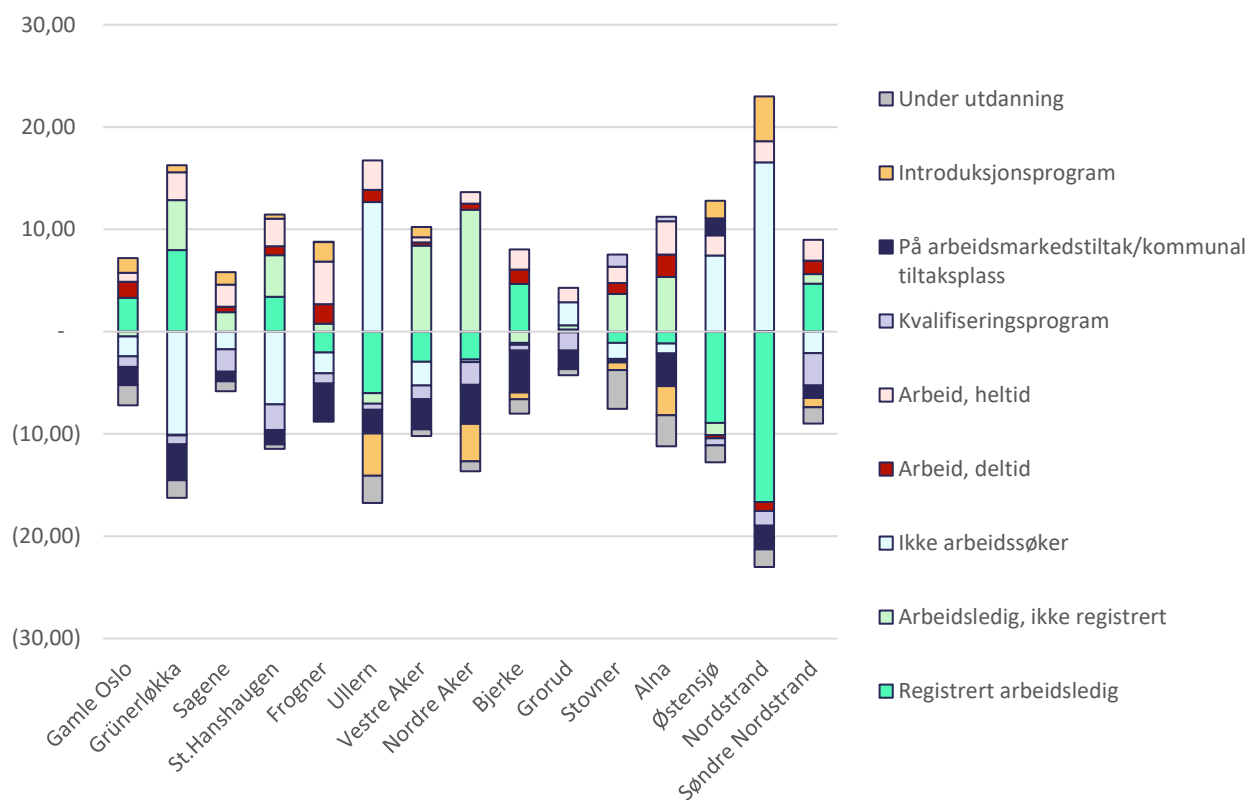
Av de 22 834 sosialhjelpsmottakerne i 2023, hadde om lag 40 pst. status som arbeidsledige, enten registrerte (32 pst.) eller ikke registrerte (7 pst.). Videre hadde 35 pst. status som «ikke arbeidssøkere». Resten var fordelt på enten arbeid (hel- eller deltid), utdanning, arbeidsmarkedstiltak, samt kvalifiserings- eller introduksjonsprogram. Selv om hovedbildet med at de aller fleste er arbeidsledige eller «ikke arbeidssøkere» stemmer på tvers av bydelene, varierer fordelingen mellom kategoriene likevel noe, jf. figur 13. For Grünerløkka og Søndre Nordstrand utgjør for eksempel de to ledighetskategoriene halvparten, mens i Østensjø og Nordstrand er det heller de ikke-arbeidssøkende som er den desidert største gruppen. I stort har andelen for kategorier som kvalifiseringsprogram og arbeidsmarkedstiltak gått ned på tvers av de fleste bydeler siden 2019, mens særlig hel- og deltidsarbeid og ikke-registrert arbeidsledighet har økt. Figur 14 viser likevel at det også her er forskjeller mellom bydelene. I Nordstrand og Ullern har for eksempel andelen mottakere som er «ikke arbeidssøkere» økt betraktelig, mens den samme gruppen nå utgjør en betydelig mindre andel i bydeler som Grünerløkka og St. Hanshaugen. Andelen mottakere som deltar i introduksjonsprogram har økt i de fleste bydelene, noe som henger sammen med den store innflyttingen av ukrainske flyktninger det siste året, men i enkelte bydeler har andelen av sosialhjelpsmottakeren med dette som primær arbeidssituasjon falt nokså mye. Andelen mottakere under utdanning er ellers blitt redusert i alle bydelene.

Figur 13. Andel sosialhjelpsmottakere etter arbeidssituasjon. Per bydel og Oslo i alt. 2023.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Figur 14. Endring i andel sosialhjelpsmottakere etter arbeidssituasjon. Endring i prosentpoeng mellom 2019 og 2023. Per bydel.

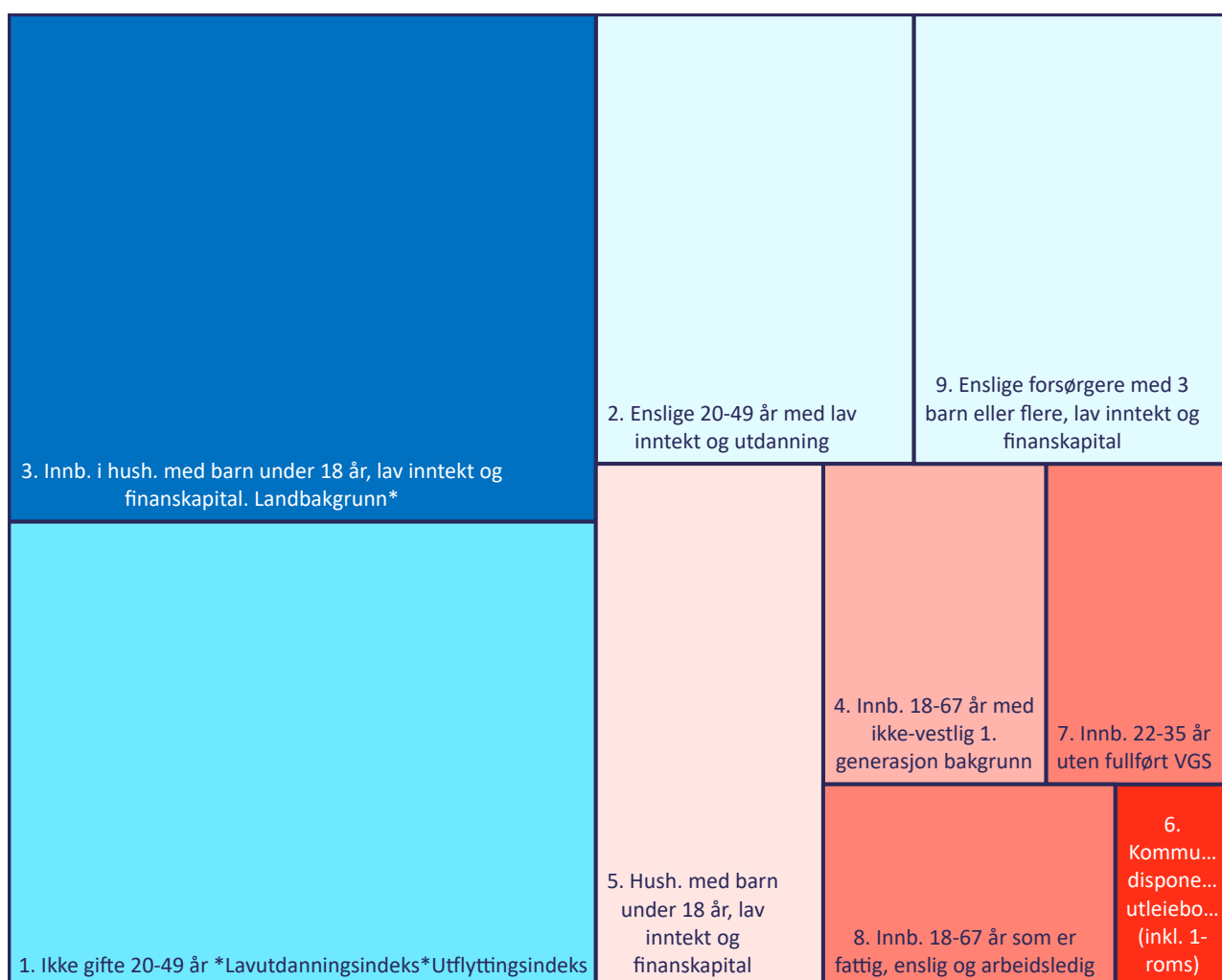


Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Dagens kriterier og vektorer på FO4C

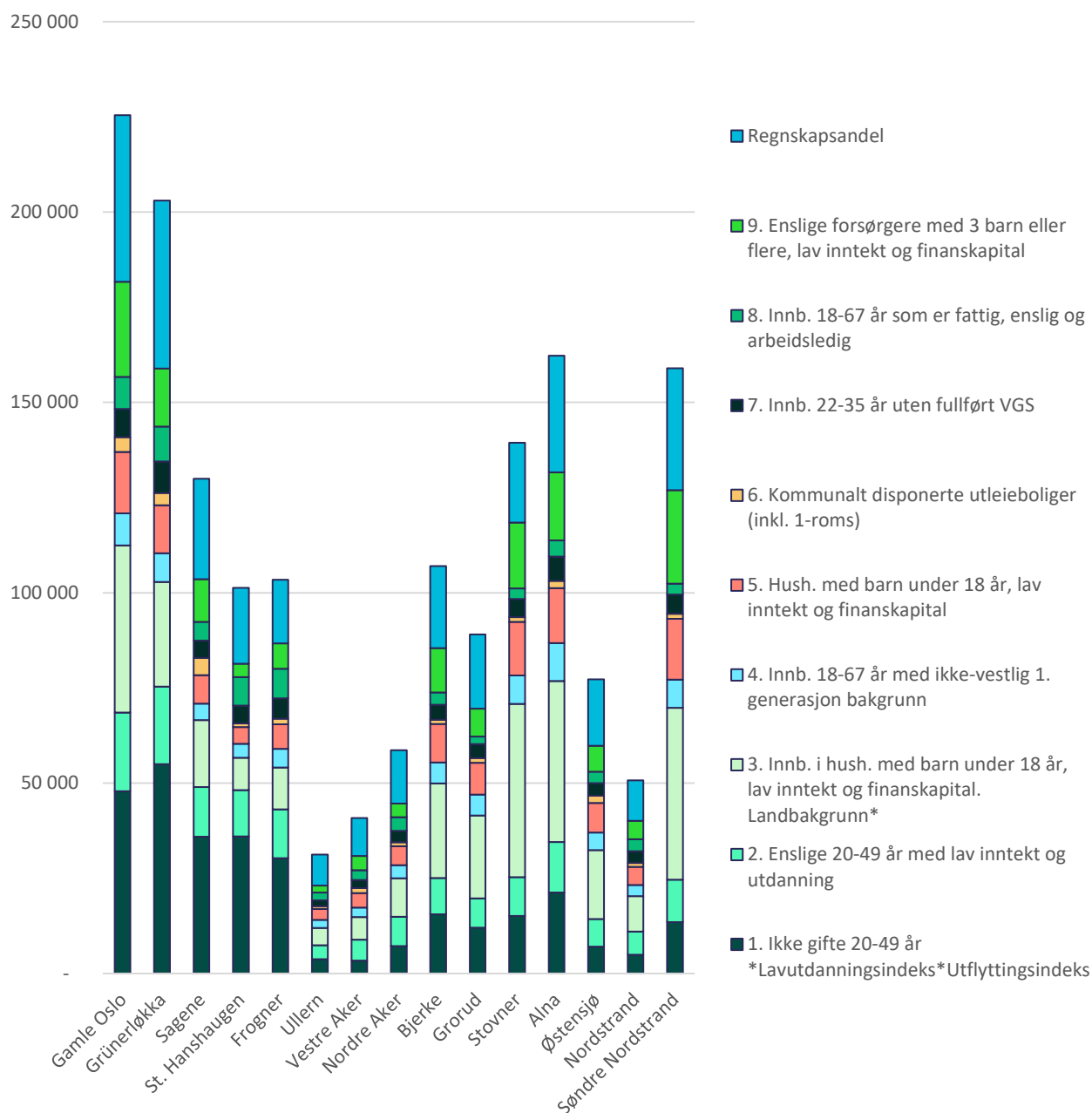
Dagens kriteriesett for FO4C stammer fra siste store revisjon av alle funksjonsområder i 2016. Inkluderte kriterier – og hvert kriterium sin tyngde – er illustrert i figur 15. Kriteriene *Innbyggere i husholdninger med barn under 18 år og lav inntekt og finanskapital med ikke-vestlig landbakgrunn* og *Ikke-gifte 20-49 år*Lavutdanningsindeks*Utflyttingsindeks* er de mest utslagsgivende i dagens fordelingsnøkkel, med vekt på henholdsvis 25 og 23 pst, og til sammen utgjør altså disse to kriteriene rett under 50 pst. av dagens nøkkel. Kriteriene *Enslige 20-49 år med lav inntekt og utdanning* og *Enslige forsørgere med 3 barn eller flere og lav inntekt og finanskapital* har begge vekt på 12 pst, mens *Husholdninger med barn under 18 år og lav inntekt og finanskapital* utgjør 10 pst. Samlet sett representerer disse kriteriene 82 pst. av dagens fordelingsnøkkel, og har en tydelig profil rettet mot gruppene enslige og barnehusholdninger. Dette er gjenkjennbart fra gjennomgangen av mottakere og berørte. De resterende 18 pst. omfatter *Innbyggere (18-67 år) med ikke-vestlig 1. generasjon landbakgrunn* (6 pst.), *Innbyggere (18-67 år) som er fattig, enslig og arbeidsledig* (5 pst.) og *Innbyggere 22-35 år uten fullført VGS* (5 pst.), samt *Kommunalt disponerte utleieboliger* (2 pst.).

Figur 15. Dagens kriteriesett for FO4C. Kriterier og kriterievekt i fordelingsnøkkelen.



Figur 16 viser bydelsfordeling av midler til FO4C fra 2024 etter dagens kriterier og vektorer, og illustrerer hvilke kriterier som gir uttelling i hvilke bydeler. Blant de tunge kriteriene er det som sagt to hovedtyper. Kriterier som skal fange opp enslige fremstår som mer utpregede «sentrumsriterier», mens kriterier som på forskjellige måter er innrettet mot fattige barnehusholdninger (inklusive aleneforsørgere) i stor utstrekning slår ut for bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand. Gamle Oslo er i denne sammenheng en slags hybridbydel som i stor utstrekning får uttelling for begge typer av de tunge kriteriene.

Figur 16. Bydelsfordeling av midler per dagens kriterier og vektorer (rammer fra GH2024)



4.2 FO4A – Sosiale tjenester

Delfunksjonsområde FO4A er sammensatt og rommer sosiale tjenester for følgende KOSTRA-funksjoner:

- Voksenopplæring (f213)
- Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid (f242)
- Tilbud til personer med rusproblemer (f243)
- Kommunalt disponerte boliger (f265)
- Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi (f273)
- Introduksjonsordningen (f275)
- Bistand til etablering og opprettholdelse av bolig (f283)

Funksjonsområdet er altså bygget opp rundt KOSTRA-funksjoner som er definert av staten og like for alle kommuner, noe som innebærer at de ikke tar noe hensyn til inndeling i bydeler og hvor i kommunen ansvarsområder ligger. Det er derfor ikke nødvendigvis alt som står under beskrivelsen av de ulike funksjonene i KOSTRA-veilederen som passer for å beskrive bydelenes tjenester. Integreringstilskuddet vedrørende flyktninger (f275) ble tidligere fordelt på bakgrunn av kriterienøkkelen for FO4A, men fordeles siden 2023 særskilt og omtales derfor ikke videre her. Bydelenes tjenester er altså ikke nødvendigvis organisert for å være i tråd med KOSTRA-funksjonene, og det vil også være tilfeller av ulik organisering mellom bydelene. I tillegg vet vi at bydelene har noe ulik regnskapspraksis. Alt dette påvirker hvordan utgiftsfordelingen på de forskjellige funksjonene ser ut, og hvor riktig bilde det gir av «virkeligheten». Inndelingen i KOSTRA-funksjonene gir oss allikevel et bilde av hvordan FO4A ser ut og hvor tyngden i utgiftene ligger.

Figur 17. Netto driftsutgifter for funksjon/tjenesteområde som andel av total utgift, Oslo i alt, 2015-2022



Kilde: 12369: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, bydeler, etter funksjon og art (B) 2015 – 2022

Omtrent halvparten av utgiftene til alle funksjoner – 53 pst. i 2022 – går til «Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid», jf. figur 17. Resterende utgifter var i 2022 fordelt på om lag 20 pst. til tilbud til personer med rusproblemer, litt over 15 pst. til de to boligrelaterte områdene (ca. 10 pst. til kommunale boliger og 5 pst. til bistandstjenester for etablering og opprettholdelse av egen bolig), og omtrent 11 pst. til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi. Utgifter til voksenopplæring representerer en minimal utgift. Det alt vesentlige av voksenopplæring i Oslo kommune utføres av Utdanningsetaten, og voksenopplæringen har derfor liten påvirkning på ressursbehovet på FO4A.

Figuren viser også hvordan disse andelene har utviklet seg over tid, og sammenligner vi 2015 med 2022 ser vi at andelen av utgiftene som går til råd og veiledning har gått ned (-9,4 prosentpoeng). Det er særlig Tilbud til personer med rusproblemer og Kommunalt disponerte boliger som har økt sin andel av de totale utgiftene (henholdsvis + 5,2 og 3,0 prosentpoeng) i samme periode.

Tabell 3 viser utviklingen mellom 2015 og 2022 i faste priser, og området kommunale boliger har økt mest relativt sett, mens økningen i kroner har vært størst for tilbud til personer med rusproblemer. Økningen til rusfeltet vil være koblet til oppgaveendringer i perioden, hvor bydelene har fått større ansvar og fått overført midler til formålet (mer om dette under avsnittet om f243).

Tabell 3. Netto driftsutgifter for funksjon/tjenesteområde i 2015 og 2022 (faste 2022-korner). Endring i kroner og prosent.

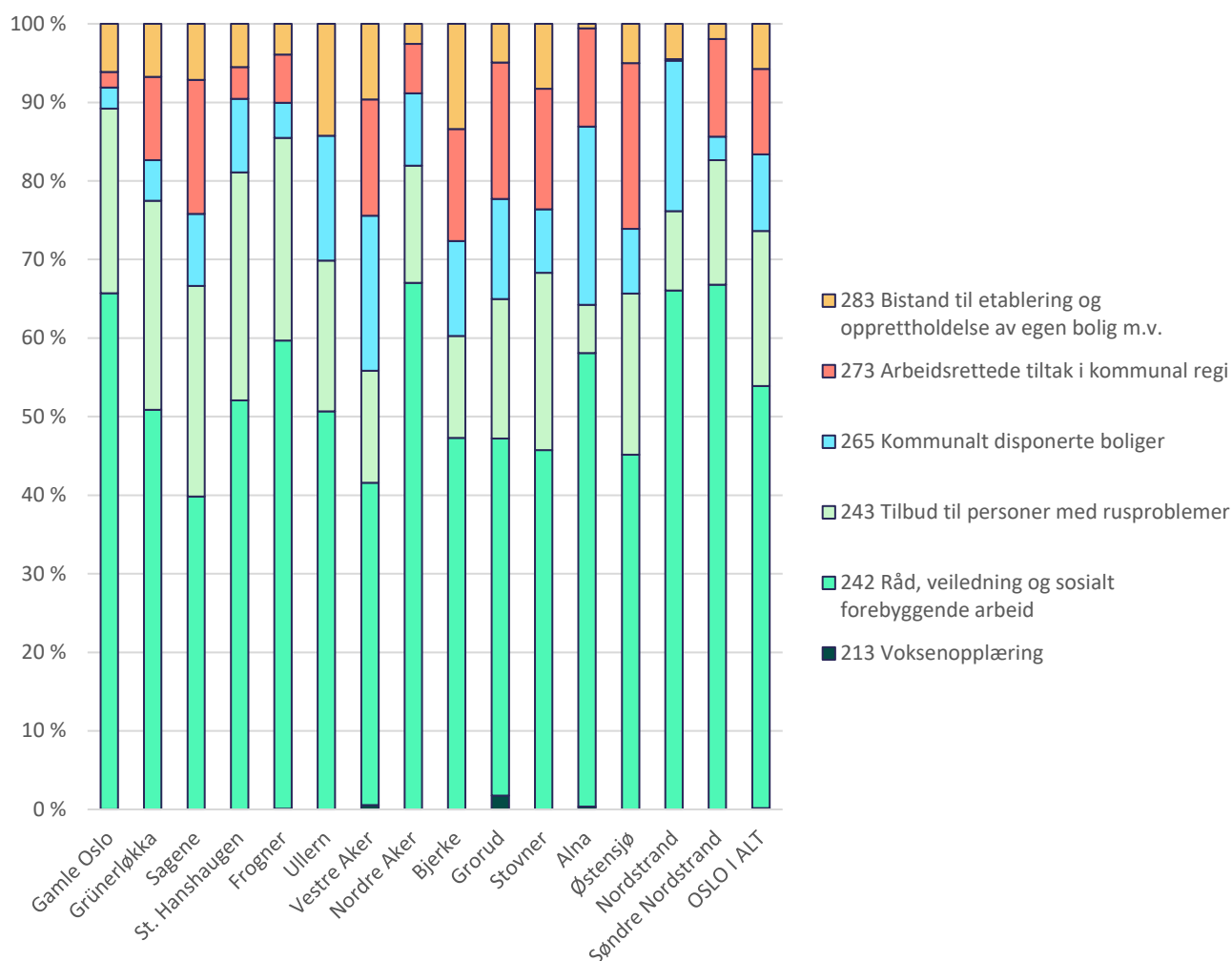
Netto driftsutgifter (i faste 2022-kroner)	2015	2022	Endring i kroner	Endring i prosent
Voksenopplæring	6 260	2 883	-3 377	-53,9
Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	749 760	888 761	139 001	18,5
Tilbud til personer med rusproblemer	173 099	326 649	153 550	88,7
Kommunalt disponerte boliger	79 907	161 167	81 260	101,7
Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi	118 216	180 201	61 985	52,4
Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig	60 890	95 092	34 202	56,2
Totalsum	1 188 132	1 654 753	466 621	39,3

Kilde: 12369: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, bydeler, etter funksjon og art (B) 2015 – 2022

Figur 18 viser tilsvarende data som figur 17, men her er andelsfordelingen vist per bydel for året 2022. Her er bildet noe mer differensiert, og det er relativt store forskjeller mellom hvor

stor andel av midlene som går til de respektive områdene. Søndre Nordstrand registrerte for eksempel 67 pst. på Råd og veiledning, og minimalt på boligkategoriene. I bydel Vestre Aker registrerte de omtrent like stor andel (om lag 40 pst.) på Råd og veiledning som på de to boligkategoriene. Andel registrert på arbeidsrettede tiltak er også noe som skiller seg mellom bydelene, der Østensjø for eksempel registrerte over 20 pst, mens Ullern ikke har registrert noen utgifter.

Figur 18. Netto driftsutgifter for funksjon/tjenesteområde som andel av total utgift, per bydel. 2022



Kilde: 12369: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, bydeler, etter funksjon og art (B) 2015 – 2022

Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid (f242)

Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid er en tjeneste som skal bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer (sosialtjenesteloven § 17). Tjenesten omfatter alt fra enkel veiledning til mer inngående rådgivning om økonomi og rettigheter, hvilke tjenester kommunen kan tilby og familieoppfølging. Tjenesten er beskrevet på kommunes hjemmeside: [Råd og veiledning](#), og her listes følgende eksempler på hva du kan få bistand med opp:

- Opplysninger om saksbehandlingsregler, klageadgang og saksbehandlingstid.
- Hjelp til å fylle ut søknader.
- Informasjon om andre ytelser du kan ha krav på (for eksempel etter folketrygdloven).

- Døgnovernattning for personer og familier som ikke klarer å skaffe seg botilbud selv.
- Informasjon om boligspørsmål (husleieformidling, kontrakter, regler for søknad om bostøtte kommunalt og statlig).
- Opplysninger om arbeidsformidling og veiledning knyttet til jobbsøking.
- Informasjon om arbeidskvalifiseringsprogram.
- Informasjon om barnehager og skoler, familierådgivning.
- Henvisning og informasjon om helseproblemer.
- Opplysninger om økonomisk rådgivning.
- Informasjon om økonomisk sosialhjelp.
- Råd og veiledning til rusmisbrukere og deres pårørende.
- Informasjon om introduksjonsprogram for flyktninger.

Tjenesten representerer grovt sett det meste av saksbehandlingen for området sosiale tjenester, og dypdykk i regnskapstallene viser at det aller meste av utgiftene er lønnskostnader til kommunalt ansatte, også i forbindelse med utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Øvrige utgifter på funksjonen er blant annet informasjonstjeneste, gjeldsrådgivning, hjemkonsulent, flyktningkonsulent og sosialt forebyggende arbeid. Sistnevnte kan trolig romme litt ulike ting i ulike bydeler. KOSTRA-veilederen gir oss ytterligere innsikt i hva som skal føres på denne funksjonen, og det fremgår her at betegnelsen «Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid» rommer mye forskjellig.³

BOKS 1

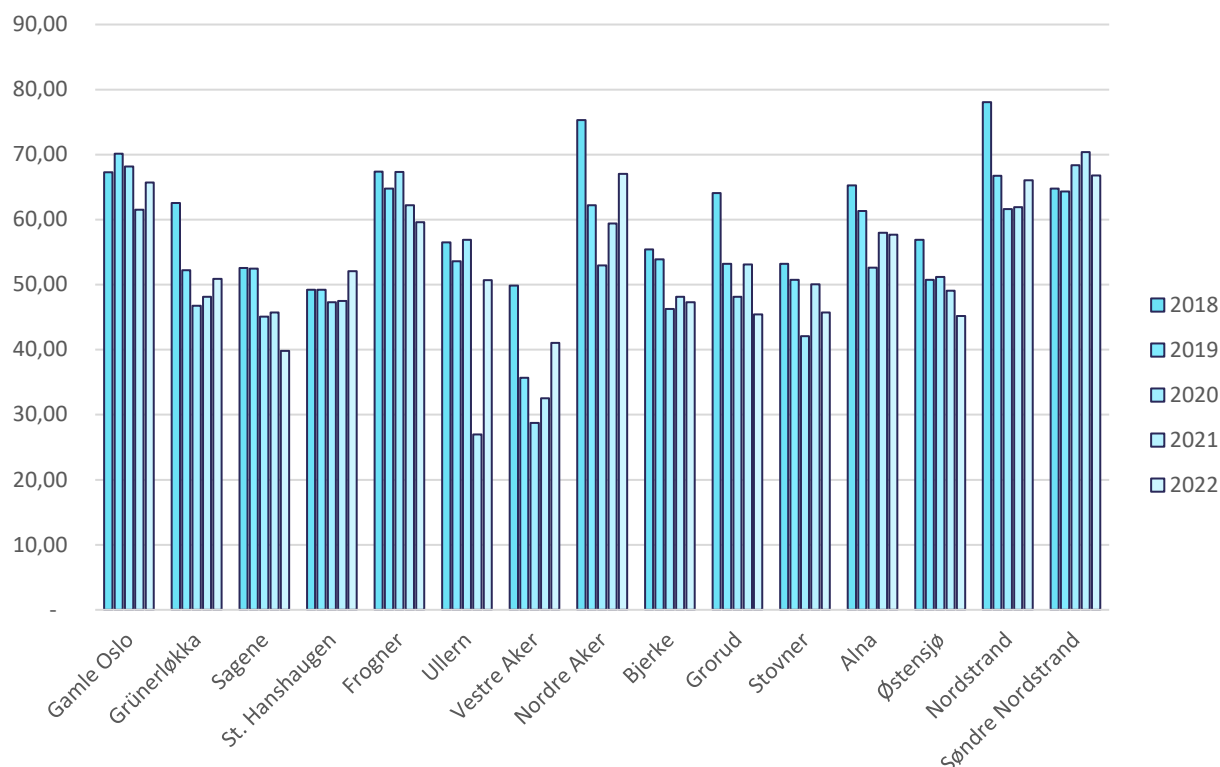
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

- Sosialkontortjeneste.
- Informasjonstiltak.
- Gjeldsrådgivning
- Hjemkonsulent.
- Flyktningkonsulent, koordinering av flyktningebosetting og -integrering.
- Sosialt forebyggende arbeid (som bevillingsfunksjon/skjenkekontroll, forebyggende rusmiddelarbeid og krisesenter).
- Lønn til ansatte i utekontakten (og annen oppsøkende virksomhet) som arbeider med administrative oppgaver, skal føres på funksjon 242.

Sosialkontortjeneste inkluderer også personellens arbeidsinnsats i forbindelse med utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Delte stillinger som arbeider med oppgaver relatert til flere funksjoner skal fordeles, eksempelvis delte stillinger på sosialkontor- og barneverntjenesten fordeles mellom funksjonene 242 og 244. Sosialkontorets evt. stillinger knyttet til framskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold av boliger skal føres på funksjon 265. Koordinering av bosetting og integrering av flyktninger: Bare selve koordineringsfunksjonen (f.eks. flyktningkonsulent) føres på funksjon 242. De enkelte tiltakene som brukes i integreringsarbeidet føres under de respektive funksjonene der tiltaket hører hjemme.

³ Denne og kommende bokser som beskriver innholdet i forskjellige funksjoner er hentet fra KOSTRA-veileder

Figur 19. Netto driftsutgifter for 242 Råd og veiledning som andel av total utgift, per bydel, 2018-2022



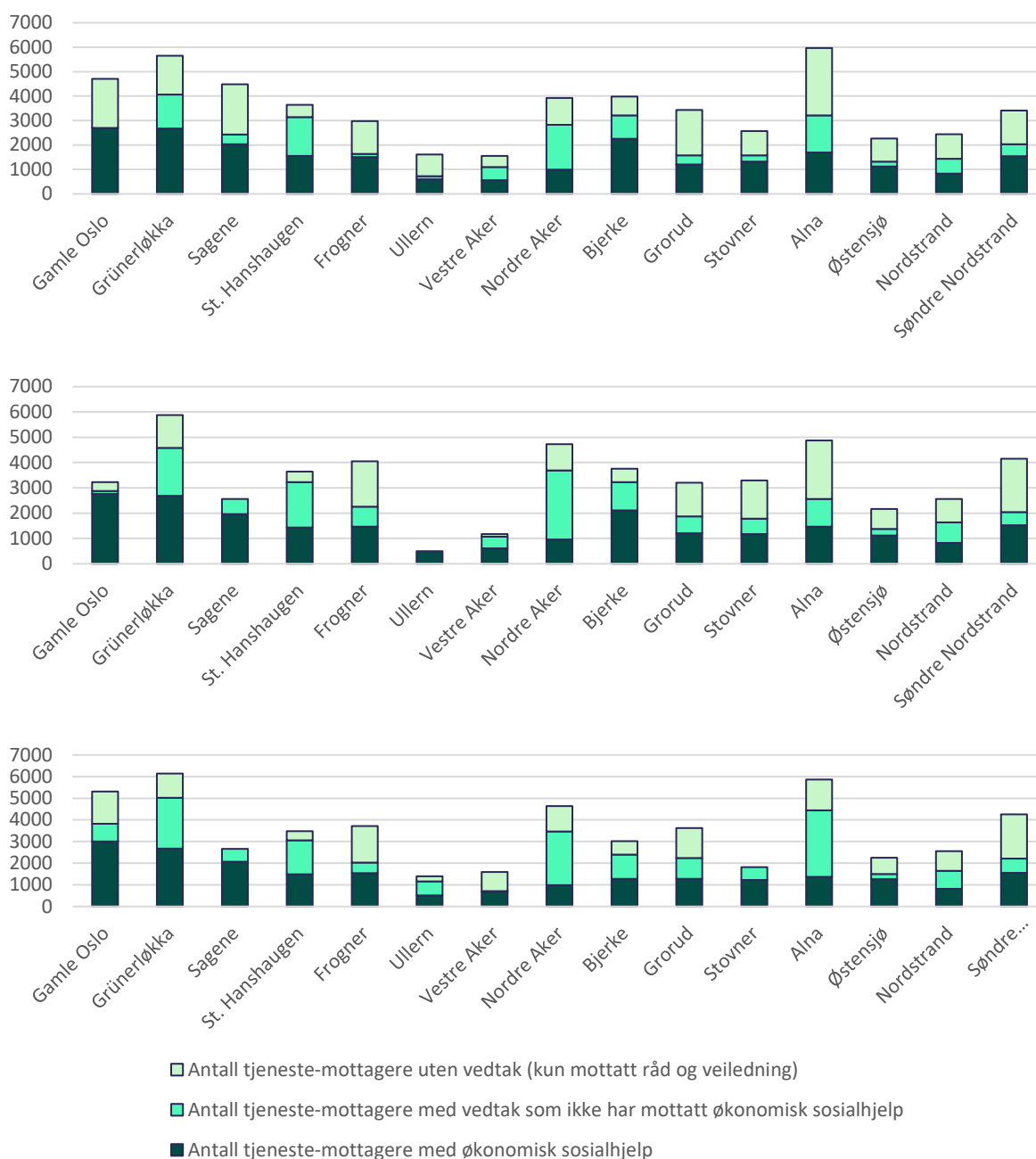
Kilde: 12369: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, bydeler, etter funksjon og art (B) 2015 – 2022

Figur 19 viser hvor stor andel av utgiftene bydelene har registrert på f242 i årene 2018-2022. For de aller fleste av bydelene har andelen utgifter til råd og veiledning minnet siden 2018, men det er ikke en systematisk nedgang overalt og utviklingen har sett noe forskjellig ut på tvers av bydelene. Det er uklart om dette er et uttrykk for reelle endringer i denne tjenesten i og mellom bydelene, eller om ulikhet i føringspraksis påvirker tallene.

I bydelsstatistikken ble det frem til 2020 publisert tall over antall mottakere av tjenesten råd og veiledning som hhv. også har mottatt økonomisk sosialhjelp, mottakere som har vedtak om tjenesten men ikke mottatt økonomisk sosialhjelp, eller som har mottatt råd og veiledning uten vedtak. Tall fra 2020⁴ viser at på tvers av alle bydelene var det over 50 000 personer som hadde mottatt råd og veiledning. Samlet sett hadde om lag 43 pst. av mottakerne samtidig økonomisk sosialhjelp, mens under 20 pst. hadde vedtak om tjenesten, men ikke noe utbetaling av økonomisk sosialhjelp. 37 pst. mottok råd og veiledning uten å ha noe vedtak om tjenesten. For bydelene er det relativt store forskjeller i antall tjenestemottakere og hvordan de fordeler seg på de tre kategoriene, samt hvordan dette ser ut i forskjellige år. Dette illustreres i figur 20, som viser tall for 2020, 2019 og 2018.

⁴ Kilde er tabell 4-4 i bydelsstatistikken, men denne er kuttet ut f.o.m. 2022. I årene den ble publisert var det store mangler ved tallene, noen bydeler har ikke rapportert noe i enkelte kategorier enkelte år. F.eks. oppga Gamle Oslo null mottakere med vedtak uten sosialhjelp i 2020 og dette gjaldt også Sagene og Ullern i 2018 og 2019 pga. problemer med fagsystemet. Vi bruker tall fra denne statistikken for å illustrere, men den er altså heftet med usikkerhet. Dette er også en god illustrasjon på svakheten ved data knyttet til FO4A.

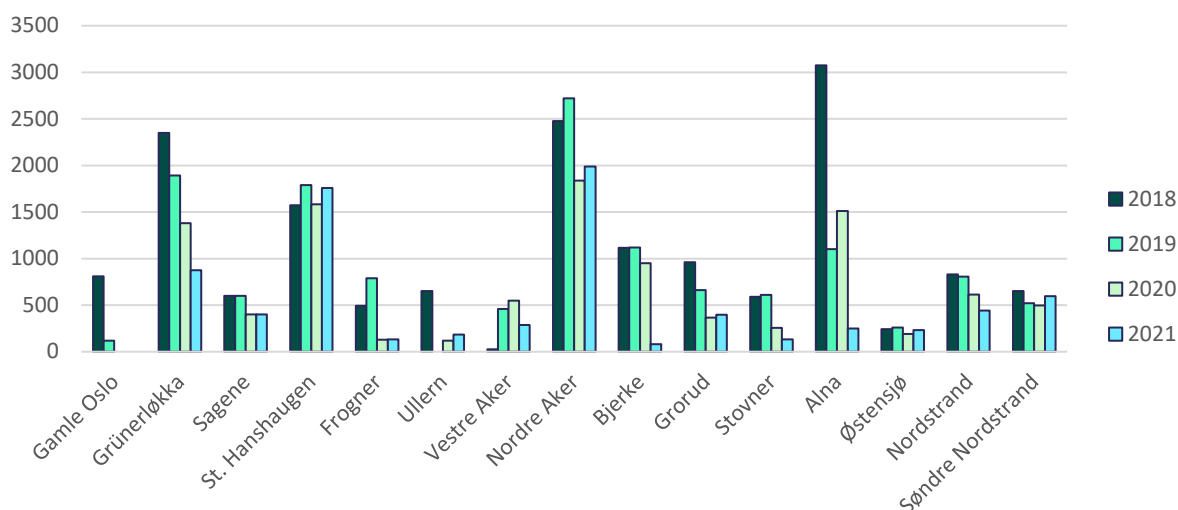
Figur 20. Antall tjenestemottagere som har mottatt råd og veiledning, fordelt på mottakere med økonomisk sosialhjelp, med vedtak men uten økonomisk sosialhjelp, samt tjenestemottakere som kun har mottatt råd og veiledning. Akkumulert pr. 31.12.2020, 31.12.2019 og 31.12.2018



Det er vanskelig å vite hvor mye av disse forskjellene som skyldes ulik fordeling av «behov» for forskjellig type veiledning, og hvor mye som skyldes ulik registreringspraksis. For eksempel er det ikke gitt at det er likartet praksis når det gjelder registrering av mottakere av tjenesten som ikke har noe vedtak. Tallene for de som mottar råd og veiledning uten noe kobling til økonomisk sosialhjelp (der bydelsstatistikken også har tall for året 2021) vises i figurene 21 og 22 for årene 2018, 2019, 2020 og 2021. Som figurene viser er det både store forskjeller mellom bydelene, men også innad i enkeltbydeler mellom forskjellige år. Enkelte bydeler har også null registrerte i enkeltår grunnet problemer med uthenting av data. Tidligere internt

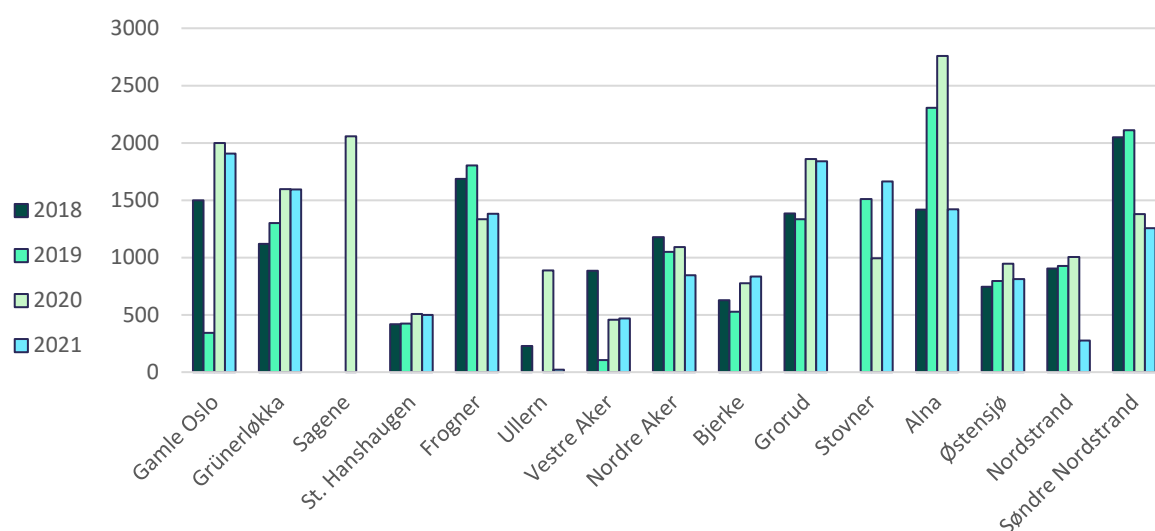
arbeid i kommunen indikerer at det er relativt svak datakvalitet når det gjelder tallene for råd og veiledning. Det ble hentet ut tall til SØF og SINTEF fra VEL som grunnlag for analyser, men konklusjonen her ble også at tallene ikke var særlig godt egnet for formålet.

Figur 21. Antall tjenestemottakere med vedtak som ikke har mottatt økonomisk sosialhjelp. 2018-2021



Kilde: Bydelsstatistikken

Figur 22. Antall tjenestemottakere uten vedtak (kun mottatt råd og veiledning). 2018-2021

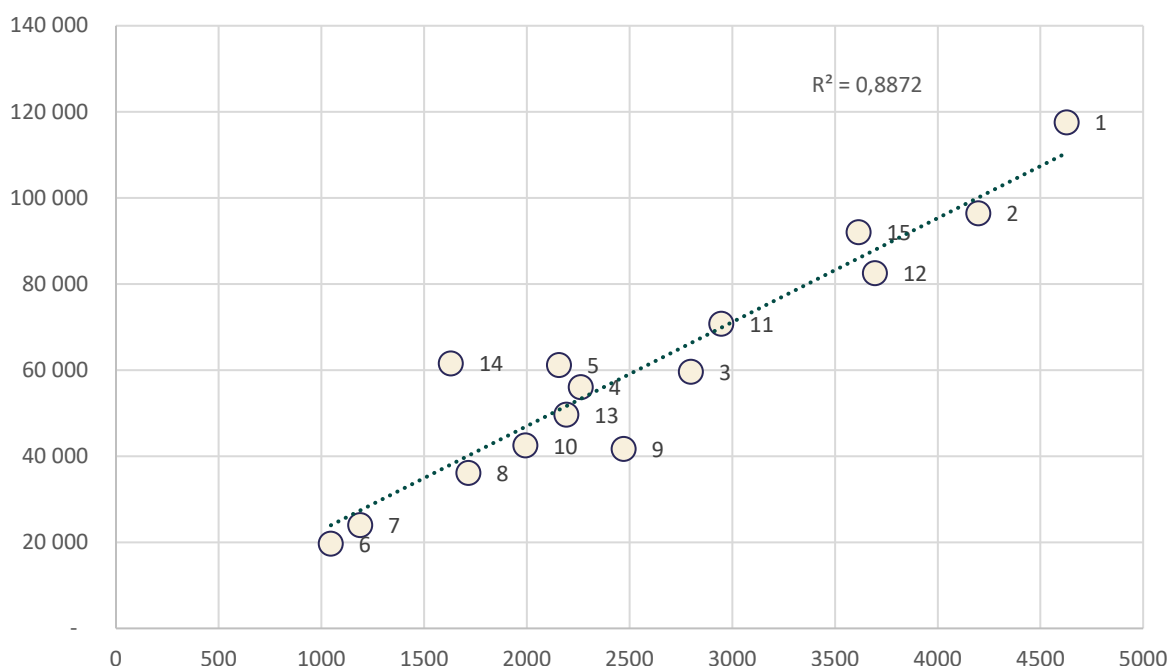


Kilde: Bydelsstatistikken

Selv om det ikke bør legges altfor stor vekt på bydelsstatistikens tall, bekrefter de bildet av at råd og veiledning henger tett sammen med økonomisk sosialhjelp. Mesteparten av utgiftene på funksjonen er jo også knyttet til sosialkontortjenesten, som inkluderer lønn til ansatte som jobber med saksbehandling og utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Internt arbeid fra arbeidsgruppen viser at 92 pst. av samlede utgifter på funksjonen gikk til lønnsutgifter i 2022. Figur 23 sammenligner bydelenes lønnsutgifter på f242 med antall «berørt av sosialhjelp» for å få et bilde av sammenhengen mellom ressursbruk på f242 og mottakere av økonomisk

sosialhjelp. Grunnen til at kun lønnsutgiftene benyttes i sammenligningen er at det kan være store variasjoner mellom bydelene i hvilke andre utgifter som er ført her. Videre brukes «berørt av sosialhjelp» istedenfor antall mottakere, etter tilbakemeldinger fra noen bydeler om at det er mer ressurskrevende å arbeide med en familie enn med enslige. Figuren viser da en klar sammenheng mellom lønnsutgifter og antall berørte av sosialhjelp, selv om noen bydeler fortsatt skiller seg ut. En stor del av utgiftene på funksjonen er også knyttet til lokaler til NAV-kontor.

Figur 23. Netto lønnsutgifter (1000 kroner) (lønn minus sykelønnsrefusjon) og antall berørte av sosialhjelp. 2023.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank og uttrekk fra kommunens regnskapsprogram

Tilbud til personer med rusproblemer (f243)

Bydelene har ansvaret for tiltak til personer med rusproblemer, både institusjonsopphold og tjenester i bydelene. Den mest relevante funksjonen her er 243 *Tilbud til personer med rusproblemer*. Utgifter til ansatte som har ansvaret for oppfølgingen av personer med rusproblemer føres også på f243, mens for eksempel forebyggende rusmiddelarbeid og lønn til ansatte i utekontakten (og annen oppsøkende virksomhet) som arbeider med administrative oppgaver skal føres på f242, jf. tidligere definisjon av f242 og definisjon av f243 i boks 2. Det vil nok kunne variere hva som føres på KOSTRA-funksjon 243 og hva som føres på andre funksjoner, for eksempel i grensdragningene mellom rus og boligtiltak, bo-oppfølging, og helsetjenester til personer med rusmiddelproblemer. Bydelene har selv sagt utstrakt samarbeid med andre instanser og organisasjoner, for å sikre at kommunen skal ha en helhetlig og koordinert tilnærming til rusomsorgen. Primære samarbeidsaktører er Velferdsetaten og andre helse- og sosialtjenester (statlige og kommunale).

BOKS 2

243 Tilbud til personer med rusproblemer

Utgifter til tiltak for rusmiddelmisbrukere, bl.a.

- Institusjonsopphold, kommunale og private
- Behandlingstiltak for rusmisbrukere,
- Ettervern
- Institusjon med heldøgns helse- og omsorgstjenester for rusmiddelavhengige.

Inkludert stillinger i sosialtjenesten med ansvar for oppfølging av rusmisbrukere, samt tilsvarende stillinger ved NAV-kontoret dersom disse er lønnet av kommunen. Direkte klientrettet virksomhet i utekontakten.

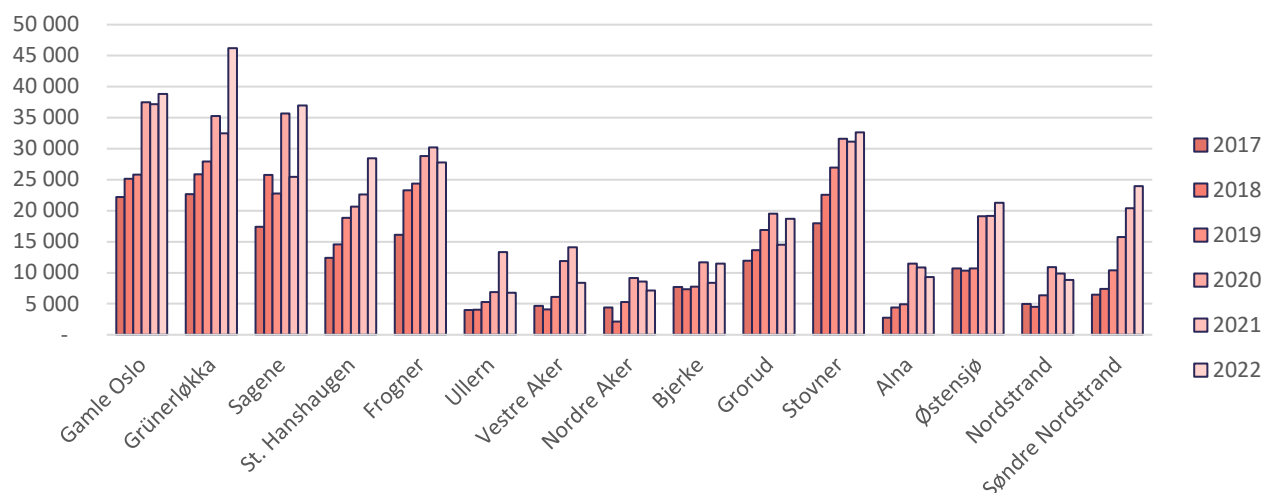
Velferdsetatens rapport *Rett hjelp til rett tid* fra 2017 angir at bydelene har hovedansvaret for forebyggende arbeid og oppfølging av personer med rusmiddelproblemer i Oslo kommune. Rapporten forklarer nærmere at alle bydeler har ruskonsulenter i NAV/sosialtjenesten, ulike typer boligtiltak og bo-oppfølging, og ansvar for helsetjenester til personer med rusmiddelproblemer gjennom fastlegene og hjemmetjeneste. Noen bydeler har alene eller sammen med andre bydeler opprettet ACT- eller FACT-team⁵, gjerne gjennom et samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Bydelene kjøper tjenester fra Velferdsetaten, Barne- og familieetaten og Sykehjemsetaten, i tillegg til at de kjøper tjenester av ikke-kommunale utførere. Et sentralt poeng her er således at bydelenes ansvar på rusfeltet er omfattende og går utover kun det som skal dekkes under FO4A. Områder som hjemmetjeneste og sykehjem vil for eksempel sortere under bydelsøkonomiens funksjonsområde for helse og omsorg (FO3). Barne- og ungdomsarbeid kan også omfatte rusforebyggende arbeid, oppsøkende tjeneste, fritidsaktiviteter og helsestasjoner. Denne type aktivitet vil heller kunne sortere under funksjonsområdet for aktivitetstilbud for barn og unge (FO2C). Barneverntjenesten har flere lokale tiltak, som blant annet miljøterapeutiske tiltak for barn og unge som enten selv har en begynnende rusproblematikk eller er barn av personer med rusmiddelproblemer.

Som vi så innledningsvis har det vært en sterk vekst i utgiftene til tilbud til personer med rusproblemer (f243), særlig etter 2018. Dette er i tråd med en politisk ønsket vridning fra institusjonsbaserte tjenester til boliger og tjenester i bydel. Det forventes at bydelene legger til rette for bistand av forskjellig art i lokalmiljøet, med vekt på aktiviteter og arbeid, egen bolig med bo-oppfølging og bomiljøarbeid, samt tiltak som understøtter folks ressurser og egeninnsats. Folk skal få tjenester og tilbud i nærmiljøet der de bor, slik at behovet for å oppsøke Oslo sentrum reduseres. Det er også blitt omfordelt betydelige midler fra Velferdsetaten til bydelene som følge av økninger i bydelsbetalingen for opphold i rusinstitusjon i samme periode. Figur 24 viser bydelenes netto driftsutgifter til f243 i årene 2017 til 2022 i løpende priser. Tidligere internt arbeid i kommunen viser at bydelenes lønnsutgifter på f243 varierer mye. En mulig tolkning kan være at bydelene har ulik strategi med tanke på oppfølging av egne innbyggere med rusproblemer og satsing på lokale tiltak. En annen mulighet er at lønn til ansatte som jobber med denne gruppen i noen bydeler føres på f242. Det er likevel en fellesnevner at mye av utgiftene på f243 går til kjøp av diverse

⁵ ACT står for *Assertive Community Treatment* og FACT for *Flexible Assertive Community Treatment* og er tjenestemodeller for å gi oppsøkende, samtidige og helhetlige tjenester til mennesker med alvorlige psykiske lidelser, ofte også med rusmiddelproblemer, som i liten grad selv oppsøker hjelpeapparatet.

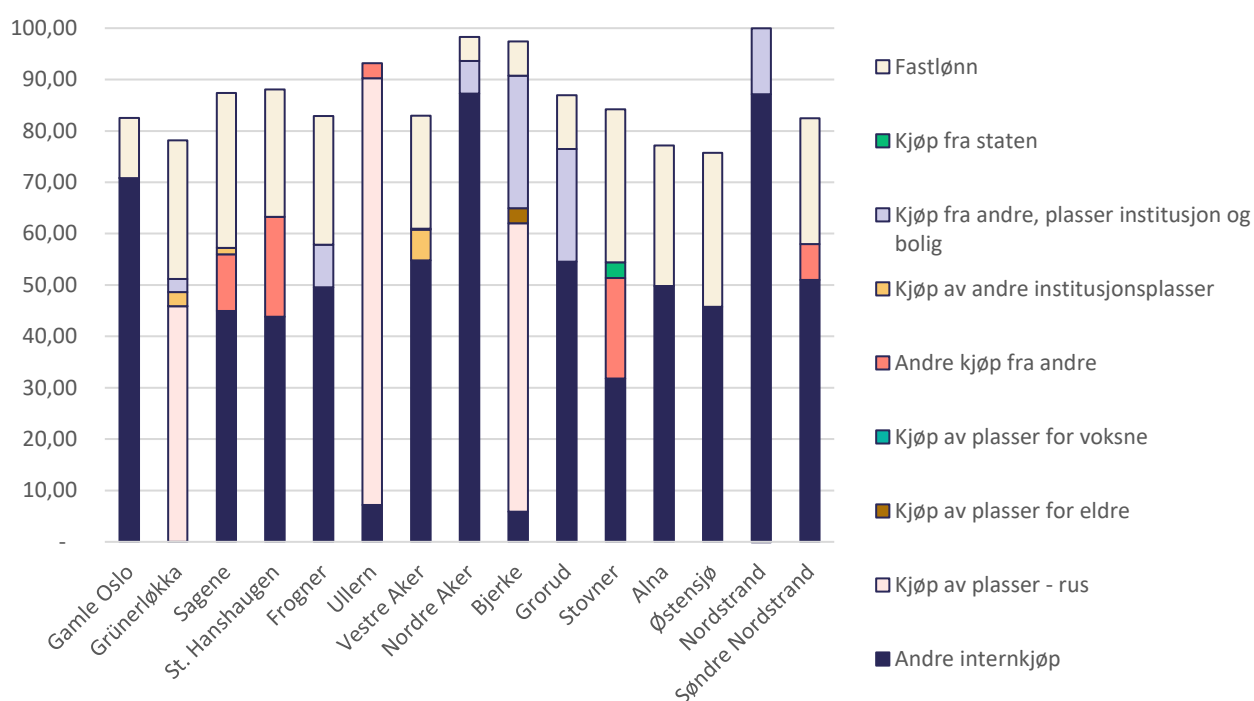
tjenester. Figur 25 viser hvor stor andel av brutto driftsutgifter bydelene har registrert på henholdsvis «fastlønn» og diverse regnskapskategorier knyttet til kjøp av tjenester fra andre. Figuren maler et fargerikt bilde med spredning på mange forskjellige kategorier, men en hypotese kan være at noe av mangfoldet heller skyldes ulik føringspraksis av lignende tjenester. Det er for eksempel nærliggende å tenke at den store kategorien «Andre internkjøp» kan inkludere mange av de samme type tjenestene som de andre kategoriene (for eksempel kjøp av rusplasser, kjøp av plasser for voksne eller kjøp av plasser institusjon og bolig fra andre).

Figur 24. Netto driftsutgifter for funksjon 243 Tilbud til personer med rusproblemer, 2017-2022



Kilde: 12369: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, bydeler, etter funksjon og art (B) 2015 – 2022

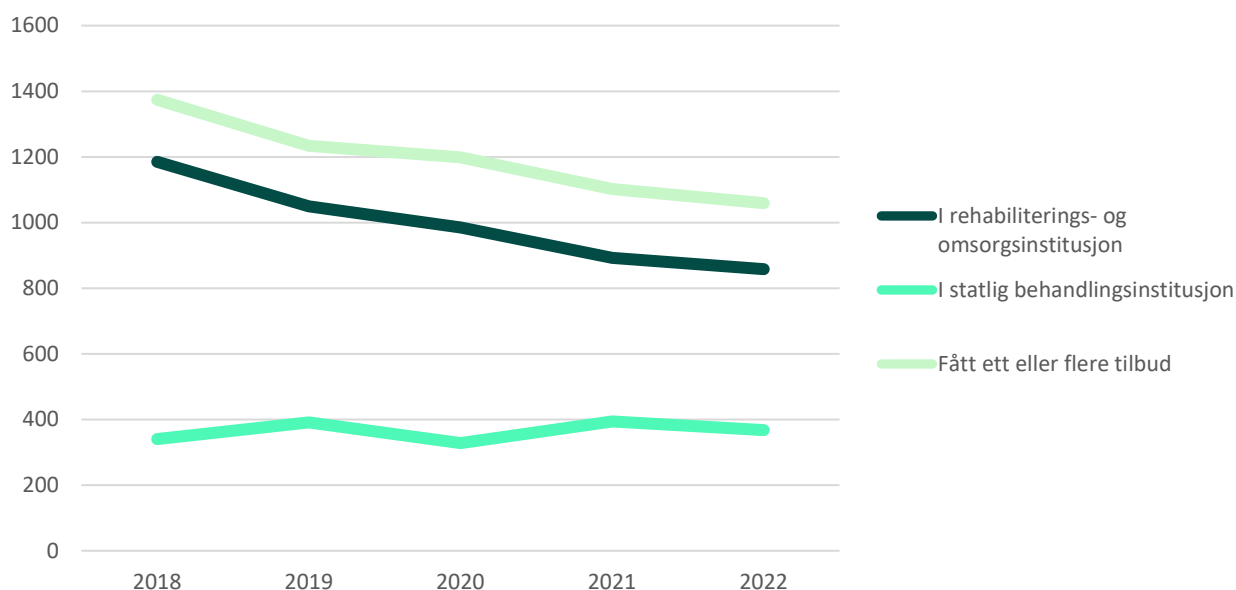
Figur 25. Andel av brutto utgifter på f243 til fastlønn og kjøp av tjenester. 2022. Per bydel.



Kilde: Uttrekk fra kommunens regnskapsprogram

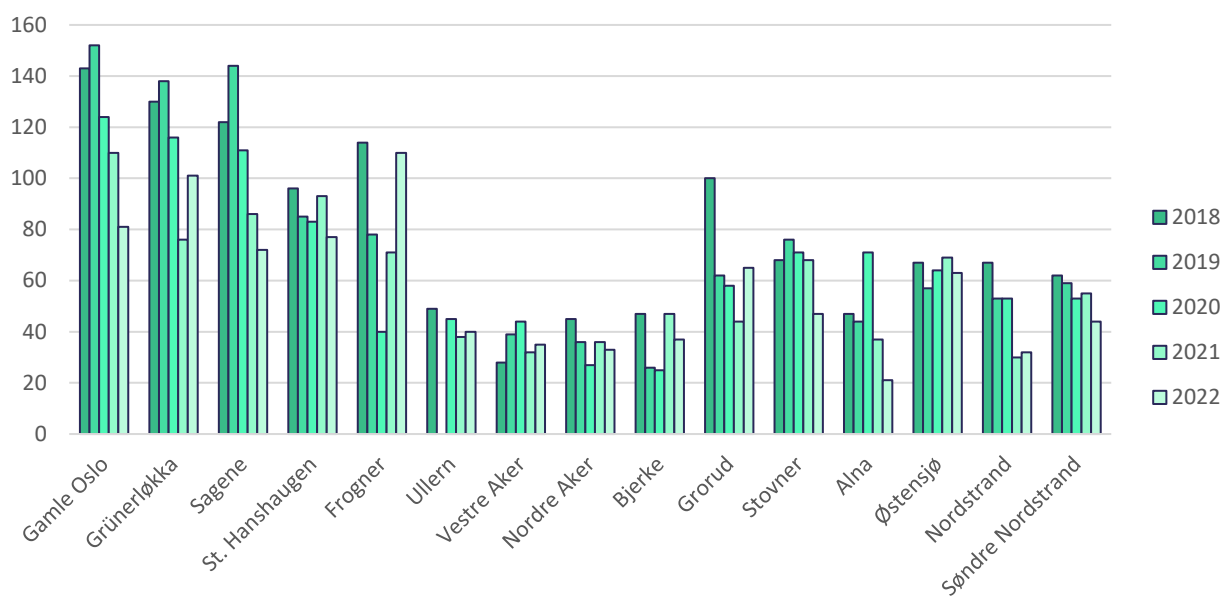
Bydelsstatistikken har tall for antall personer som har hatt institusjonstilbud innen rusområdet, enten i rehabiliterings- og omsorgsinstitusjon via Velferdsetaten eller i en statlig institusjon. Figur 26 viser utviklingen mellom 2018 og 2022 og det er en nokså tydelig nedadgående trend for rehabiliterings- og omsorgsinstitusjoner, noe som sannsynligvis speiler vridningen til mer bydelsbaserte tjenester. Figur 27 og 28 viser utviklingen i bydelene i samme periode.

Figur 26. Antall personer som har eller har hatt et institusjonstilbud innen russektoren pr. 31.12. Oslo i alt, 2018-2022.



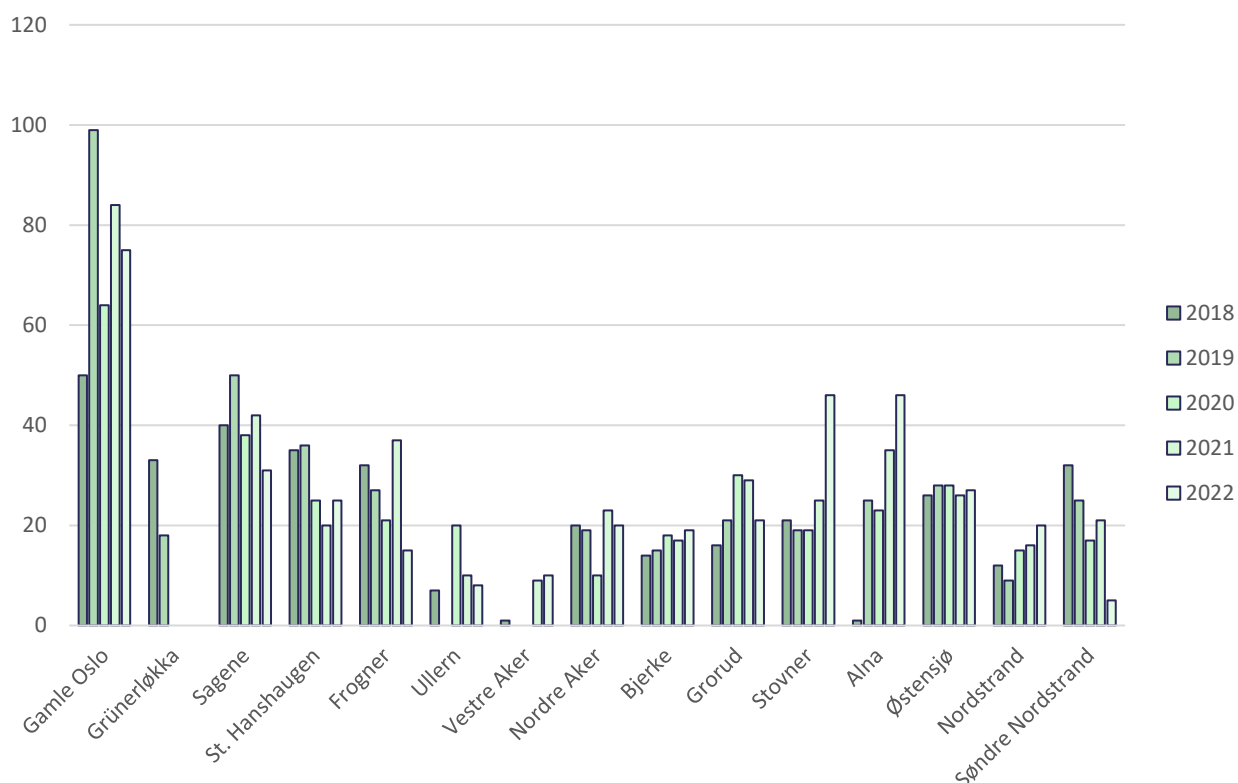
Kilde: Bydelsstatistikken

Figur 27. Antall personer som har eller har hatt et tilbud i rehabilitering- og omsorgsinstitusjon innen russektoren hittil i år, og pr. 31.12. Per bydel. 2018-2022



Kilde: Bydelsstatistikken

Figur 28. Antall personer som har eller har hatt et tilbud i statlig behandlingsinstitusjon innen russektoren hittil i år, og pr. 31.12. Per bydel. 2018-2022



Kilde: Bydelsstatistikken

Det er store forskjeller mellom bydelene, både når det gjelder størrelse, demografi, tjenester og antall personer med rusproblemer. Tabellen på neste side sammenstiller antall personer som har mottatt forskjellige «tjenester» på bakgrunn av rusproblemer, pr tusen innbyggere. Tabellen er hentet fra «Helhetlig russtatistikk» som VEL utarbeider, og gir en oppsummering av noen forskjellige indikatorer på hvor mange som mottar tjenester på bakgrunn av rus eller rus og psykiske problemer. De ulike indikatorene gir litt forskjellige svar på hvor problematikken er mest utbredt, men noe som går igjen er høy forekomst i sentrumsbydeler – men også på Søndre Nordstrand og noen av Groruddalsbydelene – og lav forekomst i bydeler i ytre vest og på Nordstrand.

Tabell 4. Antall personer pr tusen innbyggere i forskjellige rustilbud per bydel. 2022. Blå farge indikerer lave verdier, mens rødt er høye verdier. *4 544 personer har ikke oppgitt bydel eller har bydelstilhørighet til Sentrum og Marka

Bydel	Befolkning 18+	Prevalens Beboere VEL 2022	Andel pasienter fastlege (2022)	Andel pasienter i LAR (2022)	TSB polikl./dag og døgnpasienter	Innsettelse i fengsel (2022)	Bekymringsmeldinger barnevern 2022
Gamle Oslo	50 237	2,6	10,9	4,2	14,8	2,5	4,3
Grünerløkka	54 651	2,3	9,1	2,9	12,6	2,2	3,6
Sagene	39 456	2,6	11,8	4,5	15,2	2,7	3,4
St. Hanshaugen	34 298	2,7	10,9	3,6	15,4	2,1	4
Frogner	52 455	2,1	9,1	1,9	11,3	1,1	4,6
Ullern	27 580	1,8	7	1,3	7,3	0,6	2,1
Vestre Aker	38 482	1,3	6,8	1	6,8	1	1,5
Nordre Aker	41 020	1,1	5,5	1,4	6,1	0,5	1,8
Bjerke	26 076	1,7	8,5	2,8	9,6	2,6	4,4
Grorud	21 779	2,8	8,7	3,7	11,4	2,4	6,6
Stovner	25 585	1,7	7,7	3,2	9,5	3	6
Alna	38 708	1,1	8,3	2,7	9,8	2,5	5,2
Østensjø	39 318	1,8	7,3	2,2	8,3	1,3	3
Nordstrand	40 737	1,3	6,9	1,9	7,9	1,1	2,7
Søndre Nordstrand	29 274	2,2	9,4	3	11,7	3,4	4,8
Oslo i alt	564 200	1,9	9	3	11	1,9	3,7

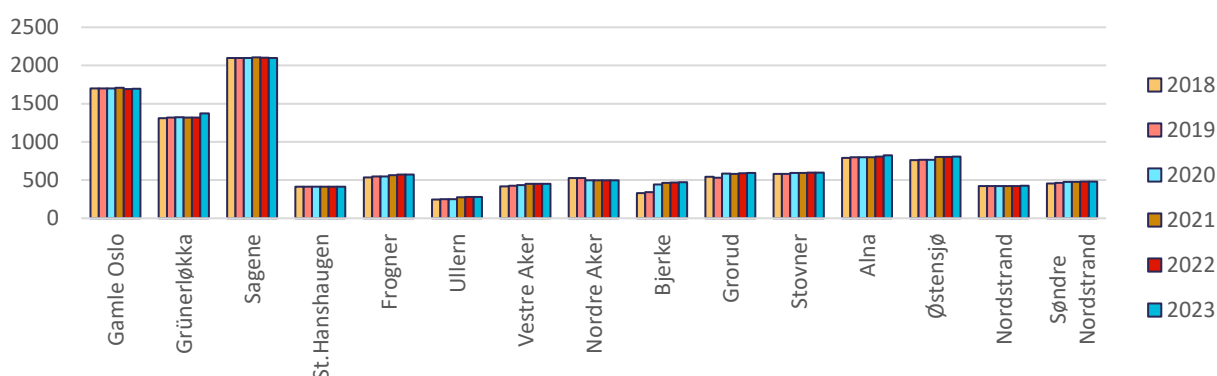
Kilde: Helhetlig russtatikk 2023 (VEL)

Kommunalt disponerte boliger og bistand til etablering og opprettholdelse av bolig (f265 og f283)

Selv om *kommunalt disponerte boliger og bistand til etablering og opprettholdelse av bolig* er to separate KOSTRA-funksjoner omtales de her samlet siden de faller inn under samme overordnede boligtematikk. Kommunale boliger er en tjeneste til husstander som trenger hjelp til å skaffe seg en egen bolig, enten grunnet husstandens økonomiske situasjon eller fordi de har behov for spesiell tilpasning på grunn av utfordringer som høy alder, rusproblem, bevegelses- eller utviklingshemming eller andre årsaker. For disse kan eneste mulighet være å leie en bolig som er eid eller disponert av kommunen. Dette er boliger som er strengt behovsprøvd. Det er likevel et poeng at mange beboere i kommunale boliger ikke nødvendigvis mottar tjenester fra FO4-området, for eksempel når det gjelder den type omsorgsboliger som heller er knyttet til helseområdet (FO3).

Det finnes mange kommunale boliger på tvers av byen, men de fleste av dem ligger i de østlige sentrumsbydelene. Figur 29, basert på tall fra kommunens statistikkbank, viser antall kommunale boliger per bydel og utviklingen mellom 2018-2023. I disse tallene inngår alle typer kommunale boliger som forvaltes av Boligbygg KF. Disse er fordelt mellom kommunale eiendommer, borettslag, sameier og aksjeselskap (der Oslo kommune eier en eller flere boliger) og eiendommer med bruksrett, jf. figur 30 som viser hvordan de forskjellige kategoriene er fordelt mellom bydelene i 2023.⁶ Noen bydeler disponerer boliger som ikke forvaltes av Boligbygg KF og disse er ikke inkludert i tallene.

Figur 29. Antall kommunale boliger (alle kategorier). 2018-2023.

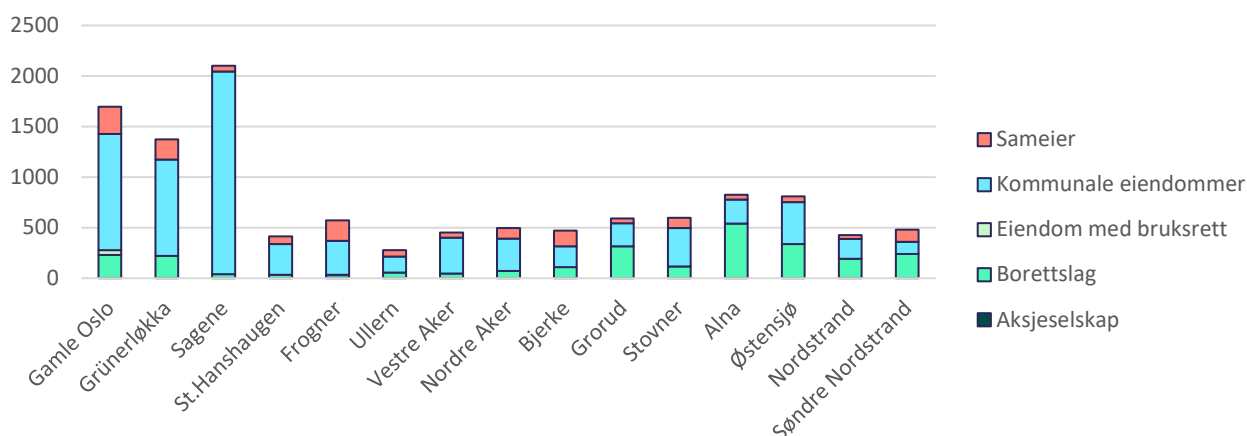


Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

⁶ Tallene omfatter kommunale boliger i Oslo som forvaltes av Boligbygg KF. Boenheter definert som Omsorg+ er inkludert i statistikken, men ikke presteboliger. Statistikken skiller seg noe fra KOSTRA-statistikk på kommunalt disponerte boliger ved at enkelte bydeler disponerer kommunale boliger som ikke forvaltes av Boligbygg, og ved at enkelte bofelleskap (som Ungbo) telles som en boenhet i denne statistikken. Boliger i delbydel sentrum administreres av bydel St. Hanshaugen, og boliger i delbydel Marka administreres av bydelene Nordre Aker, Søndre Nordstrand og Østernsjø (basert på beliggenhet). Oslo kommune er selv eier av de fleste kommunale boliger. I sameier, borettslag og aksjeselskap eier Oslo kommune en eller flere boliger, mens i kommunale eiendommer eier Oslo kommune både bygning og alle boligene. Eiendom med bruksrett innebærer at Oslo kommune står som leier av boligen.

Definisjonen av funksjonen 265 Kommunalt disponerte boliger kommer frem i boks 3, men bydelenes utgifter på dette området dreier seg om utgifter til boliger de selv «disponerer», som kan være kommunale boliger som bydelene leier fra Boligbygg eller private og ideelle, eller som bydelene eier selv. Størstedelen av utgiftene vil gå til drift, husleie og vedlikehold.

Figur 30. Antall kommunale boliger per kategori og bydel. 2023.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

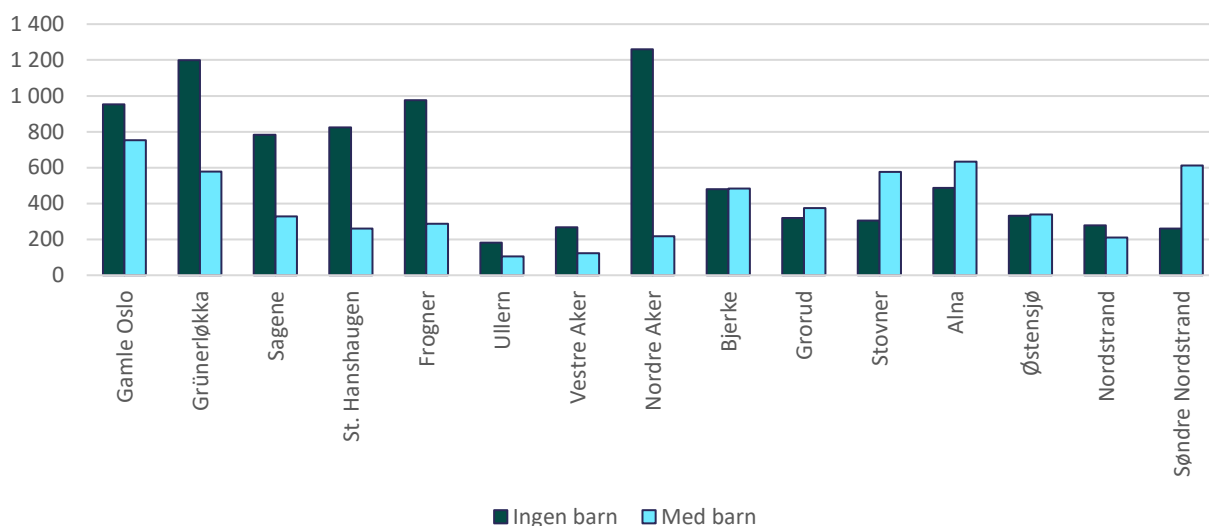
Ifølge Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet skal kommunen gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Bistandens art og omfang skal tilpasses den enkeltes behov, og kan blant annet gå ut på å gi råd og veiledning om økonomi, bostreng, statlige og kommunale tjenestetilbud eller andre forhold av betydning for bostituasjonen. Kommunen kan også gi praktisk bistand, slik som hjelp til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger eller kommunalt disponert bolig, bistand i en konkret kjøps- eller leieprosess eller bistand til å forebygge utkastelse. Plikten til å gi individuelt tilpasset bistand omfatter også bistand til å skaffe boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonsnedsettelse eller av andre årsaker. Definisjonen av funksjonen 283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig mv. fremgår av boks 3, og det er stor grad av samsvar mellom hva som skal føres på f283 og kommunens ansvar etter loven. Boligsosiale virkemidler tildeles i hovedsak ved NAV-kontorene, med unntak av i noen bydeler som har et eget boligkontor utenfor NAV.

Målgruppen for denne tjenesten kan altså sies å være «vanskeligstilte på boligmarkedet», som i loven defineres som «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig». SSB utarbeidet i 2017 rapporten «Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?». ⁷ Rapporten lander på syv ulike målbare definisjoner av vanskeligstilte. Alle definisjonene inneholder trangboddhet og ulike varianter av lavinntekt. Avhengig av hvilken definisjon som legges til grunn anslår de at mellom 44 000 og 78 600 personer i Oslo var vanskeligstilte på boligmarkedet. Figurene 31 og 32 viser henholdsvis antall og andel husholdninger (med og uten barn) som var definert som vanskeligstilte på boligmarkedet i bydelene i 2020 (definisjon: lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert). Bydelene Nordre Aker og Grünerløkka har

⁷ Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?

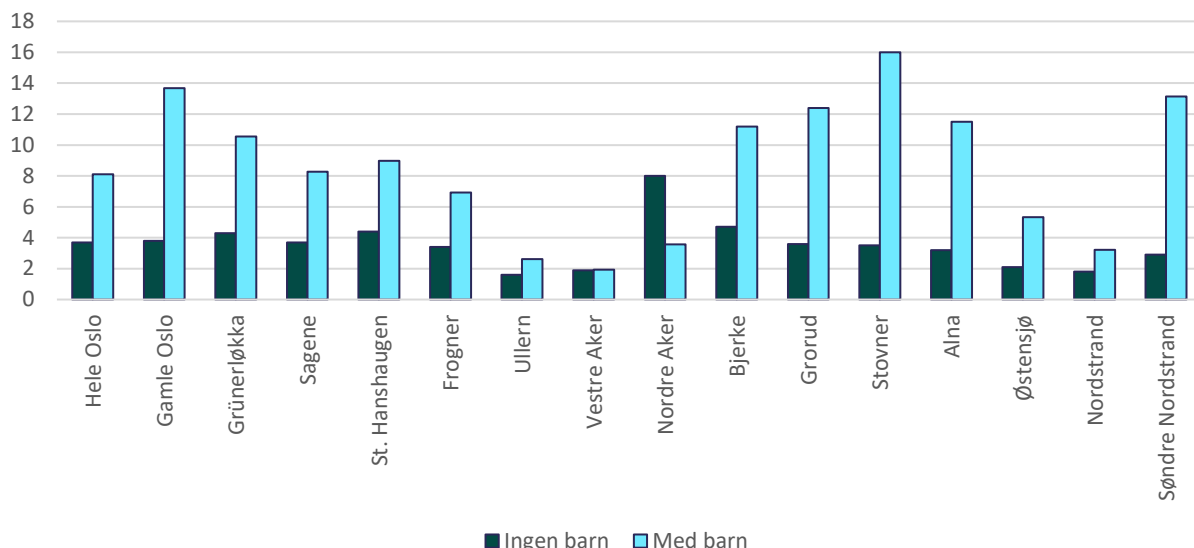
det høyeste antallet husholdninger uten barn som er kategorisert som vanskeligstilte på boligmarkedet⁸, mens bydelene Gamle Oslo og Alna har de høyeste antallene vanskeligstilte barnefamilier. 3,8 prosent av husholdningene i Oslo uten barn var definert som vanskeligstilt på boligmarkedet, mens andelen for husholdninger med barn var 8,1 pst. I Stovner var 16 prosent av husholdningene med barn vanskeligstilt på boligmarkedet

Figur 31. Antall husholdninger definert som vanskeligstilte i Oslo fordelt på bydeler, pr. 2020.



Kilde: Oslotrender 2023 (SSB spesialbestilling)

Figur 32. Andel husholdninger definert som vanskeligstilte i Oslo fordelt på bydeler, pr. 2020.



Kilde: Oslotrender 2023 (SSB spesialbestilling)

⁸ For Nordre Aker vil dette i stor grad trolig skyldes den betydelige studentpopulasjonen i bydelen.

BOKS 3

265 Kommunalt disponerte boliger

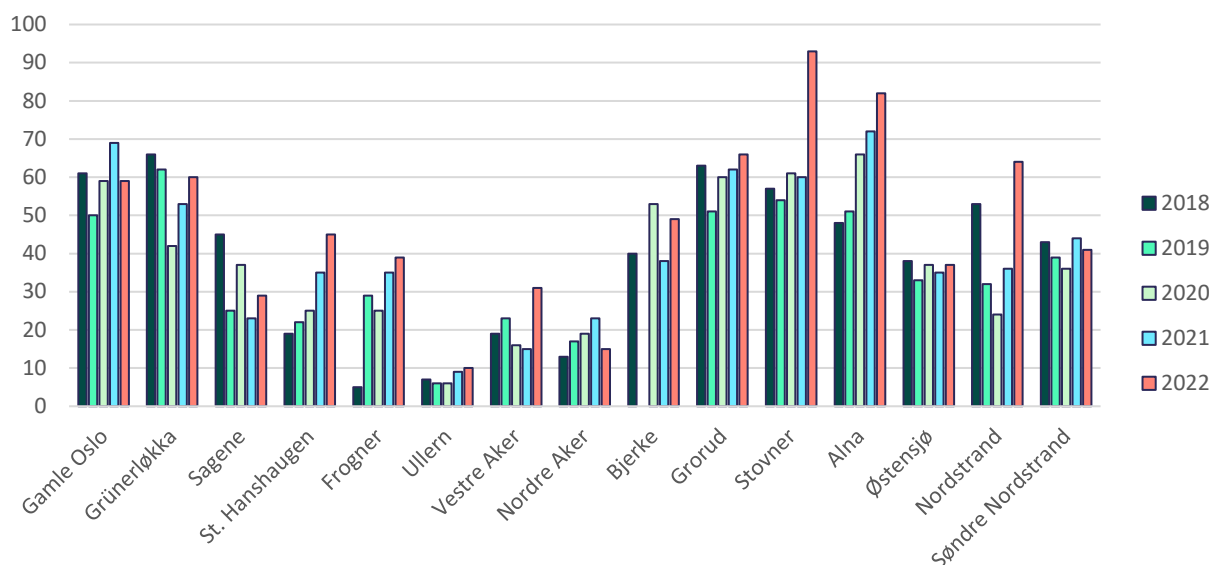
- Utgifter til bygningsdrift og vedlikehold av kommunalt disponerte boliger der det inngås leiekontrakt, inkludert omsorgsboliger og andre boliger til pleie- og omsorgsformål, boliger til flyktninger (også mindreårige), personalboliger, gjennomgangsboliger mv (med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg).
- Forvaltningsutgifter knyttet til boligene (administrasjon, forsikringer av bygg og pålagte skatter og avgifter knyttet til byggene) føres på funksjon 121. Funksjon 121 er knyttet til den overordnede eiendomsforvaltningen i kommunen. Utgifter til forvaltning av virkemidler i forbindelse med bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig skal ikke føres på funksjon 121, men på funksjon 283.
- Investeringer i og påkostning av boligene.
- Husleieutgifter og -inntekter ved leie/utleie av lokaler/boliger.
- Utgifter til framskaffelse av kommunalt disponerte boliger. Vedlikehold og tilrettelegging av privat bolig (tilskudd, hjelpemidler og utbedring).
- Utgifter knyttet til tjenester ytt i boligene skal ikke føres på funksjon 265, men på funksjon hvor tiltaket hører hjemme, eksempelvis 258 Hjemmetjenester – ambulerende virksomhet med mer eller 254 Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet. Klientbaserte utgifter/støtte til hospits og liknende som er hjemlet i lov om sosiale tjenester i NAV skal føres på funksjon 281 Ytelse til livsopphold. Dersom kommunen selv drifter hospits og har bygningsrelaterte utgifter (investeringer, drift og vedlikehold) eller inntekter til dette formålet skal utgiftene føres på funksjon 265.

283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig mv.

- Boligformidling og bostøtteordninger.
- Botilskudd til pensjonister, kommunal tilleggstrygd, kommunale boligtilskudd og subsidiering av kommunale avgifter, telefon m.m. for pensjonister. Husbankens virkemidler, for eksempel etableringslån, formidlingslån, bostøtte, tilskudd til utbedring av bolig og lignende.
- Lån til videreutlån, videreutlån, avdrag på lån til videreutlån og mottatte avdrag på lån til videreutlån med hjemmel i kommuneloven § 14-17 første ledd, samt renteutgifter og renteinntekter tilknyttet formidlingslån. Føres på artene 512 Avdrag på lån til videreutlån, art 522 Videreutlån, art 912 Bruk av lån til videreutlån og art 922 Mottatte avdrag på videreutlån.
- Behandling av søknader om kommunal bolig, samt annen boligformidling.
- Stillinger i sosialtjenesten som er knyttet til etablering og opprettholdelse av bolig. Drift og vedlikehold av kommunalt disponerte boliger skal føres på funksjon 265.
- Utgifter knyttet til forvaltning av virkemidler ifbm. bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig, eksempelvis lønnsutgifter knyttet til formidling av startlån.
- Planarbeid knyttet til funksjonen føres også her, for eksempel utarbeidelse av lokale boligsosiale handlingsplaner.
- Bomiljøarbeid
- Funksjon 283 har blitt utvidet til å gjelde alle som får bistand til bolig, både kommunal og statlig, men omfatter ikke støtte til boutgifter gitt ved vedtak fra sosialkontor, hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §§ 18 og 19, dette føres som vanlig på funksjon 281 Ytelse til livsopphold.

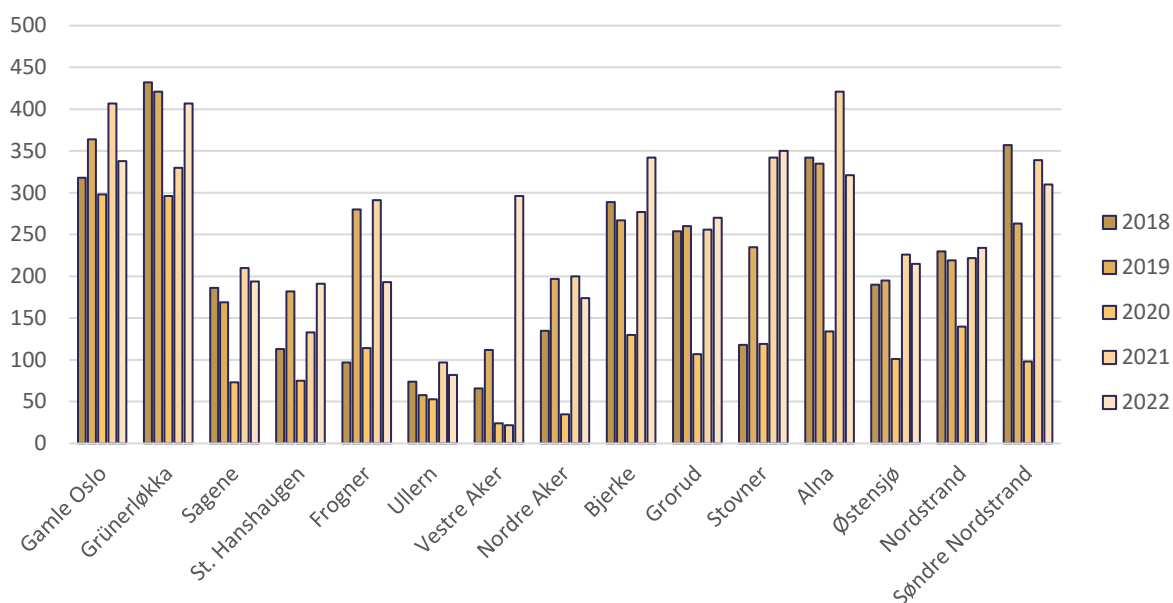
Blant tjenester som sorterer under f283 som vi kan illustrere med statistikk finner vi særlig bistand til kjøp og utbedring av bolig og søknader om bostøtte (begge gjennom Husbanken) og søknader om kommunal bolig. Ifølge bydelsstatistikken fikk over 700 husstander finansiering til kjøp eller utbedring av bolig gjennom Husbanken i 2022 (utbedring av bolig utgjør en meget liten del av sakene). Figur 33 viser hvordan dette fordelte seg mellom bydelene i årene 2018 til 2022. Særlig Stovner, Alna og Nordstrand skiller seg ut med en vesentlig økning fra årene før. Det var imidlertid langt flere som søkte, og figur 34 viser antall behandlede søknader om finansiering til kjøp av bolig gjennom Husbanken i bydelene i samme periode.

Figur 33. Husstander gitt finansiering til kjøp eller utbedring av bolig gjennom Husbanken. 2018-2022.



Kilde: Bydelsstatistikken

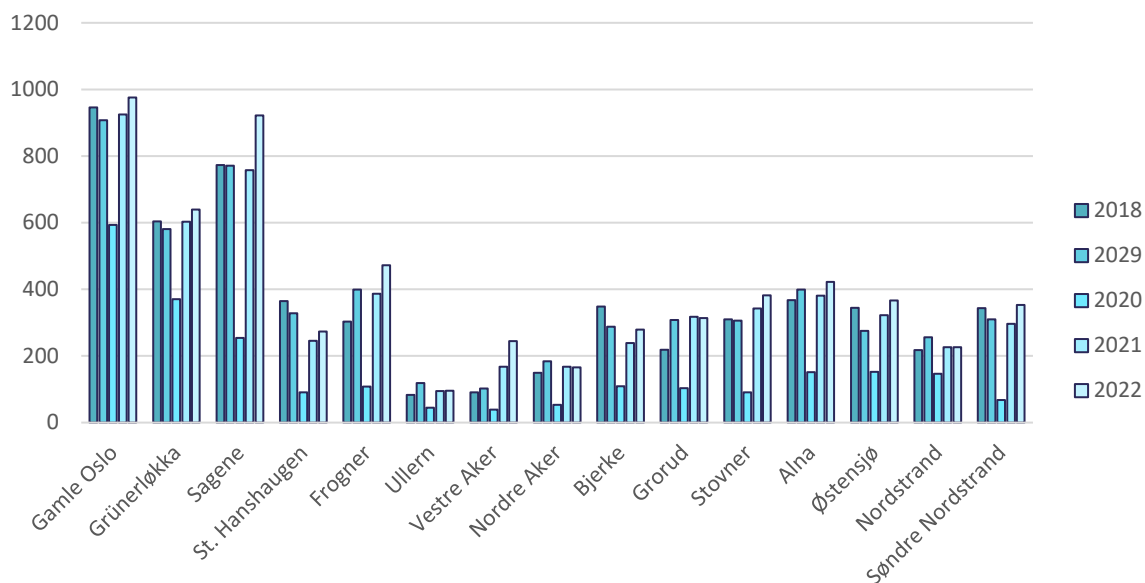
Figur 34. Antall behandlede søknader om finansiering til kjøp av bolig gjennom Husbanken. 2018-2022.



Kilde: Bydelsstatistikken

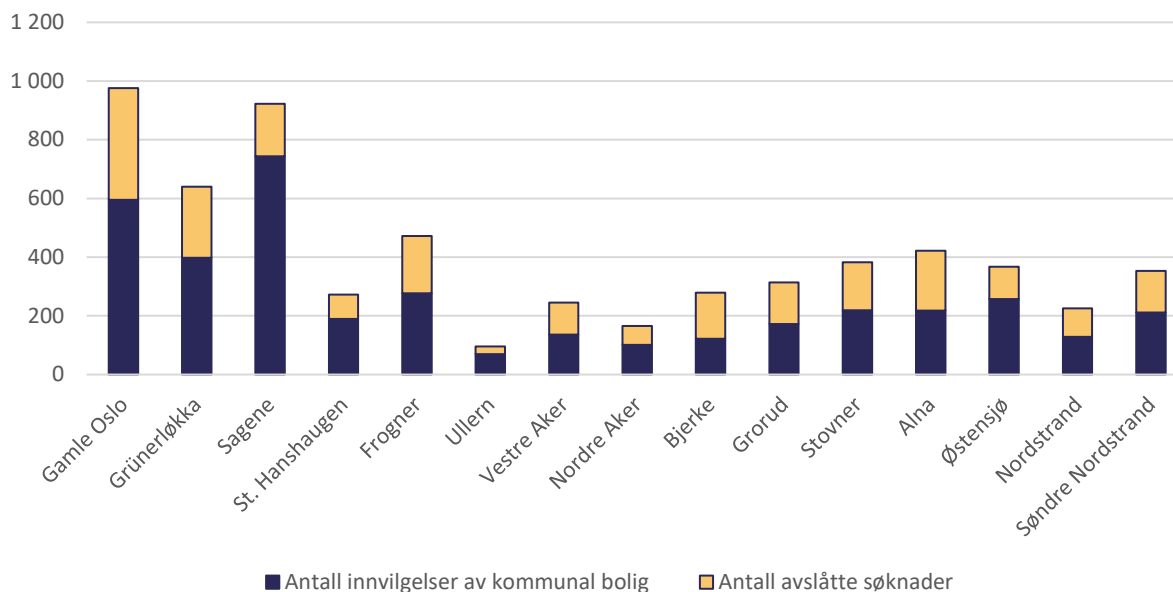
Figur 35 viser behandlede søknader om tildeling av kommunale boliger i bydelene. De østlige sentrumsbydelene behandler flest søknader, særlig Gamle Oslo og Sagene. Totalt behandlet bydelene om lag 6 100 søknader i 2022, mens det ble mottatt om lag 6 600. Om lag 60 pst. av behandlede søknader ble innvilget i 2022, med noe variasjon mellom bydelene. I Sagene ble 80 pst. innvilget, mens kun 43 pst. ble innvilget i Bjerke. I 2023 hadde 26 000 husstander bostøtte gjennom Husbanken. Figur 37 viser antall husstander med bostøtte totalt per bydel i årene 2018 til 2023. Det har vært en tydelig økning på tvers av alle bydeler i årene etter 2020.

Figur 35. Antall behandlede søknader om tildeling av kommunal bolig. Per bydel. 2018-2022



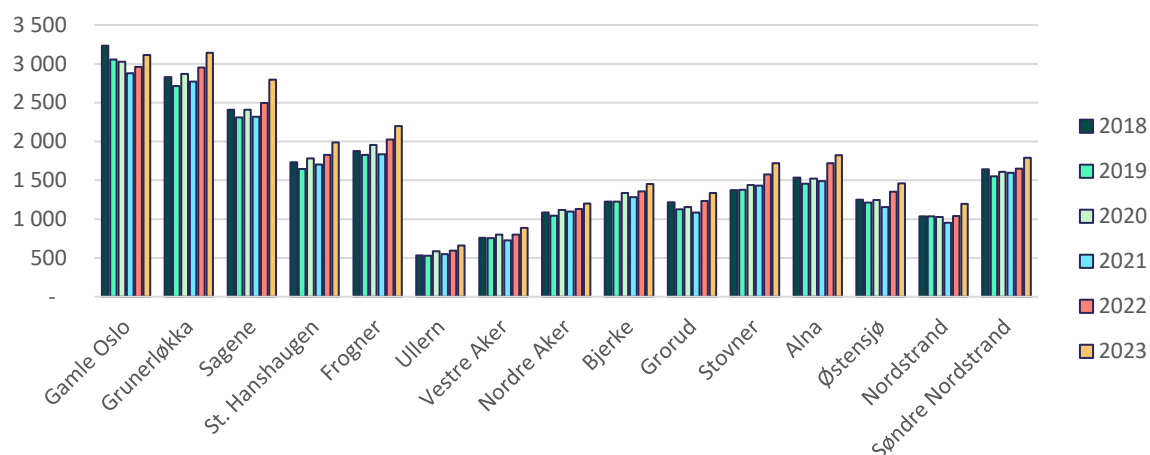
Kilde: Bydelsstatistikken

Figur 36. Antall innvilgede og avslåtte søknader om tildeling av kommunal bolig. Per bydel. 2022.



Kilde: Bydelsstatistikken

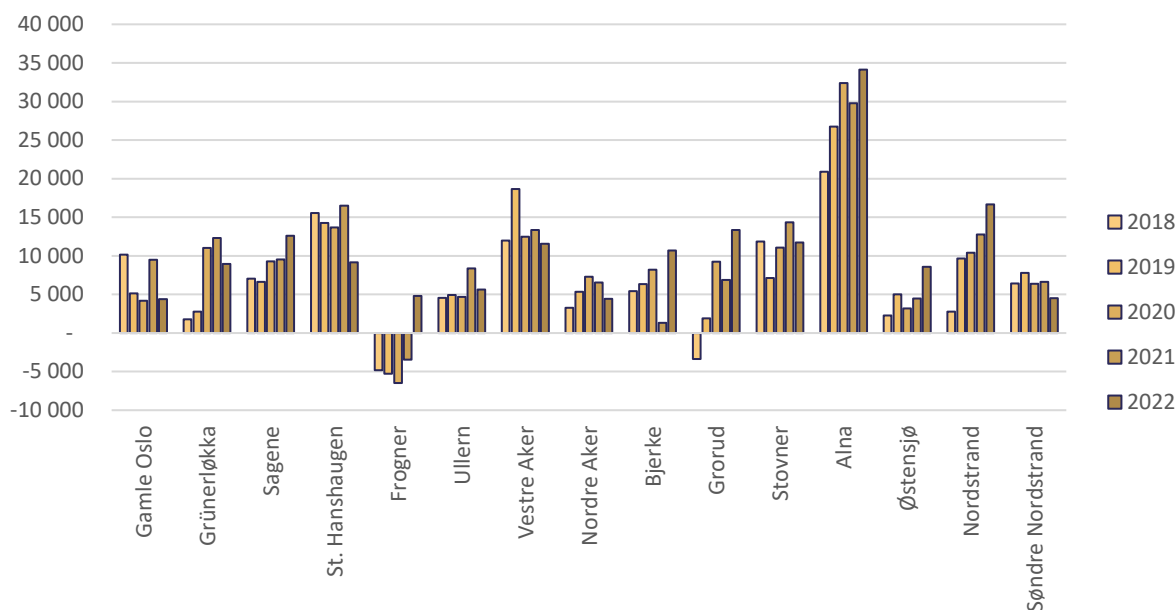
Figur 37. Antall husstander med utbetaling av bostøtte fra Husbanken. Per bydel. 2018-2023.



Kilde: Husbanken

Utgiftene på f265 Kommunalt disponerte boliger har økt mest prosentmessig av alle funksjoner (jf. tabell 2). Det har ført til at mens funksjonen i 2015 utgjorde knapt 7 pst. av utgiftene utgjorde den knapt 10 pst. i 2022. En tidligere regnskapsanalyse av utviklingen mellom 2014 og 2020 viste at det er et sammensatt bilde av årsaken til økningen hvor lønn, nettoutgift til husleie, utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold har økt ulikt mellom bydelene. Det var også store forskjeller bydelene imellom, der sterk utgiftsøkning på funksjonen i noen bydeler kunne forklare mye av den samlede økningen. Vi finner igjen noe av det samme bildet i figur 38, som viser utviklingen i netto driftsutgifter til funksjonen mellom 2018 til 2022 (løpende priser). Det er både betydelige nivåforskjeller mellom bydeler, men også til dels ulik utvikling.

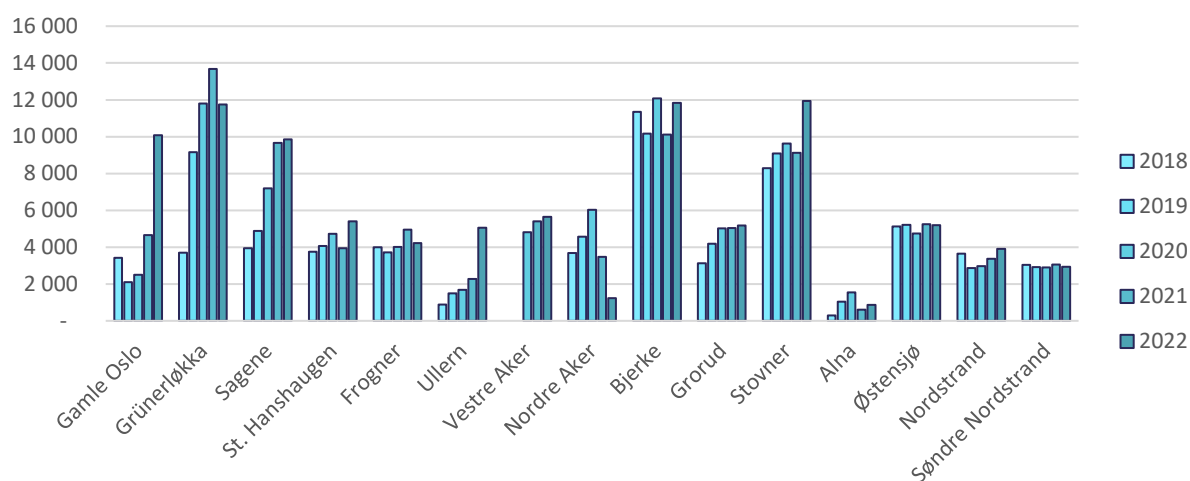
Figur 38. Netto driftsutgifter for funksjon 265 Kommunalt disponerte boliger. Per bydel. 2018-2022. Løpende priser.



Kilde: 12369: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, bydeler, etter funksjon og art (B) 2015 – 2022

For f283 har det vært en økning i utgiftene på funksjonen på 56 pst. fra 2015 (målt i faste priser), men bydelenes utgifter til bistand og etablering og opprettholdelse av egen bolig som andel av de samlede utgiftene har holdt seg rimelig stabil på om lag 5 pst. Her er det likevel relativt store variasjoner mellom bydelene, der utgifter ført på f283 utgjør rundt 20 pst. av de samlede utgiftene i enkelte bydeler, mens i for eksempel Alna har man konsekvent registrert minimale utgifter på denne funksjonen. Dette vil nok også kunne være preget av forskjellig føringspraksis, og for eksempel bør kanskje Alnas minimale registrerte utgifter ses i sammenheng med de betydelige utgiftene bydelen fører på f265.

Figur 39. Netto driftsutgifter for funksjon 283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig. Per bydel. 2018-2022. Løpende priser.



Kilde: 12369: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, bydeler, etter funksjon og art (B) 2015 – 2022

Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi (f273)

Funksjonen 273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi inneholder noe ulike tjenester på tvers av bydelene alt etter hvordan de har rigget sitt tilbud. Boks 4 oppsummerer hva KOSTRA-veilederen angir skal føres på funksjonen, og det er en relativt bred kategori som rommer sysselsettingstiltak både for arbeidsledige og yrkes- og utviklingshemmede. Forskjellige bydeler har ulike sysselsettingstiltak for målgrupper som har behov for det, både for ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Bydelene kan organisere tiltakene selv, eller være bidragsyter enten med bevilgninger/tilskudd eller bemanning. Det mangler tilsynelatende en sentral oversikt. Tiltakene endrer seg over tid, både ved at eksisterende tiltak videreutvikles, og at nye igangsettes. Målgruppene kan også variere mellom bydeler og over tid, og avhenger av hva de ulike bydelene identifiserer som utfordringer.

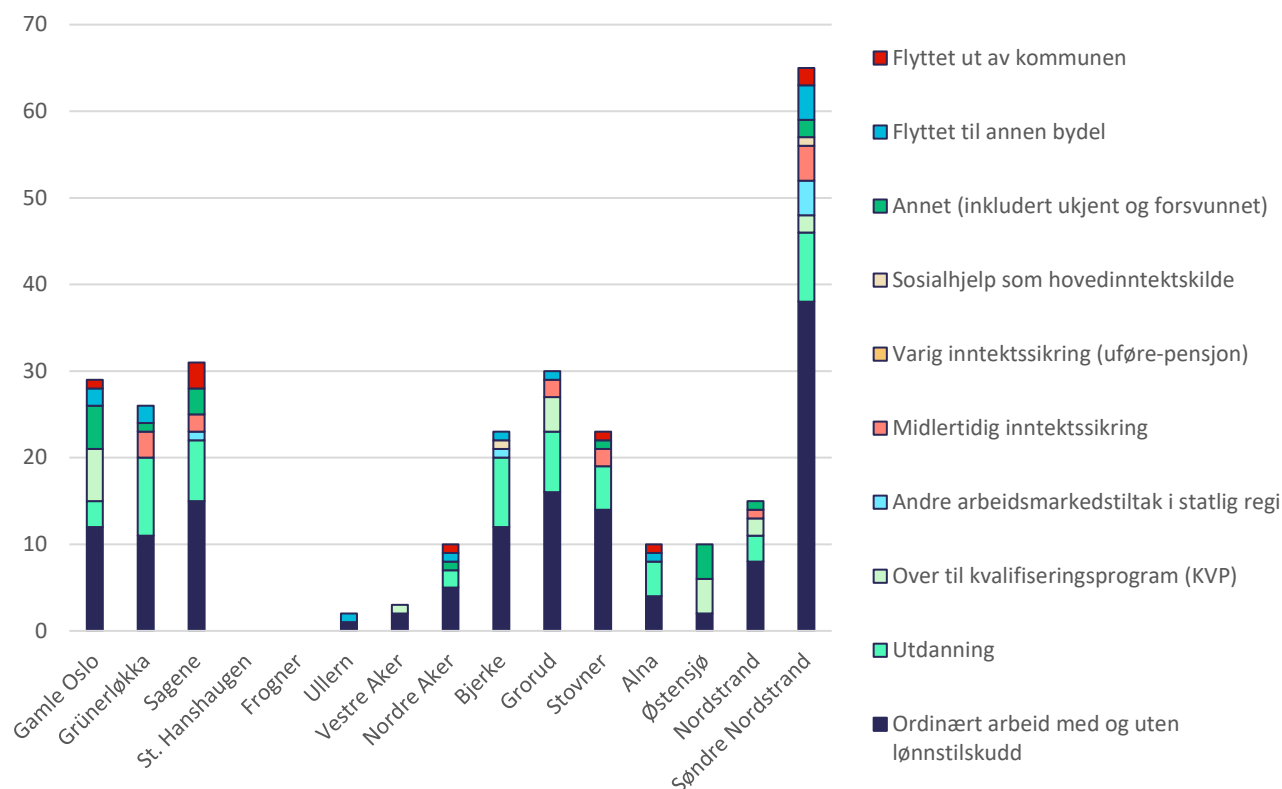
«Jobbsjansen» er et tiltak som blir nevnt spesifikt i KOSTRA-veilederen, og flere av bydelene nevner også arbeid med dette i sine årsberetninger. Dette er en tilskuddsordning IMDI har for å bidra til økt sysselsetting blant hjemmeværende innvandrerkvinner som står langt fra arbeidsmarkedet, og som har behov for kvalifisering for å komme i jobb eller ordinær utdanning. Utgifter fra bydelene vil mest sannsynlig være medfinansiering. Bydelsstatikken for 2022 viser at antall deltakere i Jobbsjansen varierer en del på tvers av bydelene. Det samme gjelder resultatene for deltakerne som avsluttet programmet. Bydel Søndre Nordstrand skiller seg ut med å ha mange deltakere over tid. Hovedtyngden i bruk av Jobbsjansen har ellers tilsynelatende vært i sentrum øst og Groruddalen de siste årene.

BOKS 4

273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi

- Organisering av sysselsettingstiltak for arbeidsledige og for yrkes- og utviklingshemmede.
- Praksisplasser, tilskudd til bedrifter (inkl. Arbeidssamvirketiltak - ASVO-bedrifter).
- Direkte tiltaksutgifter belastes den funksjonen som sysselsettingsplassene brukes til. Funksjonen omfatter tiltak organisert av kommunen selv eller der hvor kommunen er bidragsyter enten med bevilgninger/tilskudd eller bemanning. Dette omfatter arbeidstreningstiltak, tiltak rettet mot mennesker med fysisk og psykisk funksjonshemming og eventuelt andre rent kommunale sysselsettingstiltak. I en del tilfeller har kommunen samarbeid med andre enn NAV om sysselsettingstiltak, det kan eksempelvis være foreninger eller organisasjoner som studieforbundet AOF. Funksjon 273 omfatter også tiltaket Jobbsjansen.
- Utgifter knyttet til lærlinger føres på den funksjonen som lærlingens tjenestested tilhører. Inntektsføring av refusjoner fordeles tilsvarende. Norskopplæringen for deltakerne i introduksjonsordningen knyttes til funksjon 213 Voksenopplæring.

Figur 40. Resultat for deltakere som avsluttet Jobbsjansen i 2022. Per bydel.

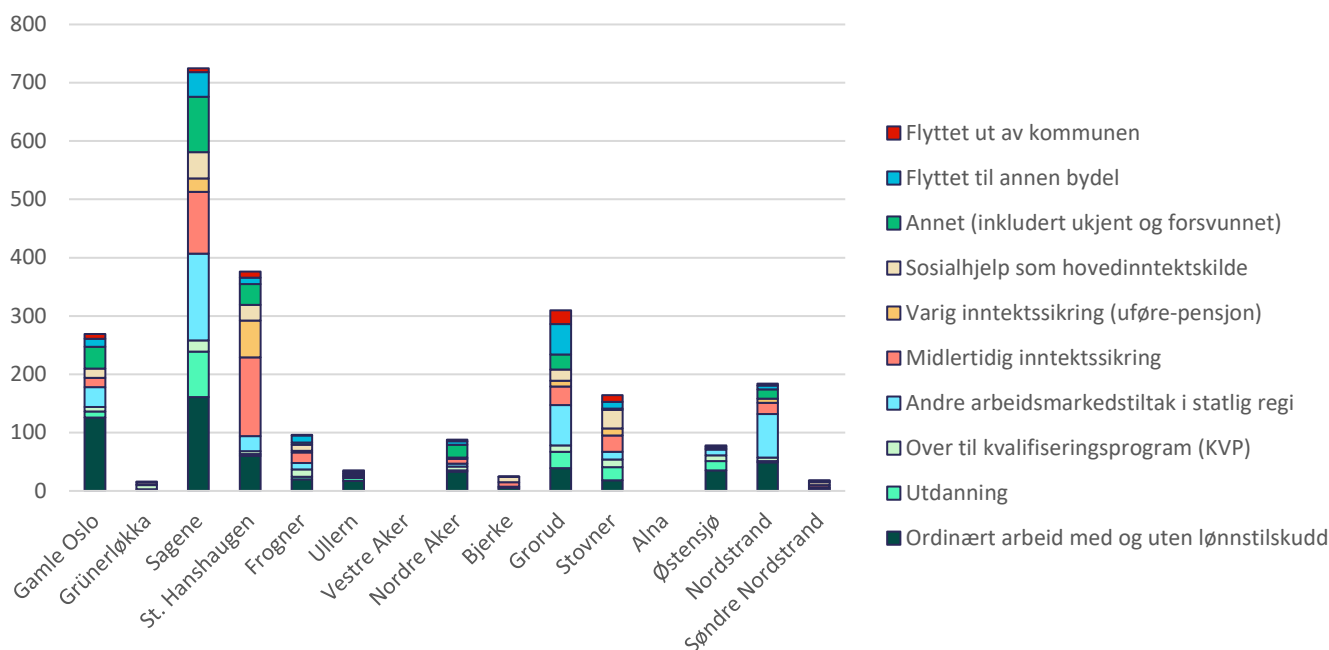


Kilde: Bydelsstatistikken

Bydelsstatistikken hadde frem til 2021 en tabell som viser resultat for mottakere av sosialhjelp som har deltatt i andre kommunale tiltak (og samtidig ikke er deltakere i KVP, introduksjonsordningen eller Jobbsjansen). Figur 41 viser deltakernes avgangsresultater i de ulike bydelene i 2021. Samlet er de vanligste resultatene overgang til arbeid (26 pst.), andre arbeidsmarkedstiltak i statlig regi (18 pst.) og midlertidig inntektssikring som AAP og

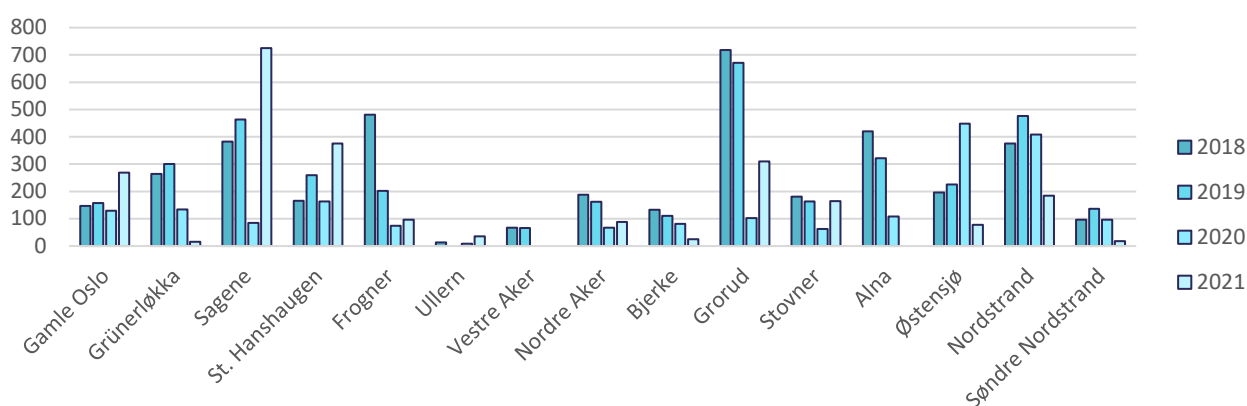
overgangsstønad (17 pst.), men det er imidlertid betydelig variasjon mellom bydelene. Figur 42 viser utviklingen i totalt antall deltakere som har avsluttet andre kommunale tiltak i årene 2018 til 2021. Det har vært betydelige svingninger mellom år for de fleste bydelene (pandemiårene kan sannsynligvis være en del av forklaringen).

Figur 41. Resultat for mottakere av økonomisk sosialhjelp - som ikke er deltakere i KVP, Intro eller Jobbsjansen - som avsluttet kommunale tiltak i perioden 01.01.-31.12. Per bydel 2021.



Kilde: Bydelsstatistikken

Figur 42. Totalt antall som avsluttet kommunale tiltak i perioden 01.01.-31.12, for mottakere av økonomisk sosialhjelp som ikke er deltakere i KVP, Intro eller Jobbsjansen. Per bydel. 2018-2021.

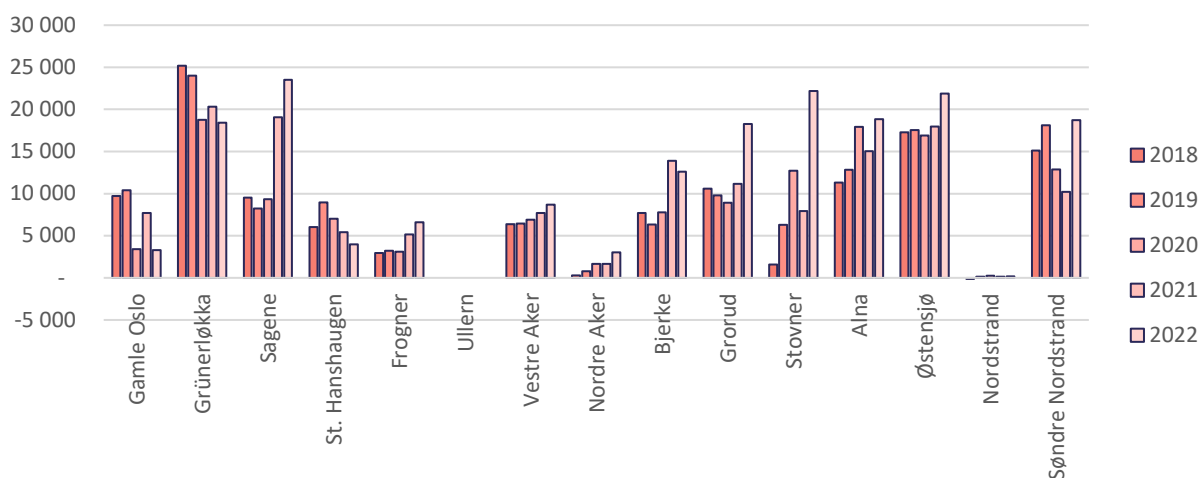


Kilde: Bydelsstatistikken

I en del bydeler inngår også «Varig tilrettelagt arbeid» (VTA) under f273. Tiltaket er rettet mot personer som mottar eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Tjenesten finansieres av statlig tilskudd og kommunal medfinansiering.

For f273 har det vært en økning i utgiftene på om lag 50 pst. fra 2015 (målt i faste priser), men bydelenes utgifter som andel av de samlede utgiftene har holdt seg rimelig stabil på om lag 10 pst. Her er det likevel også relativt store variasjoner mellom bydelene. Utgifter ført på f273 utgjør rundt 21 pst. av de samlede utgiftene i Østensjø (2022), mens bydeler som Ullern og Nordstrand har null eller minimale utgifter ført på funksjonen. Dette er nok enda et eksempel på at det kan være noen mer eller mindre vilkårlige forskjeller når det gjelder føringspraksis mellom bydelene. Både Nordstrand og Ullern har for eksempel registrert deltakere i både Jobbsjansen og «andre kommunale tiltak», men har altså ikke noen, eller nesten ikke noen, utgifter registrert på f273. Figur 43 viser utviklingen på tvers av bydelene mellom 2018 og 2022 i løpende priser.

Figur 43. Netto driftsutgifter for funksjon 273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi. Per bydel. 2018-2022. Løpende priser



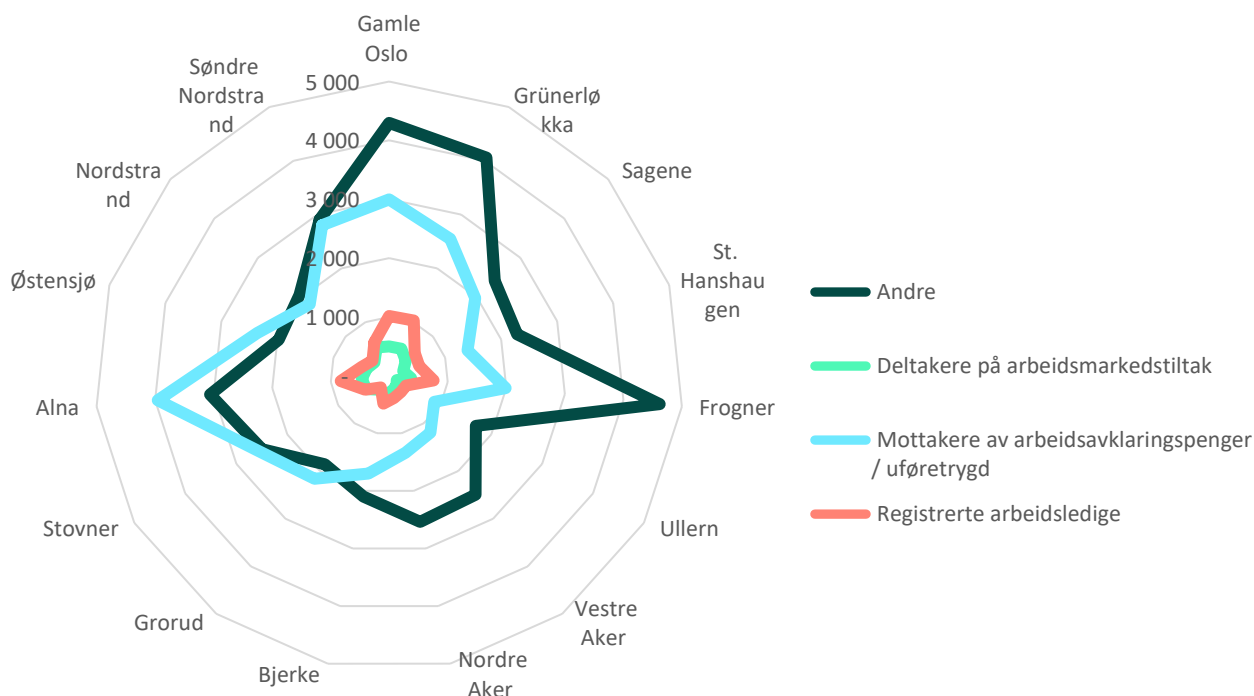
Kilde: 12369: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, bydeler, etter funksjon og art (B) 2015 – 2022

Personer som av ulike grunner har svak eller manglende arbeidsmarkedstilknytning er opplagt en sentral målgruppe for tiltak under f273. Figur 44 viser antallet personer (15 år og over) i noen utvalgte kategorier for «arbeidsstyrkestatus» for alle bydelene i året 2021. De utvalgte gruppene er arbeidsledige, deltakere på arbeidsmarkedstiltak, mottakere av AAP eller uføretrygd samt en stor gruppe med benevnelsen «andre».⁹ Frogner, Gamle Oslo og Grünerløkka har et stort antall i gruppen «Andre», mens i bydelene i Groruddalen er mottakere av AAP/uføretrygd en større gruppe. Figur 45 viser hvor stor andel de samme gruppene utgjør av befolkningen i bydelene, noe som er relevant for å se på utbredelsen. Disse gruppene som

⁹ Gruppen «Andre» inkluderer personer med følgende prioriterte arbeidsstyrkestatuser: dagpenger, sykepenger, etterlattepensjon inkl. barnpensjon, supplerende stønad, pensjoner fra andre enn NAV/Folketrygden, kontantstøtte, enslig forsørgerstønad/overgangsstønad, sosialhjelp, nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak, samt de med «ukjent status». I praksis vil de fleste mottakerne av dagpenger eller sykepenger ha prioritert arbeidsstyrkestatus som «Registrerte helt arbeidsledige» eller som «Sysselsatte». På samme måte vil de fleste med nedsatt arbeidsevne og som ikke er på tiltak ha mottak av en ytelse som prioritert status. «Andre ordninger»-kategorien er dermed en restgruppering av de som ikke fanges opp av høyere prioriterte statuser.

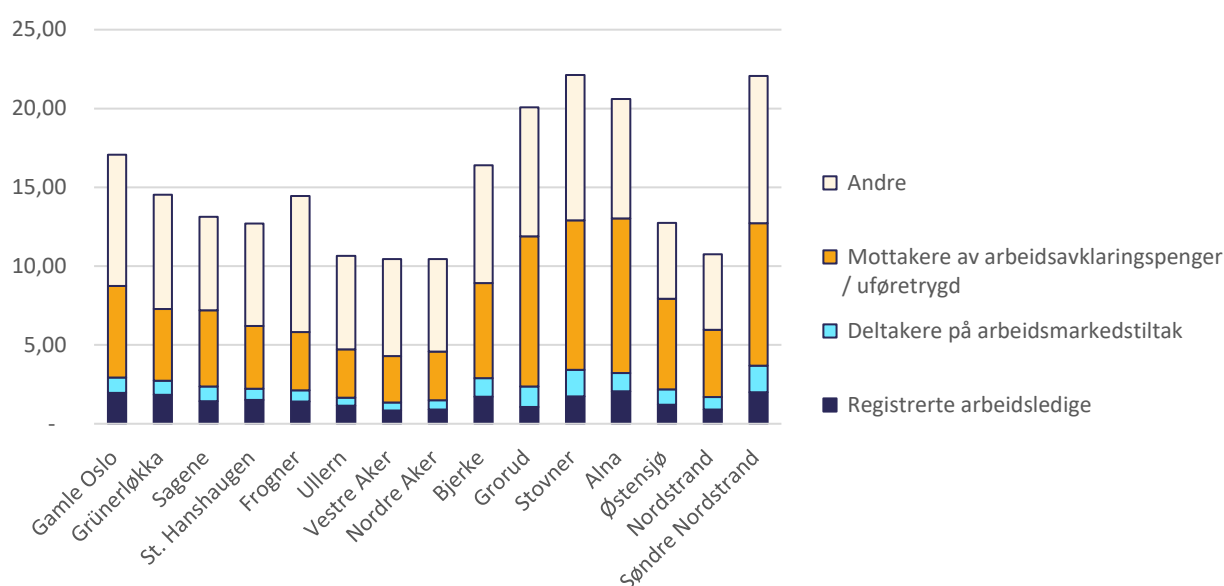
står nært eller helt utenfor arbeidsmarkedet utgjør samlet sett størst andel i Søndre Nordstrand, Stovner, Alna og Grorud.

Figur 44. Antall personer i utvalgte kategorier av «arbeidsstyrkestatus» for personer 15 år og over. Per bydel. 2021.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Figur 45. Personer i utvalgte kategorier av «arbeidsstyrkestatus» som andel av befolkningen, personer 15 år og over. Per bydel. 2021.



Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Dagens kriterier og vektorer på FO4A

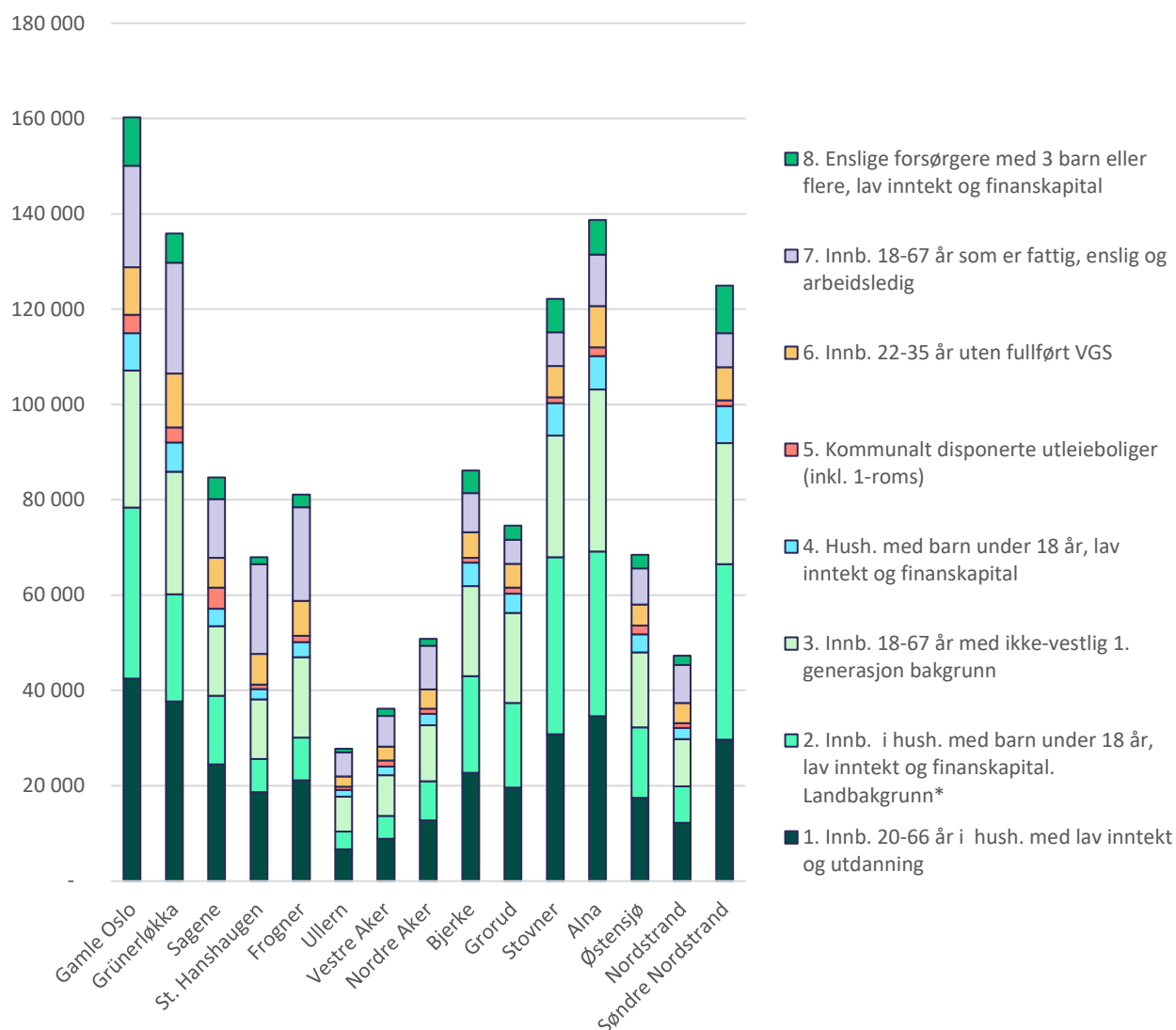
Dagens kriteriesett for FO4A stammer også fra siste store revisjon av alle funksjonsområder i 2016. Det ble her lagt til grunn at det er mange felles drivere bak behovet for økonomisk sosialhjelp og de øvrige sosiale tjenestene, og at kriteriesettet for FO4A derfor burde ta utgangspunkt i det reviderte delkriteriesettet for FO4C (også benyttet til FO4B). Dette ble gjort med noen tilpassinger, slik at kriteriesettet for FO4A skulle gjenspeile områdets bredere nedslagsfelt. Kriteriesettet har gjennomgått noen forandringer underveis, der den største endringen har vært å fjerne kriteriet som fanget opp personer som utløser integreringstilskudd år 2-5 etter at integreringstilskuddet fra 2023 blir fordelt særskilt. Dagens kriteriesett – inkludert hvert kriterium sin tyngde – er illustrert i figur 46.

Kriteriet *Innbyggere (20-66 år) i husholdninger med lav inntekt og utdanning* utgjør 26 pst. av fordelingsnøkkelen, mens *Innbyggere i husholdninger med barn under 18 år og lav inntekt og finanskapital med ikke-vestlig landbakgrunn* og *Innbyggere (18-67 år) med ikke-vestlig 1. generasjon landbakgrunn* utgjør 21 pst. hver. Sammen danner altså disse tre kriteriene rett under 70 pst. av dagens fordelingsnøkkel. Resterende kriterier utgjør samlet rett over 30 pst. og er i dag *Innbyggere (18-67 år) som er fattig, enslig og arbeidsledig* (13 pst.), *Innbyggere 22-35 år uten fullført VGS* (7 pst.), *Husholdninger med barn under 18 år og lavinntekt og finanskapital* (5 pst.), *Enslige forsørgere med 3 barn eller flere og lav inntekt og finanskapital* (5 pst.), samt *Kommunalt disponerte utleieboliger* (2 pst.).

Figur 46. Dagens kriteriesett for FO4A. Kriterier og kriterievekt i fordelingsnøkkelen.

Innb. 20-66 år i hush. med lav inntekt og utdanning	Innb. 18-67 år med ikke-vestlig 1. generasjon bakgrunn		Innb. 18-67 år som er fattig, enslig og arbeidsledig
	Innb. 22-35 år uten fullført VGS	Hush. med barn under 18 år, lav inntekt og finanskapital	Enslige forsørgere med 3 barn eller flere, lav inntekt og finanskapital
Innb. i hush. med barn under 18 år, lav inntekt og finanskapital. Landbakgrunn*			Komm. dispon. utleiebolig

Figur 47. Bydelsfordeling av midler per dagens kriterier og vektorer (rammer fra GH2024)



Figur 47 viser bydelsfordeling av midler til FO4A fra 2024 etter dagens kriterier og vektorer, og er en god illustrasjon på hvilke kriterier som gir stor uttelling i de ulike bydeler. For eksempel gir kriteriene knyttet til innbyggere i fattige barnefamilier med ikke-vestlig bakgrunn og innbyggere med 1. generasjon ikke-vestlig landbakgrunn stor uttelling for bydeler som Stovner, Alna og Søndre Nordstrand, mens kriteriet for innbyggere som er fattige, enslige og arbeidsledige særlig slår ut i sentrumsbydeler.

4.3 Kvalifiseringsprogrammet (FO4B)

Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om opplæring og arbeidstrening, der deltakerne skal få den type oppfølging de trenger for å komme i arbeid. Programmet gir også en mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt de aktuelle deltakerne kan ha dersom de ikke kan utføre vanlig arbeid. Målet med kvalifiseringsprogrammet er likevel jobb (heltid eller deltid), og gjennom deltakelse skal man få tett oppfølging og et individuelt tilpasset program med tiltak. KVP er på fulltid og utgjør 37,5 timer i uken, og reglene som gjelder i programmet ligner

reglene i arbeidslivet. Programmet kan vare i 2 år, med mulighet til forlengelse til 3 år. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet har rett til kvalifiseringsstønad¹⁰ og dette er den sentrale utgiftstypen på dette delfunksjonsområdet.

Det er åpent for å søke plass i KVP for personer som: 1) er i yrkesaktiv alder, 2) har nedsatt arbeids- og inntektsevne, 3) mottar ingen eller svært begrensede trygdeytelser,¹¹ 4) har et ønske om å komme i arbeid eller aktivitet, 5) har behov for tett individuell oppfølging, samt 6) har gjennomgått en vurdering av arbeidsevne sammen med NAV.

Deltaker og veileder samarbeider for å finne ut hva slags hjelp personen trenger for å komme i arbeid. Sammen utarbeides et program som skal inneholde arbeidsrettede tiltak, opplæringsaktiviteter, individuell oppfølging og veiledning. Deltakerne har ansvar for å følge opp programmet i samarbeid med veiledere ved NAV-kontoret.

Bydelene tildeles i dag midler for å tilby kvalifiseringsprogram ved en dedikert ramme som fordeles med samme nøkkel som brukes for fordeling av økonomisk sosialhjelp. Programmet ble etablert i Oslo i 2009. Ønsket aktivitetsnivå har de siste årene blitt spesifisert i tildelingsbrev til gjennomsnittlig 1 700 deltakere pr. måned, og forventet antall deltakere per bydel fastsettes etter den enkelte bydels kriterieandel for den samme fordelingsnøkkelen som midlene fordeles gjennom. KVP nådde sitt høyeste antall deltakere i Oslo i 2013 med 1 650 deltakere i gjennomsnitt per måned. Deretter var det en svak nedgang i antall deltakere, før man igjen så en liten økning. I 2020 var det månedlige gjennomsnittet 1 601. Under pandemien gikk antall deltakere ned igjen, til 1 466 i snitt pr. måned i 2021. I 2022 gikk det gjennomsnittlige antallet deltakere ytterligere ned til 1 385 personer. I 2021 kom 49 pst. av deltakerne i arbeid etter fullført kvalifiseringsprogram. Andelen varierte fra 28 pst. i Bydel Østensjø til 78 pst. i Bydel Vestre Aker. En del av dem som ikke kommer i arbeid vil gå over til økonomisk sosialhjelp eller statlige ytelser.¹² Oslo er det fylket som bruker mest på kvalifiseringsstønad av alle landets fylker, men det har vært en nedadgående trend i både stønad per innbygger og antall kroner utbetalt per deltaker.¹³

Figur 48 viser gjennomsnittet for faktisk antall KVP-deltakere for årene 2018-2022 (per 31.12) per bydel, samt gjennomsnittlig differanse sett opp mot det forventende antallet deltakere for de samme årene, mens figur 49 viser avviket mellom forventet og faktisk deltakelse for hvert av årene. Sett under ett er det særlig bydelene i sentrum øst som har de største avvikene, men det er også her man har flest deltakere. Det er kun Nordre Aker som i stort har hatt flere deltakere enn forventningstallet tilsier.

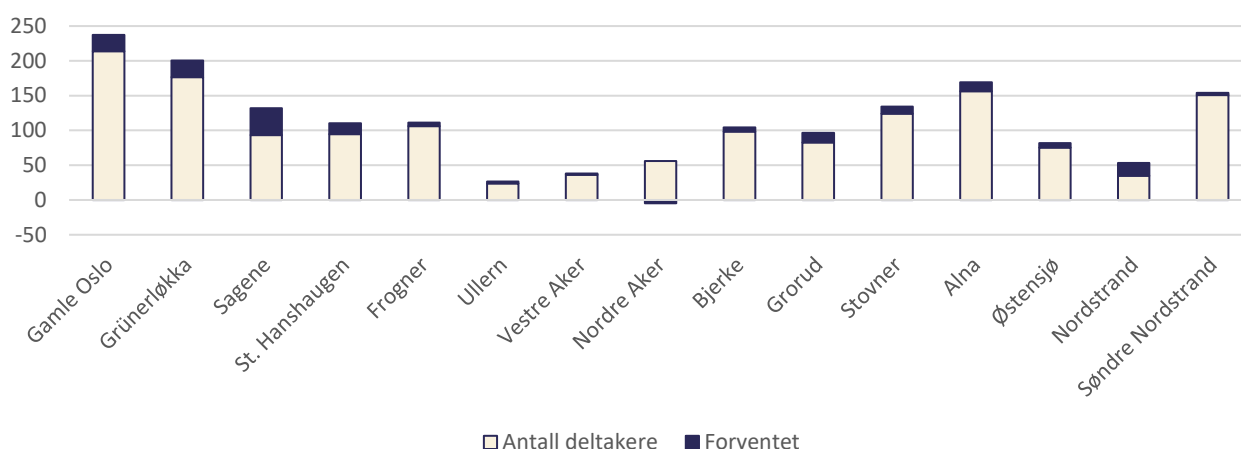
¹⁰ Utbetalt kvalifiseringsstønad er tilsvarende to ganger Folketrygdens grunnbeløp. Deltakere under 23 år mottar 2/3 stønad. Man kan i tillegg også få bostøtte og barnetillegg.

¹¹ Oslo kommunes søknadsskjema for deltakelse i KVP spesifiserer dette slik: *Dersom du har rett til AAP, overgangsstønad, uføretrygd eller introduksjonsprogram har du ikke rett på KVP.*

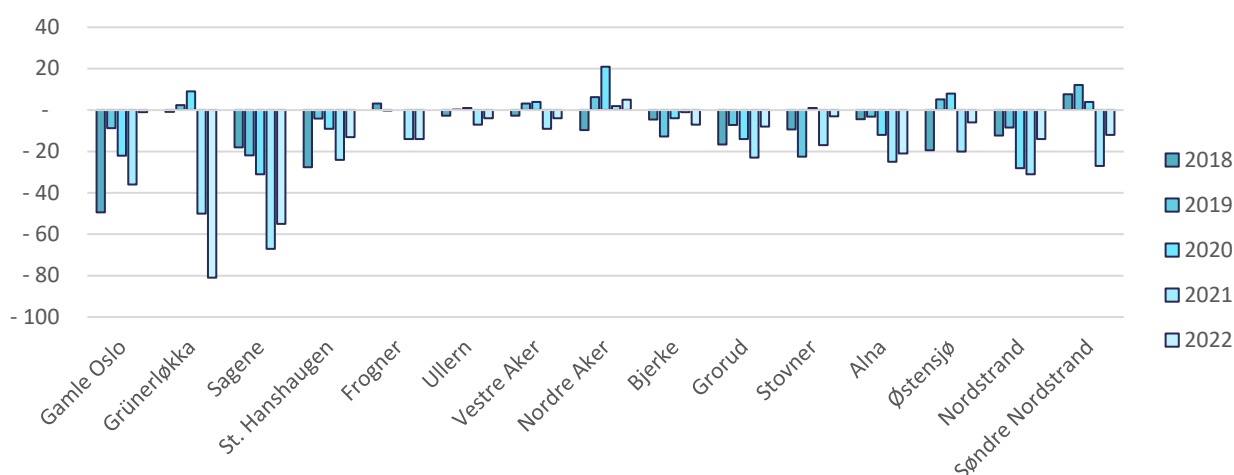
¹² Oslostrender 2023 (Rapportering fra Velferdsetaten)

¹³ SSB (2022) Over halvparten i arbeid etter fullført kvalifiseringsprogram

Figur 48. Gjennomsnittlig faktisk antall KVP-deltakere (31.12) og gjennomsnittlig differanse fra forventet antall (forventet antall per måned), gjennomsnitt 2018-2022, per bydel.



Figur 49. Avvik mellom forventet og faktisk antall deltakere i KVP, 2018-2022, per bydel.



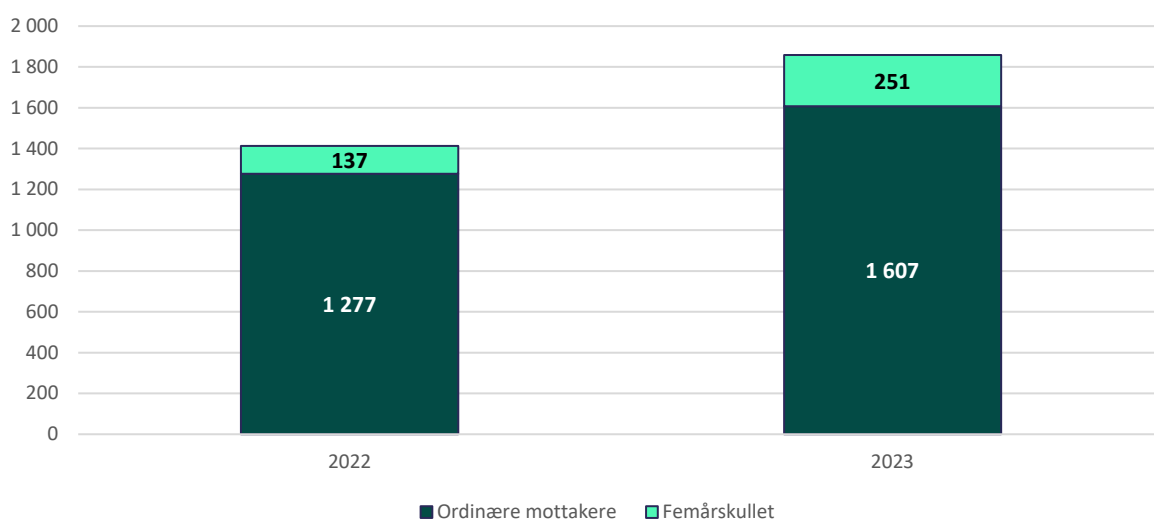
4.4 Avvik mellom bevilgninger og utgifter for FO4.

Dette avsnittet viser sammenstillinger av bydelenes avvik mellom «sentralt budsjett» og regnskap, fordelt på de tre delfunksjonsområdene (4A, 4B og 4C). I sentralt budsjett inngår bystyrets opprinnelige budsjettvedtak og sentrale budsjettjusteringer gjennom året. FIN gjennomfører årlig en avviksanalyse der det tas utgangspunkt i bystyrets budsjettvedtak (Dok. 3) fordelt på funksjonsområder, og deretter er alle budsjettjusteringer som er vedtatt sentralt (dvs. av bystyret, byrådet, byråd og kommunaldirektør) lagt inn og sortert på funksjonsområder på grunnlag av innholdet i den enkelte sak. I motsetning til årsberetninger, hvor forbruket sammenlignes med bydelenes egen fordeling av budsjettet på funksjonsområder, er det fordelingen på funksjonsområder ved den sentrale tildelingen av midlene som legges til grunn her. Avvikene mellom budsjett og regnskap per funksjonsområde vil være forskjellig avhengig av om man legger bydelenes lokale budsjett eller den sentrale fordelingen av budsjettet til grunn, noe som er i tråd med at bydelene har frihet til å disponere

egne midler innenfor den tildelte totalrammen. Vi benytter her avvikene mellom sentralt budsjett og regnskap fordi sammenligning med lokalt budsjett ville gitt utslag hvor forskjellige prioriteringer i bydelsutvalgene ville medført ikke sammenlignbare avvik på FO4A, FO4B og FO4C.

Vi ser her på budsjettavvik for årene 2018-2022. Vi har valgt å ikke inkludere sentralt budsjett og regnskap for 2023 siden det er noen forhold ved dette året som særlig kompliserer bildet for funksjonsområde 4. Budsjettavvikene for 2023 viser et stort merforbruk for FO4C (økonomisk sosialhjelp) og et stort mindreforbruk for FO4A (sosiale tjenester). Dette gjelder for de aller fleste av bydelene, og begge deler vil blant annet være knyttet til det store antallet flyktninger fra Ukraina som har kommet til Norge og Oslo de siste årene. En nærliggende hypotese for resultatet for FO4A i 2023, der store merforbruk tidligere år har blitt til store mindreforbruk, er dermed at store økninger i rammen som følge av økt integreringstilskudd ikke har klart å omsettes i utgifter til introduksjonsprogrammet. Det er tilsvarende nærliggende å tenke at økt forbruk på FO4C *delvis* vil skyldes økte utbetalinger til flyktninger, siden vi kan se at økningen for ordinære mottakere fra 2022 til 2023 var på 26 pst. mens økningen for mottakere i femårskullet (flyktninger) var på 84 pst., jf. figur 50. Det bør likevel poengteres at nåværende «dyrtid» selvsagt også vil ha ført til økt behov også hos «ordinære» mottakere. Utgifter knyttet til flyktninger skal i utgangspunktet «finansieres» av integreringstilskudd fra staten de første 5 årene. For nyankomne fordeles dette sentralt, mens integreringstilskudd for årskullene 2-5 år fordeles som en særskilt tildeling til bydelene. Dette er altså tjenester og utgifter som ligger utenfor fordelingssystemet og kriteriefordelingen på funksjonsområde 4. Når denne delen av bydelsøkonomien brått blir så utslagsgivende på regnskapet vanskeliggjør det sammenligninger over tid. Utslagene som det økte flyktningmottaket har gitt er kanskje heller ett uttrykk for et makro-problem (størrelse på rammer), enn et fordelingsproblem.

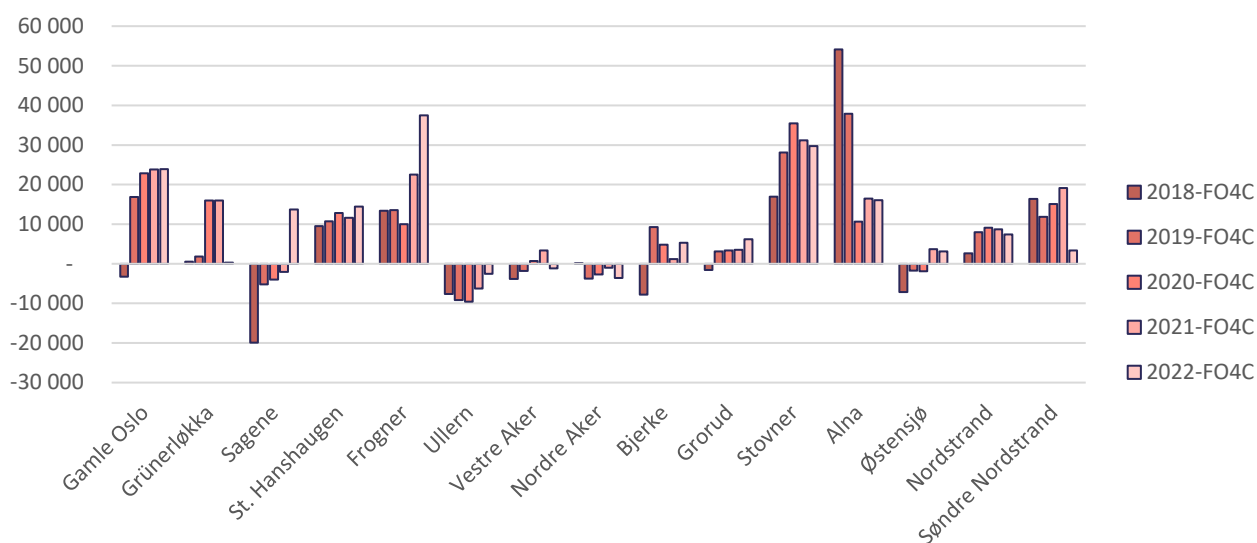
Figur 50. Regnskap FO4C Økonomisk sosialhjelp 2022-2023, spesifisert på mottakergruppe



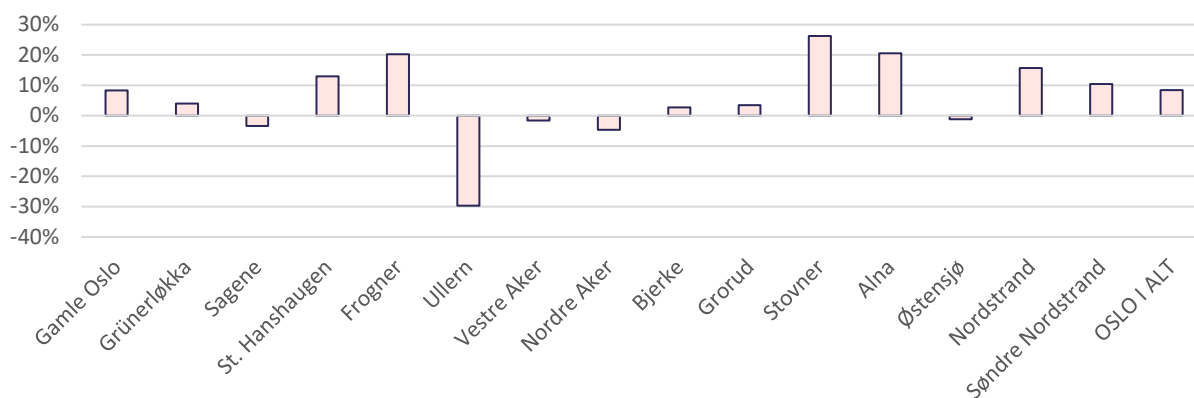
Kilde: Avviksanalyse fra Byrådsavdeling for finans, tall fra Beregningsutvalget for flyktninger.

Figur 51 viser bydelens avvik mellom budsjett og regnskap på FO4C, fra FIN sin avviksanalyse. Mange av bydelene har hatt et mindreforbruk på funksjonsområdet de siste årene. Det er kanskje særlig vestkantbydelene som skiller seg ut med nokså systematisk merforbruk i hele perioden, men også Sagene hadde et merforbruk i årene før 2022. Figur 52 viser avviket målt i prosent av budsjettet, som et gjennomsnitt for årene 2018-2022, og her er det Ullern som skiller seg ut med konsekvent høyt merforbruk. Blant de med mindreforbruk er det forskjellige «typer» bydeler, der befolkningen ofte har overvekt av ulike typer kjennetegn

Figur 51. Avvik mellom budsjett og regnskap i bydelene. FO4C Økonomisk sosialhjelp. 2018-2022 (mill. kr.)



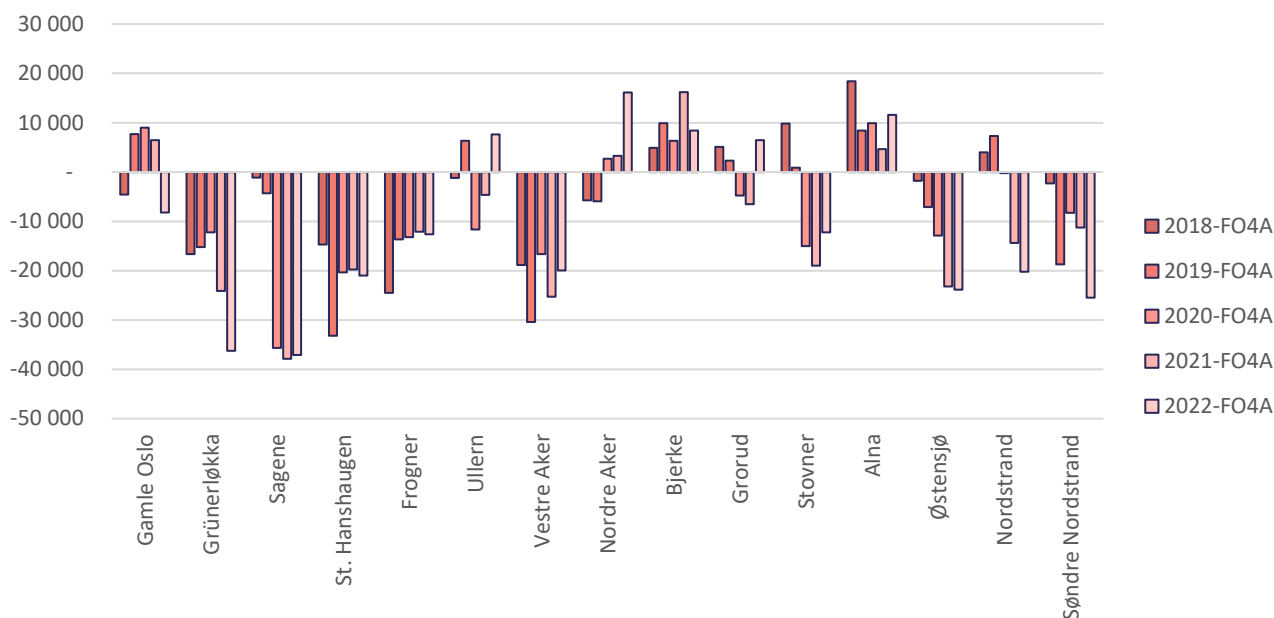
Figur 52. Avvik målt i prosent av budsjett i bydelene. FO4C Økonomisk sosialhjelp. Gjennomsnitt 2018-2022.



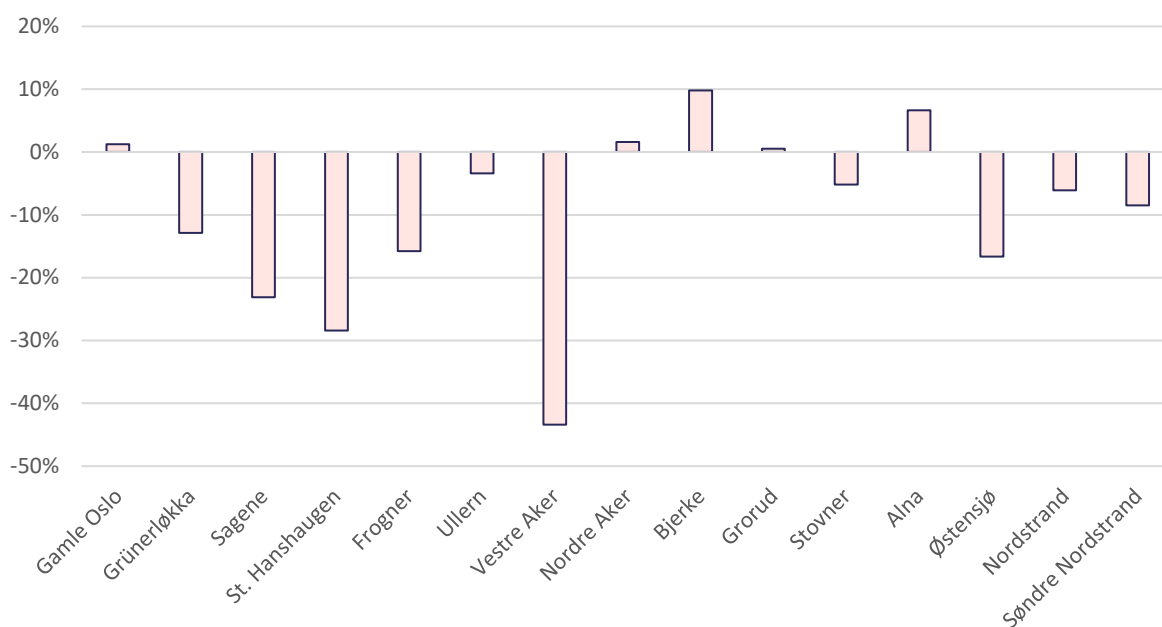
Figur 53 viser bydelens avvik mellom budsjett og regnskap på FO4A. De aller fleste bydelene har konsekvent hatt et merforbruk på funksjonsområdet de siste årene. Sentrumsbydelene – med unntak for Gamle Oslo – og Vestre Aker har de største avvikene i kroner. Målt i prosent av budsjett er bildet nokså likt, men i mange av årene skiller særlig Vestre Aker seg ut med høyt merforbruk. Figur 54 viser gjennomsnittet i årene 2018-2022. På lik linje med FO4C finner vi

også for FO4A bydeler der befolkningen ofte deler de samme kjennetegnene på både «pluss og minussiden».

Figur 53. Avvik mellom budsjett og regnskap i bydelene. FO4A Sosiale tjenester 2018-2022 (mill. kr.)



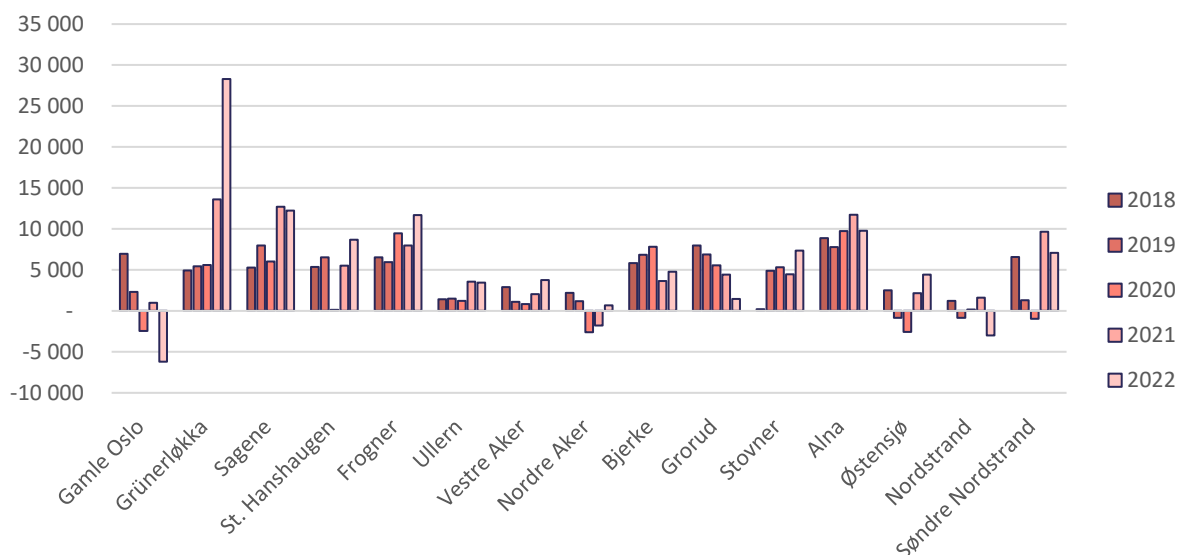
Figur 54. Avvik målt i prosent av budsjett i bydelene. FO4A Sosiale tjenester. Gjennomsnitt 2018-2022.



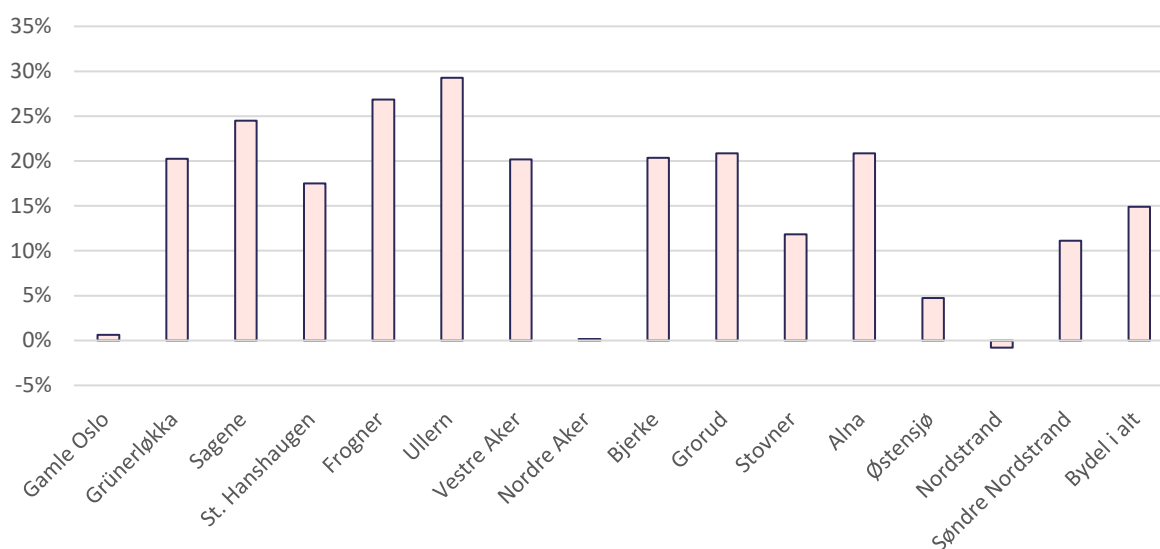
Figur 55 viser bydelens avvik mellom budsjett og regnskap på FO4B. De aller fleste bydelene har konsekvent hatt et mindreforbruk på funksjonsområdet de siste årene, med noen unntak enkelte år. Figur 56 viser avvik målt i prosent av budsjett (gjennomsnittet i årene 2018-2022)

og bildet med utstrakt mindreforbruk er nokså likt. Gamle Oslo, Nordre Aker og Nordstrand skiller seg likevel ut med et balansert resultat over tid.

Figur 55. Avvik mellom budsjett og regnskap i bydelene. FO4B Kvalifiseringsprogrammet. 2018-2022 (mill. kr.)



Figur 56. Avvik målt i prosent av budsjett i bydelene. FO4B Kvalifiseringsprogrammet. Gjennomsnitt 2018-2022.



5 SØF og SINTEF: analyser og funn

Det som følger under er en kortfattet oppsummering av den eksterne rapporten fra SØF og SINTEF, herunder deres metodiske tilnærming til oppdraget (kvantitative analyser og bydelsintervjuer) og analyser av eksisterende kriteriesett og utvikling av forslag til nye kriterier. Avslutningsvis presenteres den eksterne rapportens to alternative forslag til

kriteriesett. For mer utdypende informasjon vises det til den fulle rapporten fra SØF og SINTEF som ligger som vedlegg til denne rapporten.

5.1 Metodisk tilnærming

En hovedutfordring i utviklingen av fordelingsnøkler er å finne kriteriesett som 'treffer' alle bydelene like godt. Kriteriesettene bør ikke reflektere utgiftsbehovet til noen bydeler godt mens andre bydeler i mindre grad får sine utgiftsbehov fanget opp. Fordelingsgrunnlaget bør med andre ord være *effektiv* og *rettferdig*. Den eksterne rapporten fra SØF og SINTEF har søkt å ivareta disse hensynene ved å benytte et studiedesign som bruker både kvantitative og kvalitative metoder for å avdekke relevante indikatorer og mulige skjevheter i fordelingsvirkningene.

Studiedesignet inneholder følgende trinn:

1. Innhente kvantitative data.
2. Gjennomføre kvantitative analyser med eksisterende kriterier.
3. Kartlegge om det er systematiske avvik i modellenes forklaringskraft for enkeltbydeler.
4. Gjennomføre intervju med fagpersoner og administrasjon i bydeler hvor modellene har dårligere prediksjonsevne for å finne kildene til slike avvik.
5. Benytte identifiserte kilder til avvik fra intervjurunde til å gjennomføre kvantitative analyser med nye kriterier som bedre kan forklare variasjonen i tjenesteforbruk.
6. Vurdere om modellenes forklaringskraft er bedret og skjevheter i prediksjonsevne mellom bydelene er utjevnet.

Kvantitativ analyse

Rapporten fra SØF og SINTEF baserer seg i hovedsak på individnivåanalyser ved bruk av registerdata i microdata.no, som gir informasjon om omfang (både antall mottakere og utbetalinger) knyttet til FO4B Kvalifikasjonsprogrammet og FO4C økonomisk sosialhjelp.

Microdata-tjenesten inkluderer individbasert registerdata for alle innbyggere i Norge. For Oslo har man for eksempel informasjon om hvilken bydel alle individer er tilknyttet, samt bakgrunnsvariabler på individnivå som kjønn, alder, innvandringsstatus og fødeland. I tillegg foreligger forskjellige mål på inntekt, utdanningsnivå, foreldres utdanningsnivå og kobling til husholdnings- og foreldre-ID. Det finnes også mye statistikk på husholdningsnivå, herunder sammensetningen av antall barn og voksne, samlet husholdningsinntekt, og husholdningsinntekt basert på EU-ekvivalensskala. Bolig- og husholdningsstatistikker fra 2015 inneholder videre detaljert informasjon om boform (areal, trangboddhet, antall rom, eierform, om boligen er kommunalt eid, etc.) og flere andre bakgrunnsvariabler. Samlet sett gir alle disse registrene en detaljert beskrivelse av kjennetegn ved individer og husholdninger i Oslo.

Tjenestene som knytter seg til FO4A Sosiale tjenester innbefatter i mindre grad individbasert registerstatistikk, og en utfordring ved å benytte microdata.no er at det ikke er mulig å koble eksterne datakilder på individnivå. For analyser av FO4A er det for eksempel veldig relevant å undersøke om helsetilstander og diagnoser knyttet til rus og psykiatri kan bidra til å forklare variasjoner i omfang av disse tjenestene. SØF og SINTEF har på dette området bestilt aggregert data fra Helsedirektoratet for antall individer med gitte diagnoser (rus og rus og psykisk hele) etter bydel, kjønn og 10-årig alder. Denne «cellevariabelen» angir da hvor stor andel som har en rus- eller psykiatridiagnose etter bydel, kjønn og 10-årig aldersintervall. I Microdata har man så for hvert individ innenfor en bydel, et gitt aldersintervall og kjønn, koblet på informasjon om andelen individer med rusdiagnose som utgangspunkt for sine analyser.

«Råd og veiledning» er en sentral oppgave under FO4A der det heller ikke er mulig å koble informasjon om hvem som får råd og veiledning med individinformasjon i microdata. SØF og SINTEF har derfor fått uttrekk fra Oslo kommunes fagsystem med informasjon om antall personer innenfor ulike aldersgrupper og kjønn som har fått vedtak om råd og veiledning fordelt på den enkelte bydel. Her har man kodet opp informasjon om andel personer som mottar råd og veiledning på en tilsvarende måte som med «rus», men siden dette er en «tjeneste» og ikke et mulig «kjennetegn» ved tjenestemottakere så er dette benyttet som en avhengig variabel.

Microdatatjenesten inneholder likevel informasjon om bostøtte, noe som er relevant for FO4A. SØF og SINTEF har inkludert dette i sine individanalyser. Det er likevel viktig å påpeke at de ikke har hatt mulighet å skille mellom statlig og kommunal bostøtte, men har sett på begge disse størrelsene samlet. Deres begrunnelse for å allikevel inkludere dette i sine analyser er at de vurderer det som sannsynlig at individer som mottar bostøtte (statlig og/eller kommunal) også er mottakere av andre av kommunens sosiale tjenester.

Registeranalysene på individ- og cellenivå består hovedsakelig i at enten en tilstand (eksempelvis sosialhjelpsmottaker) eller et omfang (samlet bidrag, andel som har mottatt råd og veiledning, etc.) inngår som avhengig variabel i en regresjonsanalyse. Uavhengige variabler vil være indikatorer som beskriver kjennetegn ved individer eller deres husholdning. En regresjonsanalyse består kort oppsummert i at man forsøker å forklare observert variasjon i en avhengig variabel (utfall, tilstand etc.) med forskjellige uavhengige variabler. Det er kjennetegn ved individer, celler av individ og bydeler som utgjør mulige uavhengige variabler. Et eksempel på elementer man gjerne ønsker å teste ut relevansen av er individ- og/eller husholdningskarakteristika, arbeidsmarkedstilknytning eller utdanningsnivå.

Som avhengige variabler i individanalysene benytter SØF/SINTEF utbetalinger som dekker økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsstønad og bostøtte, samt tidligere nevnt «celldata» for mottakere av råd og veiledning. Det er gjort to typer analyser, hvorav den ene er basert på informasjon om stønadssum, mens den andre er basert på hvorvidt en person er stønadmottaker. Når man har brukt hvorvidt en person er stønadmottaker eller ikke som avhengig variabel, er det for å kunne si noe om forklaringsfaktorer for sannsynligheten å være stønadmottaker, uavhengig av størrelsen på utbetalingen.

Populasjonen i individnivåanalysene er avgrenset til individer bosatt i Oslo kommune i 2019 i alderen 18-67. Grunnen til at det ble tatt utgangspunkt i 2019-tall henger sammen med

koronapandemien, siden 2020 ble vurdert å være et atypisk år, og at det ved utarbeidelsen av rapporten var enkelte variabler for 2021 som ennå ikke var oppdatert i microdata. Rapporten presenterer likevel analyser for flere år – både før og etter 2019 – for å undersøke om resultatene skiller seg vesentlig mellom forskjellige år. Det inkluderes også supplerende analyser som undersøker om resultatene drives av enkelte bydelsgrupper eller kan sies å være gjeldende for «alle», og i hvilken grad resultatene synes å være drevet av ekstremobservasjoner.

Kvalitativ metode: intervju med bydeler

Som en del av studiedesignet beskrevet over, inngår det en caseundersøkelse der man har gjennomført intervjuer med utvalgte bydeler. Hensikten med dette var blant annet å gi SØF og SINTEF økt innsikt i sammenhengen mellom ressursinnsats og tjenestenivå i bydelene, men også kartlegge hvordan bydelene opplever at dagens kriteriesett for FO4 fanger opp ressursbehov, samt å gi bydelene mulighet til å komme med innspill på mulige nye kriterier til uttesting.

Utvelgelse av bydeler ble gjort i samråd mellom SØF og SINTEF og referansegruppen, og man så blant annet på hvorvidt dagens kriterier «treffer» bydelenes utgifter godt eller mindre godt, med sikte på å velge ut bydeler som enten hadde høyere eller lavere forbruk enn dagens kriteriesett skulle tilsi. Andre momenter var et ønske om å snakke med bydeler som representerer ulike sammensetninger av levekårsutfordringer samt å sikre en god geografisk bredde. Det var bydelene Stovner, Sagene, Søndre Nordstrand og Vestre Aker som til slutt ble valgt ut.

Det var bydelene selv som valgte ut relevante intervjupersoner, men det ble spesifisert fra SØF og SINTEF og referansegruppen at man ønsket representanter fra bydelene med god kjennskap til FO4 og tilhørende ressursbehov og tjenesteomfang. Det varierte mellom bydelene hvor mange som deltok i intervjuene, der to av bydelene stilte med to personer og de øvrige to bydelene med fire. I alle bydelene var både økonomiavdelingen og Nav representert.

Intervjuene ble gjennomført på en «semistrukturert» måte, hvor formålet var at informantene fritt skulle reflektere rundt hva de opplever som viktige forhold som enten påvirker kostnadsnivået på tjenester innenfor FO4, eller forhold som påvirker omfanget av tjenester. Det er viktig å presisere at informasjonen som kom frem under intervjuene er informantenes oppfatning.

5.2 Analyser av dagens modell

En del av oppdraget til SØF og SINTEF var å se på nye forslag til kriteriesett i sammenheng med de eksisterende, for å kunne sammenligne resultatene med tanke på i hvilken utstrekning forskjellige kriteriekombinasjoner klarer å forklare faktorer som påvirker innbygges behov for bydelens tjenester under FO4-området. Siden den metodiske tilnærmingen benyttet seg av Microdata-tjenesten, var det følgelig behov for å «gjenskape» dagens kriteriesett i Microdata. Tabell 5 er hentet fra SØF/SINTEF sin rapport, og viser hvordan «dagens» kriterier er operasjonalisert for analysene i Microdata.

Tabell 5. Dagens kriteriesett (FO4) og operasjonalisering i microdata.

Kriterium	Dagens kriterier	Operasjonalisering av dagens kriterier i microdata
1	Antall innbyggere i husholdninger som har barn under 18 år, med inntekt under 60 % av median (EU-skala) og brutto finanskapital per forbruksenhet under 1G. Landbakgrunn Asia, Afrika, mv. Inntektsår 2020.	Husholdningen har minst ett barn, og husholdningsinntekten (per EU-ekvivalenter) er lavere enn 60% av Oslo-median (60%*388619), landbakgrunn ikke-vestlig, brutto finanskapital under 1G
2	Antall innbyggere 18-67 år med ikke-vestlig 1. generasjon bakgrunn 01.01.2022.	Alder 18-67 år, landbakgrunn ikke-vestlig, innvandringskategori B
3	Antall husholdninger med barn under 18 år, inntekt under 60 % av median (EU-skala) og brutto finanskapital per forbruksenhet under 1G, inntektsår 2020.	Husholdningen har minst ett barn, og husholdningsinntekten (per EU-ekvivalenter) er lavere enn 60% av Oslo-median (60%*388619), brutto finanskapital under 1G
4	Antall kommunalt disponerte utleieboliger (inkl. 1-roms) 01.01.2022. Kilde: Boligbygg Oslo KF og SSB.	Kommunalt eid bolig
5	Antall innbyggere 22-35 år uten fullført videregående opplæring, 2021.	Alder 22-35 år med utdanningskode 0, 1 eller 2.
6	Antall innbyggere 18-67 år som er fattig, enslig og arbeidsledig, inntektsår 2020.	Alder 18-67 år, husholdningsinntekt (per EU-ekvivalent) lavere enn 60% av Oslo-median (60%*388619), arbeidsledig
7	Antall enslige forsørgere med 3 barn eller flere og inntekt under 60 % av median (EU-skala) og brutto finanskapital per forbruksenhet under 1G. Inntektsår 2020.	Aleneforsørgerhusholdning, antall barn >= 3, husholdningsinntekt (per EU-ekvivalent) lavere enn 60% av Oslo-median (60%*388619), brutto finanskapital under 1G
8 (kun FO4A)	Antall innbyggere 20-66 år i husholdninger der hovedinntektstaker har lav utdanning årlig lavinntekt (EU-skala 60 %), inntektsår 2020.	Alder 20-66 år i husholdning hvor individet med høyest inntekt i husholdningen har lav utdanning og lavere inntekt enn 60% av 412 000
9 (kun FO4B/C)	Antall ikke gifte 20-49 år 01.01.2022 * Lavutdanningsindeks 2022* Utflyttingsindeks 2022.	Utflyttingsindeks * dummy for individer: alder 20-49 år, ikke gift, lav utdanning
10 (kun FO4B/C)	Antall enslige 20-49 år med lav inntekt (EU-60) og lav utdanning, inntektsår 2020.	Alder 20-49 år, alenehusholdning, husholdningsinntekt (per EU-ekvivalent) lavere enn 60% av Oslo-median (60%*388619), lav utdanning

Alle kriterier fra microdata er definert med utgangspunkt i data fra 2019

Rapporten fra SØF og SINTEF viser at deres operasjonaliserte versjon av «dagens» kriterier har en viss grad av forklaringskraft, særlig når det gjelder analysene der utbetalinger fra økonomisk sosialhjelp og bostøtte er avhengig variabel. Deres analyser der inntekt fra kvalifiseringsstønad eller andel mottakere av råd og veiledning (celle) er brukt som avhengig variabel har derimot lav forklaringskraft.

SØF og SINTEF peker særlig på at «dagens» kriterium som fanger opp «enslige og arbeidsledige innbyggere mellom 18-67 år med lavinntekt» (kriterium nr. 6 i tabell 5) peker seg ut som treffsikkert og egnet til å forklare noe av variasjon i behov for økonomisk sosialhjelp og bostøtte, sammen med kriteriene som skal fange opp aleneforsørgere med 3 barn eller mer som samtidig er definert som lavinntektshusholdning (kriterium nr. 7 i tabell 5) og kombinasjonen lav utdanning og lav inntekt (kriterium nr. 8 i tabell 5).

De innledende analysene av «dagens» kriteriesett ble fulgt opp med intervjuer av representanter fra utvalgte bydeler, der hensikten blant annet var å samle innspill til mulige «nye» kriterier som kunne testes ut i neste fase av prosjektet.

5.3 Oppsummering av intervjuer med bydeler

Det overordnede målet med intervjuene var å få mer kunnskap om tjenestene ute i bydelene, for å kunne identifisere mulige nye kriterier for testing i analysene. Avsnittene under oppsummerer noen av hovedtrekkene fra bydelsintervjuene (for mer informasjon vises det til vedlagte rapport fra SØF og SINTEF).

Søndre Nordstrand og Stovner er to bydeler som på mange måter ligner hverandre, både når det gjelder størrelse, beliggenhet som drabantbyer og befolkningssammensetning. Disse likhetene var også til dels tydelige når det gjaldt forhold som representantene fra de to bydelene trakk fram i sine respektive intervjuer. For eksempel viste begge til at man har enkelte områder med særlig opphopning av utfordringer, mens tilsvarende utfordringsbilde er mindre fremtredende i andre deler av bydelene. Relativt mange innbyggere med svak arbeidsmarkedstilknytning, mange ikke-vestlige innvandrere og mange med lav utdanning var noen forhold som begge bydelene trakk frem, og det ble poengtert at flere av disse kjennetegnene ofte overlapper. De to bydelene beskriver at de opplever at disse gruppene oftere har behov for flere typer tjenester, der man også mottar tjenester innenfor andre funksjonsområder. Begge bydelene har en høy innvandrерandel, og viser til at svake norskferdigheter oppleves som en kostnadsdriver, da kommunikasjon via tolk kan bidra til at tidsbruk per konsultasjon blir høyere. Det pekes også på at innbyggere med innvandrerbakgrunn oppleves å i mindre grad oppsøke tjenestene, og at man derfor må jobbe mer oppsøkende (noe som også kan være kostnadsdrivende).

Videre ble lav barnehagedekning blant utsatte grupper også kommentert som en utfordring, særlig fordi dette ifølge informantene kan bidra til at barn får et mindre gunstig utgangspunkt når de skal begynne på skolen. Resonnementet er omtrent at selv om disse barna har god progresjon gjennom skolegangen, så går mange av dem ut av skolen med lave skolepoeng, noe som ofte er assosiert med lavere gjennomføring i videre opplæring. Begge bydelene peker videre på «utenforskap» og at områder med særlig opphopning av utfordringer preges av ungdom i «NEET¹⁴-kategorien». Ytterligere et innspill var at man mener at forekomst av mange store barnefamilier ikke fanges opp i like stor grad som for eksempel enslige i dagens fordelingssystem.

Vestre Aker og Sagene var de andre to bydelene som deltok. Disse skiller seg fra Stovner og Søndre Nordstrand på flere områder, men skiller seg på lik linje også fra hverandre. Vestre Aker har generelt en annen type sosioøkonomisk sammensetning blant innbyggerne enn de andre bydelene, mens Sagene representerer sentrumsbydelene og noen av den type utfordringer som er mer fremtredende der. Sagene trakk for eksempel i større grad frem at mange av tjenestemottakerne innenfor FO4 hadde rusrelaterte utfordringer. Små utleieleiligheter og trangboddhet var forslag fra bydelen på potensielle kriterier for å fange

¹⁴ NEET står for “not in education, employment or training”

opp denne gruppen. Sagene pekte også på utfordringer i forhold til enslige forsørgere med mange barn, særlig i kombinasjon med lav utdanning, og at dette er faktorer som de mener bidrar til at mange ble værende på sosialstønad siden det var vanskelig å få disse ut i arbeid. Stovner, Søndre Nordstrand og Sagene pekte alle på en sammenheng mellom mange barn, lav utdanning og vedvarende sosialstønad.

Fra Vestre Aker ble blant annet middelaldrende, enslige, menn pekt på som en stor gruppe blant tjenestemottakere som de opplevde ikke var fanget opp i dagens kriteriesystem. Som hos de andre bydelene ble også svak arbeidsmarkedstilknytning trukket fram som et kjennetegn ved tjenestemottakerne og en viktig forklaringsfaktor. Vestre Aker trakk også frem «EØS-borgere» som en gruppe som ofte oppsøkte Nav når deres arbeidskontrakter går ut, og informantene beskrev denne gruppen som relativt ressurskrevende siden det ofte var knyttet mye avklaringer til disse brukerne. Ytterligere et innspill fra Vestre Aker var at man burde vurdere en grunnfinansiering per Nav-kontor med tanke på smådriftsulemper.

5.4 Analyser for å finne «nye» kriterier

SØF og SINTEF sin rapport oppsummerer deres arbeid for å identifisere og teste ut mulige forklaringsvariabler og definisjoner på variabler som kan beskrive behov for sosiale tjenester. Deres utprøving av forskjellige forklaringsvariabler og definisjoner har hentet inspirasjon fra caseundersøkelsen med bydelsintervjuer, innspill fra referansegruppen og har også vært datadrevet. Det har vært tett kontakt mellom forskergruppen og referansegruppen. Oslo kommunes egne forarbeider til prosjektet har vært benyttet i denne uttestingsfasen, og samtaler med bydeler har – i tillegg til konkrete innspill om mulige kriterier – blant annet vært viktig for å danne et bilde av hva som oppleves som likt mellom bydeler, forhold som kun enkelte bydeler opplever som utfordrende, og forhold som bydelsinformantene opplever ikke fanges opp i dagens fordelingsmodell.

I denne fasen testet SØF og SINTEF ut mange ulike variabler og kombinasjoner av variabler, og de sorterte ut alternativ som ifølge deres modeller i større grad viste seg å bidra til å forklare variasjon i utbetalt stønad og dermed fremstod som mulige nye kriterier som var egnet å inkludere i et kriteriesett. Analysene av individers inntekt fra sosialhjelp som avhengig variabel var sentral i uttesting av kriterier, og disse ble så benyttet til å gjøre tilsvarende øvelser med utgangspunkt i andre stønadsutbetalinger og analyser om sannsynligheten for å være stønadsmottaker. Analysene med «råd og veiledning» som avhengig variabel produserte svake og ustabile resultater, og ble av SØF og SINTEF ikke vurdert som egnet å gå videre med som basis for å peke ut mulige nye kriterier (disse analysene og vurderingene er dokumentert i rapporten fra SØF og SINTEF). Full oversikt over uttestede variabler gjenfinnes i rapporten fra SØF og SINTEF.

Fra en nokså omfattende «bruttoliste» på 27 potensielle forklaringsvariabler,¹⁵ raffinerte SØF og SINTEF utvelgelsen for å få til et mer spisset sett av anbefalte kriterier. Bakgrunnen for dette er at et meget omfangsrikt kriteriesett ikke er hensiktsmessig i en fordelingsmodell, siden det blir altfor uoversiktlig og vanskelig å forholde seg til. I tillegg så vurderer SØF og

¹⁵ Samlet liste over variabler som ble vurdert som mulige nye kriterier kan gjenfinnes i rapporten fra SØF og SINTEF.

SINTEF at flere av de aktuelle variablene sannsynligvis fanger opp noen av de samme forholdene. De 27 mulige variablene er ulike individkjenntegn (for eksempel alder og utdanningsnivå), husholdningstyper (for eksempel enslig eller aleneforelder og antall barn), innvandringsstatus (for eksempel landbakgrunn, innvandringsgrunn og botid), arbeidsmarkedstilknytning (for eksempel «utenforskap» og et utvidet ledighetsmål inkludert blant annet helt ledige og tiltaksdeltakere), boforhold (for eksempel leie, trangboddhet og kommunal bolig) og rus (diagnoser for rusrelaterte lidelser). I tillegg er forskjellige kombinasjoner av slike variabler inkludert blant de 27, som er utarbeidet for å se på mulighetene for å fange opp eventuelle opphopningseffekter (for eksempel at et individ både har lav inntekt og leier bolig, eller at et individ har lav inntekt og er aleneforsørger for flere enn 3 barn, etc.).

For å «trimme ned» listen over mulige nye kriterier har SØF og SINTEF sett på den samlede forklaringskraften til den fullstendige listen og hvordan denne forandrer seg når de forskjellige variablene ekskluderes. Metodikken er slik at hvis den totale forklaringskraften for hele settet av variabler kun minker noe når en variabel tas ut, så kan det være sannsynlig at den samme dimensjonen som den utelatte variabelen er tenkt å fange opp allerede ivaretas av de gjenværende forklaringsvariablene. Hvis forklaringskraften til det samlede settet heller minker kraftig, så indikerer det på lik linje at det utlatte kriteriet fanger opp noe som ikke er «til stede» blant de øvrige kriteriene.

Blant variabler som ble tatt med videre – fordi analysene indikerte at de bidro til å opprettholde forklaringskraften – var for eksempel de to arbeidstilknytningsvariablene «utvidet ledighet»¹⁶ og «utenforskap».¹⁷ Begge ble pekt på som egnet som mulige nye kriterier, der særlig den første hadde sterk forklaringskraft. Når det gjelder husholdningskjenntegn var det kombinasjonen aleneforeldrehusholdning med lav inntekt og flere barn som ble stående med sterk forklaringskraft, her differensiert i to separate variabler for husholdninger med enten 1-3 barn eller 4+ barn. Den omfangsrike lista på 27 mulige forklaringsvariabler inneholdt videre flere alternativ knyttet til individenes alder. Her har SØF og SINTEF foreslått å beholde aldersgruppen 30-59 år som et mulig nytt kriterium.

Forskjellige variabler knyttet til det å ha innvandringsbakgrunn var også inkludert, for eksempel om personene hadde «ikke-vestlig»¹⁸ landbakgrunn, var førstegenerasjonsinnvandrere eller om innvandringsgrunnen var arbeid, familie eller flukt. Fra denne typen variabler ble i hovedsak de som tar utgangspunkt i flyktningstatus tatt med videre, siden disse i høyere grad

¹⁶ Dette er innbyggere 18-67 år som er registrert hos Nav som helt ledig, ordinære tiltaksdeltakere, med nedsatt arbeidsevne på tiltak eller andre som mottar service. Personer som er påmeldt høyere utdanning er ekskludert.

¹⁷ Dette er en variabel som identifiserer innbyggere 18-67 år som hverken er registrert som sysselsatt eller ledig (jf. forrige fotnote). Personene er heller ikke i høyere utdanning. SØF og SINTEF testet ut flere ulike aldersinndelinger, blant annet innbyggere under 30 år (for å fange opp det som pleier å kalles «NEET»), men de fant at å begrense alderen ikke bidro til å forklare mer. En mulig grunn til at «utenforskap blant unge under 30 år» ikke bidro til å forklare mer, kan være at virkningen av ung utenforskap blant annet fanges opp i andre forslag til kriterier, særlig kombinasjonen av å ha lav inntekt og leie bolig.

¹⁸ «Ikke-vestlig» benyttes her som samlebegrep for SSB sin standard for landbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EU.

kunne forklare variasjon i stønadsutbetaling sammenlignet med innvandringsgrunner knyttet til familie og særlig arbeid. Her er de foreslåtte variablene også differensiert, og det er to separate variabler for innbyggere med flyktningbakgrunn og botid 5-10 år, og innbyggere med flyktningbakgrunn med mer enn 10 års botid.¹⁹ SØF og SINTEF sine analyser pekte på at begge disse forklaringsvariablene fremstår som egnet, men at botid 5-10 år slår ut noe sterkere, og at det derfor kan være grunn til å splitte opp den samlede gruppen med botid over 5 år i to. Ytterligere en forklaringsvariabel knyttet til innvandringsbakgrunn som SØF og SINTEF foreslo å ta med videre var kombinasjonen av å være mellom 50-67 år, ha lav inntekt og ikke-vestlig landbakgrunn.

Variabelen som skal fange opp personer med rusdiagnoser ble også tatt med videre, da denne ble vurdert å fange opp en helt særegen dimensjon. Lavt utdanningsnivå, lav inntekt og boforhold er andre aspekter som SØF og SINTEF sine analyser viser henger sammen med sosialhjelpsutbetalinger. En variabel som fanger opp innbyggere med lavt utdanningsnivå ble foreslått tatt med videre, sammen med en kombinasjonsvariabel bestående av å ha lav inntekt og å leie bolig, samtidig som man ikke er oppmeldt til høyere utdanning. SØF og SINTEF har sett på flere forskjellige forklaringsvariabler knyttet til boforhold, særlig «trangboddhet» (både i seg selv og kombinert med andre kjennetegn), men foreslår ikke å ta med dette videre da deres analyser indikerer at problembildet man prøver å fange opp ved disse variablene allerede ivaretas av øvrige gjenværende kriterier.

Samlet nedjusterer SØF og SINTEF listen med 27 mulige forklaringsvariabler til en liste med 11 forklaringsvariabler.²⁰ Den samlede forklaringskraften reduseres noe. Listen med de 11 forklaringsvariablene ser slikt ut:

- Antall innbyggere i alderen 30-59 år
- Antall innbyggere 18-67 år med arbeidsmarkedsstatus som «utenfor», herunder ikke registrert som sysselsatt eller ledig og heller ikke oppmeldt i høyere utdanning
- Antall innbyggere 18-67 år som er registrert hos Nav som helt ledig, ordinære tiltaksdeltakere, nedsatt arbeidsevne på arbeidsrettet tiltak, nedsatt arbeidsevne og ikke på arbeidsrettet tiltak, eller andre som mottar service fra Nav. Eksklusive innbyggere som er oppmeldt til høyere utdanning
- Antall aleneforeldre med 1-3 barn og lavinntekt.
- Antall aleneforeldre med 4+ barn og lavinntekt.
- Antall innbyggere med innvandringsbakgrunn flukt, botid 6-10 år
- Antall innbyggere med innvandringsbakgrunn flukt, botid mer enn 10 år
- Antall innbyggere mellom 50-67 år med ikke-vestlig landbakgrunn og lavinntekt
- Antall innbyggere 18-67 år med lavt utdanningsnivå (grunnskole som høyeste utdanningsnivå)
- Antall innbyggere med lavinntekt som leier bolig og ikke er oppmeldt i høyere utdanning

¹⁹ Innbyggere med flyktningbakgrunn og botid 1-5 år ble også analysert, men ikke foreslått tatt inn som kriterium fordi denne befolkningsgruppen danner utgangspunkt for den separate fordelingsmodellen for integreringstilskudd (særskilt tildeling).

²⁰ I SØF og SINTEFs rapport er det 12 kriterier, siden de der inkluderer innbyggere med flyktningbakgrunn og botid under 5 år. Dette er likevel kun en kontrollvariabel, og de foreslår ikke at denne skal inkluderes i et nytt kriteriesett, jf. også fotnote 19.

- Antall unike pasienter innenfor psykisk helsevern for voksne og/eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19 (psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser som skyldes bruk av psykoaktive stoffer).

Det er del overlapp mellom den eksterne rapportens «nye» kriterier og «dagens» eksisterende kriterier. Aspekter som lav inntekt, utdanningsnivå, innvandrerbakgrunn og arbeidsmarkedstilknytning går for eksempel igjen i begge sett av kriterier. SØF og SINTEF har derfor testet hvordan de «nye» og de «gamle» kriteriene står seg når de kombineres. Her tar man for eksempel inn «dagens» kriterier i det nye settet én og én, eller omvendt med «nye» kriterier i det gamle settet. Så ser man hvordan både den samlede forklaringskraften og de enkelte kriteriene forandrer seg. Konklusjonen er at flere av kriteriene overlapper i varierende grad, noe som ikke er veldig overraskende. Det er for eksempel ikke så rart at det er overlapp mellom «nye» variabler som fanger opp aleneforsørgere med enten 1-3 eller 4+ barn og lav inntekt og «dagens» kriterium aleneforsørgerhusholdninger med 3+ barn og lav inntekt, siden disse i all hovedsak fanger opp mye av det samme fenomenet.

Noen av de «nye» kriteriene skiller seg likevel ut, ved at analysene indikerer at de fanger opp dimensjoner som sannsynligvis ikke er ivarettatt i dagens kriteriesett. Variablene som peker seg ut er blant annet koblet til flyktningbakgrunn med forskjellig botid, kombinasjonen av leie og lav inntekt og «rusvariabelen». SØF og SINTEF har på bakgrunn av dette laget et alternativt forslag der man har sortert ut de av dagens kriterier som i liten grad bidrar til å forklare variasjon i stønadsutbetalinger, for å så beholde de av dagens kriterier som overlapper med tilsvarende nye forslag og kombinere disse med de nye kriteriene som ikke overlapper med noen av dagens kriterier. Resultatet ser slikt ut:

- Antall innbyggere 18-67 år med arbeidsmarkedsstatus som «utenfor», herunder ikke registrert som sysselsatt eller ledig og heller ikke oppmeldt i høyere utdanning
- Antall innbyggere med innvandringsbakgrunn flukt, botid 6-10 år
- Antall innbyggere Innvandringsbakgrunn flukt, botid mer enn 10 år
- Antall innbyggere 50-67 år med ikke-vestlig landbakgrunn og lavinntekt
- Antall innbyggere med lavinntekt som leier bolig og ikke er oppmeldt i høyere utdanning
- Antall unike pasienter innenfor psykisk helsevern for voksne og/eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19 (psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser som skyldes bruk av psykoaktive stoffer).
- Antall husholdninger som har barn under 18 år, med inntekt under 60 pst. av median (EU-skala) og brutto finanskapital per forbruksenhet under 1G. Landbakgrunn Asia, Afrika, mv.
- Antall husholdninger med barn under 18 år, inntekt under 60 pst. av median (EU-skala) og brutto finanskapital per forbruksenhet under 1G.
- Antall kommunale boliger.
- Antall innbyggere 18-67 år som er fattig, enslig og arbeidsledig.
- Antall enslige forsørgere med 3 barn eller flere og inntekt under 60 pst. av median (EU-skala) og brutto finanskapital per forbruksenhet under 1G.
- Antall ikke gifte 20-49 år* $\text{Lavutdanningsindeks} \times \text{Utflyttingsindeks}$.

SØF og SINTEF sine analyser viser at samlet sett har begge de foreslåtte modellene noe høyere forklaringskraft enn modellen som var basert kun på «dagens» kriterier. Dette gjelder både for

variasjon i stønadsutbetalinger og sannsynlighet for mottak. De to foreslåtte kriteriesettene er ellers tilnærmet like når det gjelder hvor godt de forklarer variasjon i utbetaling og mottak. Felles for begge er også at de har sterkest forklaringskraft når det gjelder økonomisk sosialhjelp og bostøtte, men er svakere for kvalifiseringsstønad.

5.5 SØF og SINTEF anbefaler ett felles kriteriesett for hele FO4

Rapporten fra SØF og SINTEF legger altså frem to forslag til mulige kriteriesett: en modell som kun består av «nye» kriterier, og en såkalt «hybridmodell» som består av en kombinasjon av et utvalg av «nye» og «gamle» kriterier. Disse må likevel forstås som alternativer, og deres anbefaling innebærer at man går over til å kun ha ett kriteriesett for hele FO4, til forskjell fra i dag der man fordeler midler med egne kriteriesett per delfunksjonsområdene.

De begrunner dette til dels med at det relativt høy korrelasjon mellom regnskapsførte utgifter per innbygger til de tre delfunksjonene innenfor FO4, og også at det selv med sofistikerte analyseopplegg aldri vil være mulig å helt og fullt kunne fange opp all variasjon i tjenestebehov. I tillegg er det vanskelig å analysere alle deler av tjenesten på en tilfredsstillende måte, herunder analyser av tjenestene under dagens FO4A som avhengig variabel, der forsøkene med å se på «råd og veiledning» for eksempel ikke bar frukt. Ytterligere et argument er at selv om tjenestene under FO4 er forskjellige, så henger de også sammen; det er en grunn til at de er gruppert under ett felles funksjonsområde. SØF og SINTEF vurderer at det er rimelig å anta at mange av kjennetegnene som fanger opp behov for en tjeneste som økonomisk sosialhjelp i stor grad også vil kunne kjennetegne aktiviteten under FO4A. Det vises blant annet til at det er betydelig overlapp mellom personer som mottar økonomisk sosialhjelp og personer som mottar råd og veiledning. De separate analysene av Kvalifiseringsprogrammet (FO4B) produserte svakere resultater, muligens fordi det er relativt få som mottar denne stønaden. SØF og SINTEF peker på at dette likevel kan tilsi at Kvalifiseringsprogrammet ikke fremstår som like godt egnet å fordeles på bakgrunn av samme kriteriesett som skal fordele midler til økonomisk sosialhjelp.

6 Forslag til nye kriteriesett og fordelingsnøkler for FO4.

SØF og SINTEF har gjennomført et solid stykke arbeid med å evaluere dagens kriteriesett og å identifisere mulige nye kriterier som kan bidra til å forklare behovsvariasjoner på tvers av bydelene på en mer treffsikker måte. Det vurderes som betryggende at deres rapport konkluderer med at flere av dagens kriterier, og også til dels det samlede settet med kriterier, fremstår som relativt godt egnet som basis for å fordele midler mellom bydelene når det gjelder mesteparten av de sosiale tjenestene under FO4. Dette bør tilsi at den samlede fordelingsprofilen mellom bydelene på et overordnet nivå er rimelig. Deres arbeid peker likevel i retning av at det er potensiale for mer treffsikre kriterier.

6.1 Forslag til operasjonalisering av resultater fra SØF og SINTEF

Det er arbeidsgruppens vurdering at det er ønskelig å forenkle dagens kriteriesett på en måte som resulterer i tydeligere kriterier som i mindre grad overlapper med hverandre, og som samtidig er godt egnet for å peke ut en god fordelingsprofil på tvers av bydelene.

SØF og SINTEF anbefaler i sin rapport at man går vekk fra å fordele midler etter delkriteriesett, og heller fordele med ett samlet kriteriesett og fordelingsnøkkel for hele funksjonsområdet. Arbeidsgruppen har vurdert dette forslaget, men lander på en anbefaling om at det videreføres to separate kriteriesett; ett for sosiale tjenester og ett for økonomisk sosialhjelp. De eksterne analysene som ligger til grunn for forslaget om ett samlet kriteriesett er gjennomført med hensyn til stønadsutbetalinger og sannsynlighet for å være stønadsmottaker, med andre ord fortrinnsvis tjenestene under FO4C og FO4B. Selv om vi er enige i SØF og SINTEF sin vurdering om at det kan antas utstrakt overlap i sentrale kjennetegn ved brukere av tjenester på alle funksjonsområdets delområder, mener vi at det bredere nedslagsfeltet for de sosiale tjenestene (FO4A), særlig det forebyggende arbeidet, tilsier at det fortsatt bør være en forskjell i hvordan relevante kriterier vektes mellom delfunksjonsområdene. Et tilleggsmoment her er at rammen til økonomisk sosialhjelp uansett må synliggjøres separat, siden økonomireglementet stiller krav om at bydelene i sitt budsjettvedtak skal ta utgangspunkt i et netto sosialhjelpsbudsjett tilsvarende den sosialhjelpsramme bydelen får bevilget fra bystyret.

SØF og SINTEF sitt arbeid viser at de utvalgte indikatorforslagene er relevante for både sannsynlighet for å motta sosialhjelp, og størrelse på utbetalinger. Det er mulig å lage om de to foreslåtte kriteriesettene til fordelingsnøkler direkte ved å «oversette» analysenes kriteriekoeffisienter til vekter, men arbeidsgruppen vurderer at en slik applisering ikke er ønskelig. Begrunnelsen er at hele funksjonsområde 4 (sosiale tjenester og ytelser) er svært utfordrende å lage et godt og treffsikkert kriteriesett for. Et kriterium som er påvist å ha en relativt kraftig effekt i en regresjonsanalyse vil i utgangspunktet være et relevant kriterium å benytte i et kriteriesystem, men det trenger ikke nødvendigvis bety at kriteriet bør vektes tilsvarende høyt i en fordelingsnøkkel, fordi det vil gjenstå et betydelig element av usikkerhet når det gjelder hvor god en modell er til å predikere behov for tjenester innenfor FO4 («forklaringskraften» i SØF og SINTEF sine forslag er for eksempel fortsatt begrenset). Det betyr at det fortsatt er mange mulige «X-faktorer» og mulige kjennetegn og kombinasjoner av kjennetegn hos innbyggere som i større grad kan forklare behovsdrivere for sosiale tjenester og sosialhjelp som vi fortsatt ikke vet om. Dette tilsier at vi bør være forsiktige med å implementere modeller som vil kunne innebære betydelige omfordelinger sammenlignet med dagens situasjon. Arbeidsgruppen vurderer derfor at det er mest hensiktsmessig å se på SØF og SINTEF sine forslag som en sammenstilling av egnede kriterier heller enn fullstendige fordelingsmodeller for direkte implementering.

Bydelsøkonomien er også et stort og komplekst økosystem bestående av flere funksjonsområder som bydelene selv har frihet å omdisponere mellom. Selv om fordelingen av rammene innenfor et gitt område i størst mulig grad bør gjenspeile behovet i befolkningen for den aktuelle typen tjenester, kan vi ikke se helt bort ifra at de ulike funksjonsområdene er i et

samspill i den enkelte bydel. Vi bør derfor være forsiktige med å gjøre endringer i fordelingsnøkler på et enkeltområde som resulterer i store omfordelinger, siden dette ikke bare kan påvirke det aktuelle området, men også potensielt flere av de andre.

Arbeidsgruppen har derfor søkt etter å balansere hensynet mellom å få på plass færre, mer treffsikre, kriterier som i mindre grad overlapper med hverandre og er lettere å forklare og forstå, med hensynet til altfor store omfordelingskonsekvenser.

6.2 Arbeidsgruppens forslag til nytt kriteriesett og fordelingsnøkkel for økonomisk sosialhjelp

Under listes de kriterier SØF og SINTEF sine analyser har pekt ut som relevante, og som er inkludert i deres to forslag til kriteriesett, opp. Opplistingen inkluderer også kriterier som ikke er foreslått av SØF og SINTEF, men som er utarbeidet av arbeidsgruppen som mulige alternativer. Disse kriteriene er enten justeringer av forslag fra SØF og SINTEF eller nye kriterieforslag inspirert av SØF og SINTEF sine analyser og dokumentasjonsrapportens gjennomgang av delfunksjonsområdene. Dette gjelder for eksempel å skille ut gruppene aleneboende uten barn, enslige forsørgere og barnehusholdninger (eksklusive enslige forsørgere) i tre separate kriteriegrupper eller å gjøre kriterier for flyktningbakgrunn uavhengig av botid over 5 år. Andre alternative kriterier som arbeidsgruppen selv har inkludert og vurdert er for eksempel mottakere av statlig bostøtte og vanskeligstilte på boligmarkedet.

Bruttoliste – kriterier

- Alder 30-59 år - Antall innbyggere i alderen 30-59 år.
- Utvidet ledighet - Antall innbyggere som faller inn under et «utvidet» ledighetsbegrep. Gruppen omfatter de som er registrert som helt ledige eller ordinære tiltaksdeltakere, de med nedsatt arbeidsevne som enten er eller ikke er på arbeidsrettede tiltak, samt andre som mottar service. I tillegg er individer registrert i høyere utdanning holdt utenfor. 18-67 år.
- Utenforskap - Antall innbyggere registrert som «utenfor» arbeidsmarkedet. Basert på SSB sin statistikk over arbeidsmarkedsstatus, og er avgrenset til personer med kodene «0» (utenfor arbeidsstyrken) og «3» (helt ledig). Individer som faller inn under «utvidet ledighet» er ekskludert, i tillegg til personer registrert i høyere eller videregående utdanning. 18-67 år.
- Lavinntekt & aleneforelder 1-3 barn – Antall aleneforsørgere med 1 til 3 barn og lav inntekt (EU_ekvivalens under 60 pst. av medianen)
- Lavinntekt & aleneforelder 4+ barn – Antall aleneforsørgere med 4 eller flere barn og lav inntekt (EU_ekvivalens under 60 pst. av medianen)
- Innvandringsbakgrunn flukt, botid 6-10 år – Antall personer med flukt som innvandringsbakgrunn og botid i Norge mellom 6 og 10 år, beregnet fra året kriteriene er hentet ut for. Omfatter kun personer som har innvandret fra ikke-nordiske land.

- Innvandringsbakgrunn. flukt, botid mer enn 10 år – Antall personer med flukt som innvandringsbakgrunn og botid i Norge over 10 år, beregnet fra året kriteriene er hentet ut for. Omfatter kun personer som har innvandret fra ikke-nordiske land, fra og med år 1990.
- Lavinntekt & ikke-vestlig & 50-67 år – Antall innbyggere som faller inn under kombinasjonen å ha ikke-vestlig landbakgrunn og lav inntekt som samtidig er mellom 50-67 år.
- Lavutdanning – Antall personer med høyeste utdanningsnivå angitt som *Ingen utdanning og førskoleutdanning*), *Barneskoleutdanning* eller *Ungdomsskoleutdanning*.
- Leie av bolig & lavinntekt – Antall personer med lav inntekt (EU_ekvivalens60 pst. under medianen) med «eierstatus» som leietakere. Leiekategorien omfatter også personer som er eiere av obligasjon i obligasjonsselskap. Personer oppmeldt i høyere utdanning er ikke inkludert.
- Rus - Antall unike pasienter innenfor psykisk helsevern for voksne og/eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19 (psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser som skyldes bruk av psykoaktive stoffer).
- (Innbyggere i) Fattige barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn - I SØF og SINTEF sine analyser: Husholdningen har minst ett barn, lavinntekt, ikke-vestlig, brutto finanskapital under 1G. I dagens kriteriesett: Innbyggere i barnehusholdninger med lav inntekt og finanskapital, ikke-vestlig landbakgrunn
- (Innbyggere i) Fattige barnefamilier – I SØF og SINTEF sine analyser: Husholdningen har minst ett barn, lavinntekt, brutto finanskapital under 1G. I dagens kriteriesett: Husholdninger med barn under 18 år og lav inntekt og finanskapital. Arbeidsgruppen har laget en alternativ versjon der man teller innbyggere i disse husholdningene, eksklusive aleneforsørgere.
- Kommunalt eide (SØF)/Kommunalt disponerte utleieboliger (dagens kriteriesett)
- Alder 18-67 år, lavinntekt, arbeidsledig – Innbyggere mellom 18 til 67 år som faller inn under kombinasjonen å være enslig, arbeidsledig (SØF sin versjon: «utvidet ledighet») og ha lav inntekt.
- Aleneforsørgerhusholdning, antall barn >= 3, lavinntekt, brutto finanskapital under 1G
- Ikke gifte 20-49 år *Lavutdanningsindeks*Utflyttingsindeks – Antall innbyggere registret som «ikke gifte» mellom 20-49 år, multiplisert med beregnet Lavutdanningsindeks og Utflyttingsindeks – I SØF og SINTEF sine analyser: Utflyttingsindeks per bydel multiplisert med dummy for individer mellom 20 til 49 år som ikke er gifte og har lav utdanning.
- Flyktning m. botid over 5 år – sammenslått kriterium der antall innbyggere med flyktningbakgrunn og botid mellom 6-10 år og 10+ år telles samlet.
- Aleneboende 18-67 år med lav inntekt og utdanning – Antall personer mellom 18-67 år som er reelt aleneboende (uten barn) og samtidig har lav inntekt og utdanningsnivå.

Dette er et kriterium arbeidsgruppen har designet på egen hånd. Begrunnelsen er at andre kriterier som fanger opp «enslige» eller «ikke-gifte» også inkluderer aleneforsørgere (som det allerede finnes dedikerte kriterium for).

- Statlig bostøtte – Antall mottakere av statlig bostøtte, data hentet fra Bydelsstatistikken og/eller Husbanken.
- Lavinntekt & aleneforeldre – sammenslått kriterium der antallet aleneforsørgere med lav inntekt og enten 1-3 barn eller 4+ barn telles samlet.
- Innbyggere i fattige aleneforsørgerhusholdninger – Arbeidsgruppen har laget en alternativ versjon for aleneforsørgere, der man teller innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital under 1G.

Arbeidsgruppen gir i det følgende sitt forslag til ny modell for fordelingen av økonomisk sosialhjelp. Forslaget er basert på en todeling av inkluderte kriterier: tre hovedkriterier med tung vekt og fem tilleggskriterier med medium og lavere vekt.

Arbeidsgruppen foreslår å opprettholde tung vekt på kriterier som sikter til å fange opp gruppene «enslige» og «barnefamilier» (par med barn og enslige forsørgere). Vår vurdering er at livssituasjon i form av type husstand fortsatt fremstår som et fruktbart utgangspunkt for å identifisere grunnleggende målgrupper for tjenestene. Som tidligere vist er både behovsomfanget og behovstygden for sosialhjelp svært ulikt fordelt mellom ulike husstandsgrupper. Er det for eksempel kun én person i husstanden gir inntektsbortfall økt sårbarhet, noe som blir enn mer prekært når man er enslig forsørger for barn. Forsørgeransvar for barn generelt gir også ofte et behov for høyere stønadsnivå når behovet først inntreffer. Samtidig er det variasjoner mellom bydelene hvor fremtredende disse type husholdningene er, noe som gjør det nødvendig å ha treffende kriterier som fanger opp disse variasjonene. De tre «hovedkriteriene» for aleneboende, barnefamilier (par) og enslige forsørgere som arbeidsgruppen foreslår er videre gjensidig utelukkende per definisjon, og det vil dermed ikke være noe overlapp av innbyggere (dobbelttellinger) mellom hovedkriteriene man fordeler midler på basis av. Dette er en stor forandring fra dagens kriteriesett, der opptil flere forskjellige kriterier knyttet til disse husholdningsgruppene overlapper med hverandre på forskjellige måter.

Behovet for stønad til livsopphold vil videre opptre hyppigere i visse livssituasjoner, for eksempel ved arbeidsledighet/løs tilknytning til arbeidsmarkedet, utsatt boligsituasjon eller rusmisbruk, noe som skal gjenspeiles i de øvrige tilleggskriteriene. Vår tilnærming er at de tre hovedkriteriene, i kombinasjon med flere tilleggskriterier (som i varierende grad vil kunne overlappes med hovedkriteriene) med lavere vekt, til sammen skal kunne representere en god sammensetning av behovsindikatorer for de tre husholdningstypene som er mest fremtredende blant sosialhjelpsmottakerne.

Hovedkriterier

Det foreslås å benytte det egendesignede kriteriet *Aleneboende 18-67 år med lav inntekt og utdanningsnivå* for å fange opp reelt enslige som synes å være mest aktuelle for å ha behov for økonomisk sosialhjelp. Vi velger å ikke videreføre kriteriet *Ikke gifte 20-49 år*

**Lavutdanningsindeks*Utflyttingsindeks*, selv om SØF og SINTEF inkluderer dette i en av sine foreslåtte kriteriesamlinger, siden det lenge har vært ønskelig å gå vekk fra kriterier med slike multiplikative komponenter (slike «bydelsindekser» sier kun noe om relativ fordeling av de

aktuelle levekårsutfordringene, og er således ikke et like treffsikkert uttrykk for reell opphopning av utfordringer på individnivå). Et aktuelt alternativ kunne vært å erstatte dette kriteriet med et annet av dagens kriterium som teller *Enslige 20-49 år med lav inntekt og utdanning*. Dette er et mer utpreget «opphepningskriterium» på individnivå og dermed å foretrekke. Begge disse eksisterende kriterier er likevel per i dag definert slik at de også inkluderer aleneforsørgere. Dette vil vi unngå, siden vi ønsker å isolere de tre mest fremtredende husholdningstypene i dedikerte kriterier som per definisjon ikke kan overlappe med hverandre. Fordelingsprofilen mellom det nye kriteriet og de to tidligere er naturlig nok relativt lik, selv om det gir noe mindre uttelling til sentrumsbydelene.

I dagens kriteriesett er det altså inkludert to kriterier som i stor grad fanger opp det samme fenomenet. Det vurderes å være mer ryddig og rimelig å ikke inkludere flere kriterier som teller omtrent det samme og i stor grad overlapper med hverandre.

For å fange opp gruppen «barnefamilier» så foreslår arbeidsgruppen å benytte to hovedkriterier. Det første kriteriet er en justert versjon av «dagens» kriterium, og SØF og SINTEF sitt foreslåtte kriterium, *Husholdningen har minst ett barn, lavinntekt, brutto finanskapital under 1G*. Vi har omdefinert kriteriet til å telle «innbyggere» i slike barnehusholdninger istedenfor husholdningene.²¹ Ved å telle innbyggere vil man bedre fange opp husholdninger med mange barn, noe man ikke tar høyde for når man kun teller husholdninger. I tillegg har vi sortert ut innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger og samlet disse i et eget kriterium. Enslige forsørgere er som vist en betydningsfull målgruppe for sosialhjelpen som det vil være viktig og fortsatt fange opp i et revidert kriteriesett. Kriteriet vi foreslår å benytte teller alle innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital, uavhengig av hvor mange barn husholdningen har. Ved å kun ha med aleneforsørgere med 3 eller flere barn (som i dagens kriteriesett) så utelater man å fordele på basis av mange enslige forsørgere, en situasjon som vil kunne være nokså økonomisk krevende selv med færre barn. Siden det alternative kriteriet altså teller innbyggere i slike husholdninger, så vil man likevel fange opp, og fordele midler på basis av, flere aspekter ved tematikken (herunder aleneforsørgere med mange barn). Dette er altså et viktig poeng for begge kriteriene som skal fange opp forskjellige type barnehusholdninger. Disse barnehusholdningskriteriene vil også være relevante med hensyn til boligproblematikk og sosialhjelp til boligutgifter, siden kriteriefordelingen mellom bydelene her henger tett sammen med barnehusholdninger som er definert som vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi gjør disse to kriteriene gjensidig utelukkende blant annet for å begrunne at begge skal kunne gis en relativt tung vekt.²²

²¹ SØF og SINTEF foreslår som vist tidligere å inkludere kriterier for både fattige barnehusholdninger og fattige barnehusholdninger med ikke-vestlig landbakgrunn. Et ønskemål med en revisjon av kriteriesettet for FO4-området har likevel vært å forenkle kriteriesettet og unngå altfor mange kriterier som fremstår som overlappende. I vårt forslag har vi derfor valgt å kun inkludere det ene, med begrunnelsen at det er et mer generelt kriterium som samtidig fanger opp mye av dimensjonen ved fattige barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn. Dette er den samme begrunnelsen som forklarer hvorfor det ikke inkluderes to kriterier som teller «enslige» på litt forskjellige måter.

²² Hvis man ikke sorterer ut aleneforsørgerhusholdninger fra det første kriteriet så vil man telle disse dobbelt ved å benytte et ytterligere eget kriterium dedikert til aleneforsørgere. Ved å skille de to gruppene fra hverandre så rendyrker man forskjellige type brukergrupper på en mer redelig måte og får bedre frem bydelsvariasjoner gruppene imellom.

Tilleggsriterier

Det foreslåtte kriteriet som teller antall innbyggere med kombinasjonen å leie sin bolig, ha lav inntekt og samtidig ikke være påmeldt i høyere utdanning, pekes ut som treffsikkert av SØF og SINTEF. Dette kriteriet vurderes av arbeidsgruppen å i tillegg være relevant siden bolig er en viktig tematikk for sosialhjelpen, der man per i dag kun har et eksplisitt «bolig-kriterium» i form av antall kommunalt disponerte utleieboliger. Kriteriet for leie av bolig og lavinntekt fremstår som godt egnet for å fange opp, om ikke alt, så viktige aspekter av boligproblematikk.²³ Denne tilstanden vil for eksempel sannsynligvis inkludere de aller fleste som bor i kommunal bolig. I tillegg er det også en rimelig sterk samvariasjon mellom bydelenes kriterieandeler for leie av bolig og lavinntekt og bydelenes andel mottakere av statlig bostøtte (andel av totalt antall).²⁴ Dette kriteriet har i tillegg svært høy samvariasjon med bydelenes andeler for vanskeligstilte husholdninger uten barn.²⁵

I SØF og SINTEF sine forslag er personer (18-67 år) med flyktningbakgrunn differensiert i to separate kriterier, fordelt mellom de med 6-10 års botid og de med over 10 års botid. Innvandrere med flyktningbakgrunn har en høyere andel lavinntekt enn innvandrere som har kommet av andre grunner, og selv om dette er særlig fremtredende blant nyankomne som deltar i introduksjonsprogrammet så gjelder det også for personer med lengre botid. Utbredelsen av lavinntekt faller med botid (som SØF og SINTEF sine analyser av sosialhjelpen indikerer), men selv i gruppen med botid over 10 år er det relativt store andeler.²⁶ Arbeidsgruppen foreslår å ikke ha to kriterier, men heller et samlet for antall personer med

²³ Dette kriteriet er likevel «sentrumstungt» i sin fordelingsprofil, mens utbredelse av vanskeligstilte på boligmarkedet med barn i husholdningen har høyere forekomst i Groruddalen og Søndre Nordstrand. Å fange opp denne dimensjonen er som nevnt en av tilleggsgrunnene for å vekte barnehusholdningskriteriene høyt. Statistikken over «vanskeligstilte på boligmarkedet» er også vurdert som et alternativt kriterium i seg selv. Det vurderes likevel at det er mer fornuftig å inkludere kriterier som kan representere og fange opp flere relevante aspekter. SØF og SINTEF inkluderte også forskjellige kombinasjoner knyttet til «trangboddhet» - som er en sentral del av definisjonen av «vanskeligstilt på boligmarkedet» - i sine analyser, men valgte å ikke inkludere noen av disse i sine foreslåtte modeller med begrunnelsen at de mener at det ved disse kjennetegnene som slo ut i sosialhjelpsanalysene allerede ble fanget opp av andre foreslåtte kriterier.

²⁴ Utbredelse av mottak av statlig bostøtte bør være en rimelig god indikasjon på boligproblematikk, og tidligere analyser fra VEL viser også en sterk sammenheng mellom mottak av bostøtte og økonomisk sosialhjelp. SØF og SINTEF har også brukt bostøtte som avhengig variabel i sine analyser, og resultatene viser at mottak av bostøtte og sosialhjelp henger tett sammen. Vi vurderer likevel at det ikke er hensiktsmessig å benytte dette som kriterium direkte, blant annet fordi det kan stilles spørsmål ved om det er helt upåvirkelig av bydelene. Selv om det er Husbanken som fatter vedtak, er det kommunen som behandler søknadene og har all kontakt med de som søker.

²⁵ Her er Nordre Aker et stort unntak, siden de i statistikken over vanskeligstilte husholdninger uten barn har en svært høy andel, mens deres andel er betydelig lavere for kombinasjonskriteriet «leie og lav inntekt». Dette er sannsynligvis et utslag av de mange studentene som bor i bydelen (selv om studenter generelt ofte skal være utelatt fra slik levekårsstatistikk), og at kombinasjonskriteriet er utformet for å nettopp utelate personer som er påmeldt høyere utdanning.

²⁶ SSB (2022) Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2022. I denne rapporten kan vi også lese at det er personer med flyktningbakgrunn som i størst grad mottar sosialhjelp (av innvandrerguppen totalt). Igjen er det naturlig nok de som samtidig er en del av introduksjonsprogrammet som skiller seg særlig ut, men også personer med flyktningbakgrunn generelt skiller seg ut som en stor mottakergruppe.

flyktningbakgrunn og botid over 5 år. Selv om aspektet med botid uten tvil er viktig, vurderer vi at det bør være tilstrekkelig med ett kriterium for personer med flyktningbakgrunn. Begrunnelsen er ønskemålet om et lett forklarbart kriteriesett der man ikke sitter igjen med altfor mange enkeltkriterier som ligner på hverandre. Utbredelse av levekårsutfordringer er dessuten til stede selv hos personer med lenger botid. Bydelenes kriterieverdier for denne sammenslåtte gruppen henger tett sammen med kriterieverdiene for dagens kriterium som teller antall 1. generasjon ikke-vestlige innbyggere mellom 18-67 år, og kan på mange måter sies å erstatte dette.

Det har lenge vært ønskelig å inkludere et kriterium som fanger opp utfordringer med rus i fordelingssystemet. I dagens kriteriesett kan rusutfordringer sies å være søkt ivare tatt indirekte. Kommunale boliger er et relevant eksempel, men et kriterium som fattig, enslig og arbeidsledig kan også antas å fange opp personer med rusutfordringer. I NOU 2020:16 «Levekår i storbyer» vises det til at diagnoser innen rus og psykiatri er framhevet som viktige drivere for sosialhjelpsutgifter, men at det samtidig er krevende å finne kriterier som fanger opp utgiftsforskjellene på en god måte. I NOU 2022:10 «Inntektssystemet for kommunene» foreslås det å inkludere tall for pasienter med diagnoser knyttet til rus og psykiske lidelser fra Nasjonalt pasientregister (NPR) i delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester. SØF og SINTEF har i sine analyser benyttet tilsvarende tall for tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) fra NPR, og deres analyser viste en relativt sterk sammenheng mellom disse dataene og sannsynlighet for, og størrelse på, mottak av økonomisk sosialhjelp. Dette vurderes å være et godt tillegg i et revidert kriteriesett.²⁷ Det vil være en mer direkte indikator på rusutfordringer, men ikke en 100 pst. treffsikker indikator som direkte gjenspeiler alt av behov i bydelene. Den helhetlige russtatistikken fra VEL viser for eksempel at «utfordringsbildet» varierer noe basert på forskjellige kilder.²⁸ Samtidig bekrefter SØF og SINTEF sitt forslag bildet av mer utstrakte utfordringer i sentrumsbydeler (som er en gjenganger i det meste av den helhetlige russtatistikken). Arbeidsgruppen vurderer at det gir mer mening å introdusere et ruskriterium som en tilleggsdimensjon, heller enn som en av de tyngste indikatorene. Siden det foreslåtte ruskriteriet som nevnt kun fanger opp deler av det samlede bildet, mener vi også at det er rimelig å ikke vekte det altfor høyt.

Arbeidsledighet blir trukket frem av SØF og SINTEF som et relevant og treffsikkert kjennetegn hos tjenestemottakere i deres analyser. De benytter en bred definisjon av ledighet som fanger opp både opp de som er registrert som helt ledige eller som ordinære tiltaksdeltakere, og de med nedsatt arbeidsevne som enten er eller ikke er på arbeidsrettede tiltak, samt andre som mottar service (individer registrert i høyere utdanning er holdt utenfor). I sitt hovedforslag til kriteriesett foreslår de et kriterium som teller antall innbyggere mellom 18-67 år som faller inn under denne definisjonen. I sitt alternative forslag foreslår de imidlertid å videreføre dagens kriterium *Innbyggere (18-67 år) som er fattig, enslig og arbeidsledig*, med den endringen at arbeidsledigheten her følger deres brede definisjon. Vi foreslår å benytte deres nye kriterium, siden vi inkluderer det som et tilleggskriterium og versjonen som avgrenser ledigheten til innbyggere som er fattige, enslige og arbeidsledige i altfor stor grad vurderes å være overlappende med «hovedkriteriet» *Aleneboende (18-67) med lav inntekt og*

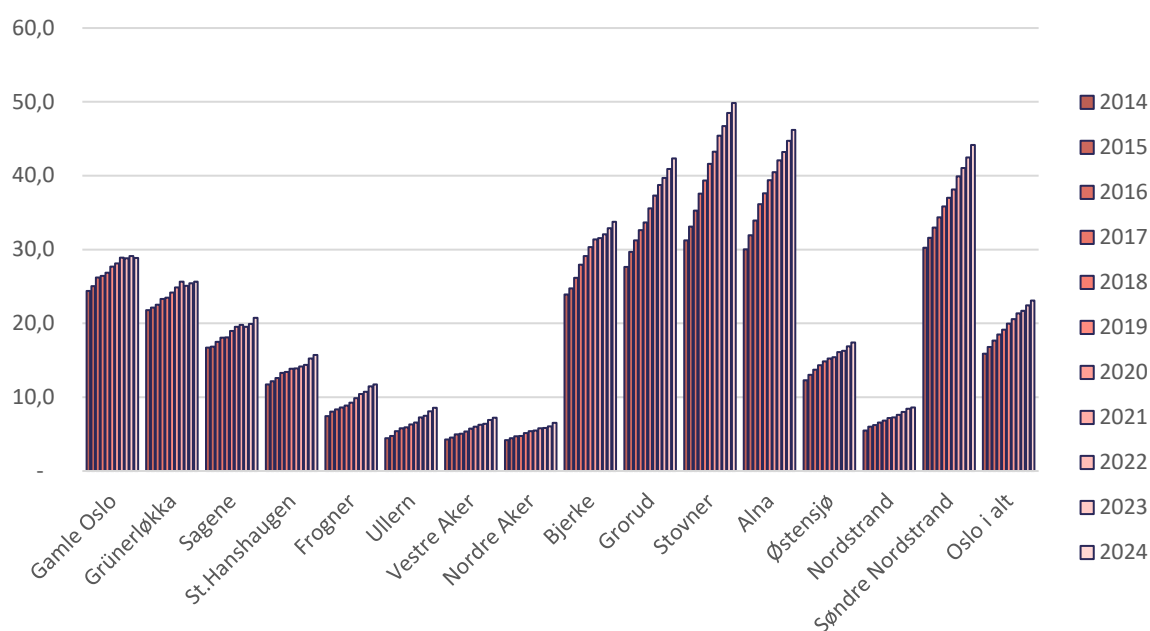
²⁷ Bruk av dette som kriterium er avhengig av å få det levert via helsedata.no. FIN har bestilt og mottatt historiske tall, og vurderer at det ikke vil være problematisk å bruke dette som et kriterium.

²⁸ VEL (2024) Helhetlig russtatistikk 2024

utdanningsnivå. Ved å ikke avgrense ledighetskriteriet så vil det være en tilleggsdimensjon som fanger opp dette aspektet uavhengig av husholdningstype og økonomisk situasjon.

Innbyggere 50-67 år med ikke-vestlig landbakgrunn og lav inntekt er et nytt forslått kriterium fra SØF og SINTEF. Vi vurderer at dette er et relevant tillegg, siden mange eldre innvandrere er sterkt overrepresentert nederst i inntektsfordelingen sammenlignet med eldre uten innvandrerbakgrunn. SSB viser at dette gjelder spesielt for flyktninger, men også for flere grupper som har innvandret på grunn av arbeid. I stort er en relativt betydelig andel innvandrere i alderen 60-66 år uten yrkestilknytning (spesielt gjelder dette kvinner). De finner også en langt større andel uføretrygdde i alderen 60-66 år blant innvandrerkvinner og -menn sammenlignet med jevnaldrende i den øvrige befolkningen.²⁹ Eldre innvandrere, i likhet med innvandrere sett under ett, er klart sentralisert i Oslo og det sentrale østlandsområdet, noe som gjør at SSB sin rapport fremstår som svært relevant. Dette synes å støtte SØF og SINTEF sine analyser om at den mer avgrensede gruppen innbyggere over 50 år med ikke-vestlig landbakgrunn og lav inntekt er en relevant gruppe for økonomisk sosialhjelp. Gruppen med eldre innvandrere som en andel av alle eldre har også økt betydelig på tvers av alle bydeler de siste ti årene, jf. figur 57 som viser innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre 50-66 år (med landbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EU, her omtalt som «ikke-vestlig») som andel av befolkningen i samme aldersgruppe i bydelene mellom 2014 og 2024. Det at mye av befolkningsveksten blant innvandrere også forventes å skje i de eldre aldersgruppene³⁰ fremstår som ytterligere et godt argument for dette kriteriet.

Figur 57. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre 50-66 år med ikke-vestlig landbakgrunn, som andel av befolkningen over 50-66 år. Per bydel. 2014-2024.



Kilde: SSB (spesialbestilling)

²⁹ SSB (2022) Eldre innvandrere i Norge. Demografi, boforhold, inntekt, formue og helse

³⁰ Ibid.

«Utenforskap» er et tema som har gått igjen i forskjellige intervjuer med bydeler, og det er en gjenganger at man ønsker å fange opp de som står utenfor arbeidsmarkedet. Fra mange er det også blitt særlig pekt på «ungt» utenforskap, den såkalte NEET-gruppen. SØF og SINTEF har analysert forskjellige varianter av «utenforskap», og har foreslått å inkludere et kriterium som skal fange opp innbyggere mellom 18-67 år som er registrert som «utenfor arbeidsstyrken» (korrigert for enkelte grupper, for eksempel personer som er i videregående eller høyere utdanning). SØF og SINTEF sitt forslag er «bredt» og fanger opp en stor gruppe mennesker, og det kan muligens være forskjellige oppfatninger om hva «utenfor» egentlig skal bety. Arbeidsgruppen har valgt å ikke inkludere dette forslaget i det reviderte kriteriesettet, med begrunnelsen at denne aspekten allerede fremstår som ivare tatt ved de foreslåtte kriteriene. For eksempel så peker SØF og SINTEF på at kombinasjonskriteriet lav inntekt og leie av bolig fremstår som velegnet til å fange opp sentrale aspekter av «ungt utenforskap», og resterende kombinasjon av hoved- og tilleggskriterier vurderes å fange opp mye av «utenforskapsdimensjonen», for eksempel med kriterier for rus, flyktningbakgrunn, aleneboende og barnefamilier med lav inntekt og eldre ikke-vestlige innvandrere med lav inntekt.

Avslutningsvis velger vi å ikke videreføre kriteriet som teller antall kommunale boliger (2 pst. vekt i dagens nøkkel). Dette har ofte blitt vurdert å ikke være et ideelt kriterium, blant annet fordi det ikke er helt upåvirkbart og dessuten har vært inkludert som en slags proxy for forskjellige levestandardutfordringer, herunder rus. Vi vurderer at ved å inkludere kriteriet for innbyggere med lav inntekt som leier sin bolig og et eget kriterium for rus, samt å opprettholde en relativt tung vekt på fattige barnehusholdninger (par med barn og aleneforsørgere), får man mer generelle kriterium innrettet mot boligproblematikk. Skal dette kriteriet videreføres bør man heller argumentere for dette med en selvstendig begrunnelse om at mange sosiale utleieboliger samlet på ett og samme område vil kunne bidra til en unik type utfordring for bydelen som kommer i tillegg til opphoping av levestandardproblemer, fordi dette i teorien allerede bør være ivare tatt via de andre kriteriene.

Kriterievekter – FO4C

Arbeidsgruppens forslag til nytt kriteriesett bygger i stort på en rendyrking av logikken til grunn for dagens kriteriesett, der fordeling basert på forskjellige husholdningstyper med svak økonomi utgjør hovedkriterier. Rendyrkingen består, som nevnt, i at husholdningstypene samles i tre distinkte kriterier uten innbyrdes overlapp. Arbeidsgruppens forslag kombinerer de tre distinkte kriteriene med en rekke «nye» kriterier, pekt på som treffsikre og godt egnet av SØF og SINTEF. Disse vurderes som gode indikatorer for å fange opp særlig relevante kjennetegn, og må ses i sammenheng med de tre hovedkriteriene.³¹

Tabell 5 viser arbeidsgruppens forslag til hvordan de omtalte kriteriene foreslås vektet. Kriteriet som skal fange opp en særlig relevant andel av gruppen «enslige» har den høyeste enkeltvekten, begrunnet med at dette er den desidert største mottakergruppen (om lag 52 pst. av utbetalingsene gikk som vist tidligere til enslige i 2023). Samtidig har de to andre

³¹ En aleneboende i det første kriteriet kan for eksempel samtidig ha flyktningbakgrunn, være mellom 50-67 år med ikke-vestlig landbakgrunn, leie bolig, være arbeidsledig og ha mottatt behandling for rusproblemer. Det samme gjelder for de voksne innbyggerne man teller i de to kriteriene for «barnefamilier». På lik linje kan personene man teller i hovedkriteriene kun oppvise enkelte eller ingen av kjennetegnene som tilleggskriteriene representerer.

hovedkriteriene som skal fange opp særlig utsatte barnefamilier også en betydelig vekt. Tilleggs-kriteriene er gitt noe lavere vekt, rangert etter rekkefølgen de omtales i ovenfor og hvor relevante de vurderes å være. En ordning med tildeling etter forbruksprognose på FO4C, som senere ble erstattet av regnskapsandel, eksisterte frem til 2011. Dette har fungert som en form for risikoavlastning. Ved etableringen av fordelingssystemet i 1991 utgjorde regnskapsandelen på FO4C 60 pst., men er i årenes løp blitt redusert. Siden 2012 har sist kjente regnskapsandel bestemt 20 pst. av budsjettildeling på FO4C, mens 80 pst. av budsjettildeling bestemmes av kriterieandel. Det foreslås å videreføre dette prinsippet.

Tabell 5. Arbeidsgruppens forslag til kriterier og vekter - Økonomisk sosialhjelp.

Kriterier - økonomisk sosialhjelp	Vekt
Aleneboende (uten barn) 18-67 år med lav inntekt og utdanning	0,250
Innbyggere i barnehusholdninger med lavinntekt og brutto finanskapital under 1G (eks. innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger)	0,230
Innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital under 1G	0,200
Antall innbyggere (18-67 år) med lav inntekt som leier bolig,	0,110
Antall innbyggere (18-67 år) med flyktningbakgrunn m. botid over 5 år	0,080
Antall unike pasienter innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19	0,070
Antall innbyggere (18-67 år) i "utvidet ledighet"	0,030
Antall innbyggere 50-67 år med lav inntekt & ikke-vestlig landbakgrunn	0,030

Sammenhengen mellom dagens kriteriesett og arbeidsgruppens forslag illustreres i tabell 6, der dagens kriterier og foreslåtte kriterier ses i sammenheng langs noen grupperte tematikker. I tabell 6 listes også de foreslåtte tilleggskriteriene opp i sammenheng med de av dagens kriterier som kan sies å ha samme funksjon, eller dekke noen av de samme kriteriedimensjonene.³² Tabell 6 viser at samlet sett flytter arbeidsgruppens forslag noe tyngde vekk fra hovedkriterier som skal fange opp fremtredende husholdningstyper. Dette begrunnes til dels med at de nye tilleggskriteriene vurderes å være mer treffsikre sammenlignet med dagens kriteriesett, men også fordi alle tilleggskriteriene er relevante sett opp mot de forskjellige husholdningstypene.

³² Når det gjelder innvandringsbakgrunn så bør det poengteres at selv om kriterier for flyktningbakgrunn og 50-67 år med ikke-vestlig landbakgrunn ses i sammenheng med dagens kriterium for 18-67 år med ikke-vestlig 1. generasjons bakgrunn i tabell 6, så har dagens kriteriesett også to kriterier som fanger opp ikke-vestlig innvandringsbakgrunn. Det andre er innbyggere i barnehusholdninger med lav inntekt som i seg selv har en vekt på 25 pst. i dagens kriteriesett. Samlet sett vekter arbeidsgruppens forslag ned «ikke-vestlig landbakgrunn» som kriteriekjennetegn. Dette begrunnes med at det er ønskelig at kriterier i større grad skiller mellom generelle behovsskapende faktorer i befolkningen uavhengig av etnisk bakgrunn, og heller legger større vekt på faktorer som mer spesifikt kan knyttes til det å ha innvandringsbakgrunn (for eksempel flyktningbakgrunn).

Tabell 6. FO4C - dagens kriteritesett og arbeidsgruppens forslag. Kriterier gruppert etter tematikk med samlet vekt (enslige, barnefamilier, innvandringsbakgrunn og andre dimensjoner).

Dagens	Samlet vekt		Nye	Samlet vekt
- Ikke gifte 20-49 år *Lavutdanningsindeks *Utflyttingsindeks, - Enslige 20-49 år med lav inntekt og utdanning	0,35	Enslige med svak økonomi	Antall aleneboende (uten barn) 18-67 år med lav inntekt og utdanning	0,25
- Innbyggere i husholdninger med barn under 18 år, lav inntekt og finanskapital. Ikke-vestlig landbakgrunn, - Husholdninger med barn under 18 år, lav inntekt og finanskapital, - Enslige forsørgere med 3 barn eller flere, lav inntekt og finanskapital	0,47	Barnefamilier med svak økonomi	- Antall innbyggere i barnehusholdninger med lavinntekt og brutto finanskapital under 1G (eksl. aleneforsørgere), - Antall Innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital under 1G	0,43
Innb. 18-67 år med ikke-vestlig 1. generasjon bakgrunn	0,06	Innvandringsbakgrunn	- Antall innbyggere (18-67 år) med flyktningbakgrunn m. botid over 5 år, - Antall innbyggere 50-67 år med lav inntekt & ikke-vestlig landbakgrunn	0,11
- Kommunalt disponerte utleieboliger (inkl. 1-roms), - Innbyggere 22-35 år uten fullført VGS, - Innbyggere 18-67 år som er fattig, enslig og arbeidsledig	0,12	Andre dimensjoner: Rus, bolig, ledighet	- Antall innbyggere (18-67 år) med lav inntekt som leier bolig, - Antall innbyggere (18-67 år) i "utvidet ledighet", - Antall unike pasienter innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19	0,21
SUM	1,00			1,00

For å illustrere arbeidsgruppens tenkning når det gjelder koblingen mellom kriterier, vektor og utgiftsområder (her husholdningstyper), har vi fordelt ut de respektive kriterievektene på de forskjellige husholdningstypene. For hovedkriteriene er det rettferdig: 100 pst. av kriterievekt for de tre hovedkriteriene er tenkt å ivareta utgiftsbehov for respektive husholdningskategori, siden disse kriteriene er designet for å nettopp fange opp relevante deler av disse gruppene. For tilleggskriteriene har vi fordelt ut deres kriterievekt på de fire husholdningstypene etter hvor stor andel av de personene man teller som tilhører respektive husholdningskategori.³³ For flyktninger mellom 18-67 år og botid over 5 år er for eksempel om lag 32 pst. kategorisert som «enslige (uten barn)», og tilsvarende andel av dette kriteriets kriterievekt (2,59 pst. av totalt 8 pst.) tildeles derfor denne husholdningstypen som en illustrasjon på hvordan kriteriet

³³ Andelstall er modellert frem ved hjelp av microdata

bidrar til å fange opp utgiftsbehov per husholdningstype. Denne metodikken er benyttet for kriteriene

- Antall innbyggere 50-67 år med lav inntekt & ikke-vestlig landbakgrunn,
- Antall innbyggere 18-67 år med lav inntekt som leier bolig, og
- Antall innbyggere 18-67 år med flyktningbakgrunn m. botid over 5 år

For «ruskriteriet» har vi ikke tilsvarende mulighet til å fordele personene etter husholdningskategorier. Folkehelserapporten³⁴ (FHI) viser likevel til forskning som sier at personer med rusmiddellidelser oftere bor alene, og vi vurderer at dette kriteriet i stor grad vil fange opp personer som er aleneboende. Vi har derfor valgt å legge nesten hele kriterievekten på gruppen «Enslige (uten barn)» (6,65 pst. av total 7 pst.), mens resterende kriterievekt er fordelt likt på de andre husholdningstypene. For kriteriet *Antall innbyggere (18-67 år) i "utvidet ledighet"* har vi fordelt kriterievekten (3 pst.) etter husholdningstypenes utgiftsandeler. Det samlede bildet av hvordan det er tenkt at hoved- og tilleggskriterier bidrar inn til å ivareta utgiftsbehovet for de respektive husholdningstypene kommer frem i tabell 7.

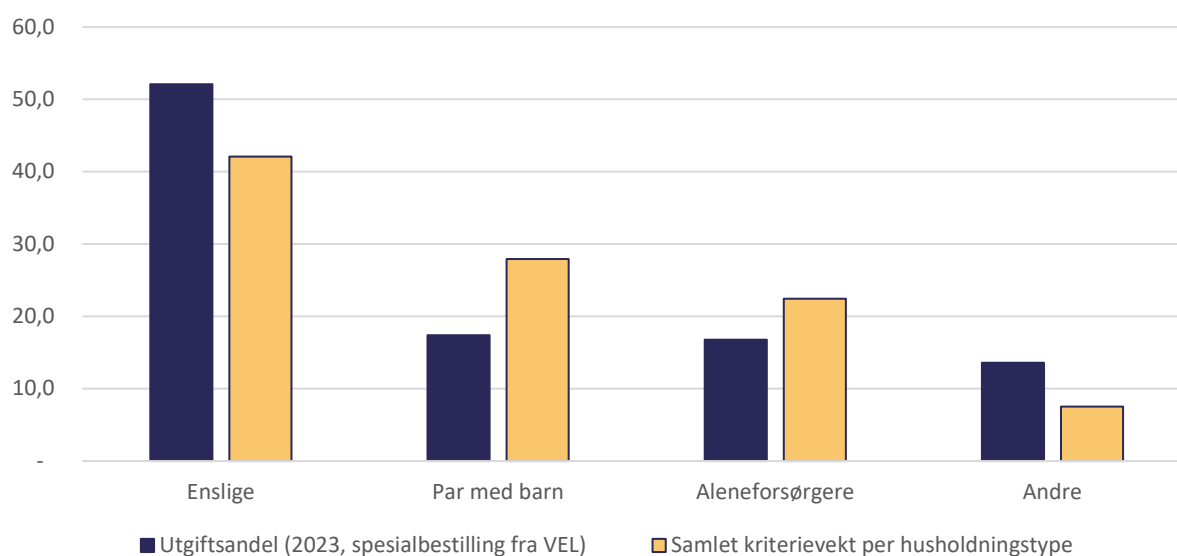
Tabell 7. Hoved- og tilleggskriterienes vektbidrag til respektive husholdningskategori

Kriterier	Enslige	Par med barn	Aleneforsørgere	Andre	Vekt per kriterium
Aleneboende (uten barn) 18-67 år med lav inntekt og utdanning	25,00	-	-	-	25,00
Innbyggere i barnehusholdninger med lavinntekt og brutto finanskapital under 1G	-	23,00	-	-	23,00
Innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital under 1G	-	-	20,00	-	20,00
Antall innbyggere (18-67 år) med lav inntekt som leier bolig,	5,07	1,67	1,00	3,27	11,00
Antall innbyggere (18-67 år) med flyktningbakgrunn m. botid over 5 år	2,59	2,09	0,66	2,66	8,00
Antall unike pasienter innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19	6,65	0,12	0,12	0,12	7,00
Antall innbyggere (18-67 år) i "utvidet ledighet"	1,56	0,52	0,50	0,41	3,00
Antall innbyggere 50-67 år med lav inntekt & ikke-vestlig landbakgrunn	1,23	0,53	0,15	1,09	3,00
SUM	42,10	27,93	22,43	7,53	100,00

³⁴ Folkehelserapporten - rusmiddellidelser

Resultatet for hvordan de foreslåtte kriterievektene fordeler seg på de forskjellige husholdningstypene, og hvordan dette bildet ser ut sammenlignet med respektive utgiftsandel illustreres i figur 58. Her ser vi at samlet sett er kriterievekten høyest for de «reelt enslige», selv om denne er noe lavere enn denne gruppens samlede utgiftsandel. Samtidig er den samlede kriterievekten for de ulike typene barnefamilier høyere enn gruppenes utgiftsandel, og samlet overstiger kriterievekt for utsatte barnefamilier kriterievekten for de enslige. Vår begrunnelse for å fortsatt³⁵ vekte barnefamilier høyere enn enslige er blant annet at store barnefamilier vil kunne være svært kostnadskrevende, særlig etter økningene i sosialhjelpssatser, og at slike husholdninger er særlig fremtredende i enkelte bydeler.

Figur 58. Utgiftsandel og samlet kriterievekt per husholdningstype (FO4C).



6.3 Arbeidsgruppens forslag til nytt kriteriesett og fordelingsnøkkel for sosiale tjenester

Det er en svakhet ved SØF og SINTEF sine kvantitative analyser at de i liten grad kan si noe om FO4A direkte, siden disse analysene i utgangspunktet bygger på data om økonomisk sosialhjelp (samt KVP og bostøtte). Denne svakheten bunner likevel i at det er svært mangelfullt med brukbar data for dette tjenesteområdet, og reflekterer således heller et uheldig utgangspunkt enn mangler ved deres arbeid. Det synes rimelig å anta at de samlede tjenestene under FO4A vil omfatte en brukergruppe med mange av de samme kjennetegnene som de som mottar økonomisk sosialhjelp. Gjennomgangen av funksjonsområdet og det faktum at i overkant av 90 pst. av utgiftene på den største enkeltfunksjonen på FO4A (Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid) går til lønnsutgifter til kommunalt ansatte på NAV-kontor, er en pekepinn i slik retning. Basert på dette, bydelsintervjuer fra SØF og SINTEF og tidligere internt arbeid, og det ellers begrensede datagrunnlaget for hvem som utgjør målgruppen for tjenestene, vurderes det derfor å være hensiktsmessig å la et revidert kriteriesett for FO4A ta

³⁵ I dagens nøkkel har «rene» barnefamiliekriterier en samlet vekt på 47 pst. (innbyggere i fattige barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn – 25 pst., fattige barnehusholdninger – 10 pst., fattige aleneforsørgere med over 3 barn – 12 pst.). Disse kriteriene er heller ikke gjensidig utelukkende.

utgangspunkt i kriterier som vi har valgt å benytte i forslaget til revidert kriteriesett for FO4C. Dette bør likevel gjøres med et ekstra øye på sammensetning og vekting. Rasjonale bak forslaget til revidert kriteriesett for FO4A bygger i stort på samme logikk som ligger til grunn for forslaget til revidert kriteriesett for FO4C. Det foreslås å ta utgangspunkt i de samme tre distinkte hovedkriteriene som skal representere særlig relevante deler av de tre store husholdningstypene aleneboende, par med barn og enslige forsørgere, men den store forskjellen mellom FO4A og FO4C ligger i vekten av kriteriene, som her heller søker å fange opp A-området brede nedslagsfelt og tydelige kobling til forebyggende arbeid.

Hovedkriterier

I dagens fordelingsnøkkel for FO4A har følgende kriterier til sammen en vekt på 47 pst:

- *Innbyggere (20-66 år) i husholdninger med lav inntekt og utdanning (26 pst.)*
- *Innbyggere i husholdninger med barn under 18 år og lav inntekt og finanskapital med ikke-vestlig landbakgrunn (21 pst.)*

Arbeidsgruppens forslag er at de to hovedkriteriene som skal fange opp forskjellige typer barnehusholdninger i det reviderte kriteriesettet for FO4C overtar som de tyngst vektete kriteriene for FO4A, herunder *Innbyggere i barnehusholdninger med lavinntekt og brutto finanskapital under 1G (eks. innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger)* og *Innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital under 1G*.

Begrunnelsen for å fremheve disse som primære fordelingsgrunnlag for FO4A er at de vurderes å ivareta flere relevante aspekter. For det første er det en gjentakende tilbakemelding at det er mer krevende å jobbe med barnefamilier, og dette er en grunn til å vekte denne målgruppen tungt siden brorparten av utgiftene til FO4A sorterer under råd og veiledning (inkludert saksbehandling for økonomisk sosialhjelp) ved de lokale Nav-kontorene. Ved å telle innbyggere i disse husholdningstypene så fanger man i tillegg ikke bare opp utbredelsen av utsatte barnefamilier, men også størrelsen på familiene. I forlengelsen av dette vil fordelingsgrunnlaget også bidra til å telle ungdommer i slike lavinntektshusholdninger, noe som vurderes å være svært relevant for det forebyggende arbeid rettet mot ungdommer som bydelene forventes å bedrive. Barnefamilier, og barn og unge, er fremhevet som viktige målgrupper i mange mål og tiltak for funksjonsområde 4. For eksempel skal NAV-kontorene ha et tydelig barneperspektiv og samhandle med andre bydelstjenester (eksempelvis barnevern), samt sørge for helhetlig oppfølging av utsatte barnefamilier og sikre barnas behov og mulighet for deltakelse i fritids- og sosiale aktiviteter ved utmåling av sosialhjelp. Bistand til unge som ikke er i arbeid, utdanning eller annen aktivitet og oppsøkende arbeid rettet mot unge for å få flere over i arbeid og utdanning er andre eksempler. Disse kriteriene vil også være relevante med hensyn til boligområdet, siden kriteriefordelingen mellom bydelene her henger tett sammen med utbredelsen av barnehusholdninger som er definert som vanskeligstilte på boligmarkedet. Begrunnelsen for å bruke et kriterium som teller innbyggere i fattige barnefamilier og ikke innbyggere i fattige barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn, samt å

ikke ta med kriterier for begge disse, er den samme som ble oppgitt under forslaget for økonomisk sosialhjelp.³⁶

Kriteriet som teller antall aleneboende mellom 18-67 år som har lav inntekt og utdanningsnivå er relevant siden enslige er den største brukergruppen av sosialhjelp, og det gir derfor mening at man fanger opp noe av den dimensjonen i «driftsbevilgningen» til sosialhjelpen. Dette kriteriet vurderes i tillegg å være relevant for utgifter knyttet til rusproblematikk.

En fordeling basert på disse tre distinkte kriteriene erstatter i all hovedsak dagens kriterier for innbyggere med lav inntekt og utdanning og innbyggere i fattige barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn på en måte som sikrer at en stor del av midlene fordeles på distinkte kriterier uten overlapp mellom seg.³⁷ Det man taper ved å ikke videreføre dagens kriterium som teller antall innbyggere mellom 20-66 år med lav inntekt og utdanning som et av hovedkriteriene vurderes å veies opp av inkluderingen av de resterende foreslåtte tilleggskriteriene og at disse gis en relativt betydelig vekt i den samlede nøkkelen.

Tilleggskriterier

De tilleggskriteriene arbeidsgruppen foreslår å gi en relativt betydelig vekt er innbyggere med flyktningbakgrunn og over 5 års botid, kriteriet som skal fange opp innbyggere med rusutfordringer, samt kombinasjonen leie og lavinntekt.

Antall innbyggere 18-67 år med 1. gen. ikke-vestlig landbakgrunn er et kriterium med tung vekt i dagens kriteriesett (21 pst.). Det har til hensikt å fange opp en mer spesifikk gruppe innvandrere med særskilte integreringsbehov som antas å kunne utløse større behov for sosiale tjenester. Som nevnt tidligere har SØF og SINTEF ikke tatt med dette kriteriet i noen av sine modeller, men har heller inkludert mulige kriterier som fanger opp innbyggere med flyktningbakgrunn med botid over 5 år. Innbyggere med flyktningbakgrunn fremstår som en relevant og viktig målgruppe for mange av tjenestene under FO4A, for eksempel deltakelse i arbeidsmarkedet og bolig. Innvandrere med flyktningbakgrunn har som vist tidligere en høyere andel lavinntekt enn innvandrere som har kommet av andre grunner. Selv om dette er særlig fremtredende blant nyankomne som deltar i introduksjonsprogrammet så gjelder det også for personer med lengre botid. Brukere med svak språk- og systemkunnskap kan være en krevende gruppe å bistå, noe som blant annet fremkommer i rapporten *Avmakt og tillit* fra

³⁶ Et ønskemål med en revisjon av kriteriesettet for FO4-området har vært å forenkle kriteriesettet og unngå altfor mange kriterier som fremstår som overlappende. Vi derfor valgt å kun inkludere kriteriet som teller innbyggere i fattige barnefamilier med begrunnelsen at det er et mer generelt kriterium som samtidig fanger opp mye av dimensjonen ved fattige barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn, da disse kriteriene er like og vil telle mange av de samme innbyggerne/husholdningene.

³⁷ Kriteriet som teller antall innbyggere mellom 20-66 år med lav inntekt og utdanning vil ha en stor overlapp med kriteriet som teller innbyggere i husholdninger med barn under 18 år og lav inntekt og finanskapital med ikke-vestlig landbakgrunn ved at mange innbyggere her vil telle to ganger. Dagens kriterium for innbyggere i fattige barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn inkluderer på lik linje aleneforsørgere med ikke-vestlig landbakgrunn som i sin tur vil inngå i det egne kriteriet for aleneforsørgere i dagens kriteriesett. Dette er bare noen eksempler på en type overlapp det er ønskelig å unngå, i den grad det er mulig.

Fafo³⁸, og et slikt kriterium kan være med på å fange opp denne utfordringen. Ved å benytte flyktningbakgrunn får man også tydeligere kobling til sosialhjelpen.

Et kriterium som fanger opp utfordringer med rus er enda mer relevant og ønskelig for FO4A, siden denne tematikken har en egen KOSTRA-funksjon og representerer en voksende utgiftspost hos bydelene. Mye tilsier også at rusutfordringer henger tett sammen med mange av de andre områdene der bydelene forventes å bedrive aktivitet, og personer med rusutfordringer er fremhevet som viktige målgrupper i mange mål og tiltak for funksjonsområde 4. Bydelene skal for eksempel bidra til arbeidet med fremskaffelse av egnede boliger og sørge for bo-oppfølging for å bidra til at personer med rusproblemer kan etablere seg i og beholde egen bolig, og at bo- og nærmiljø ivaretas. Bydelene skal blant annet også tilpasse tiltak for arbeidssøkere med rusproblemer. Rusproblematikk er en sentral del av FO4A, og arbeidsgruppen vurderer derfor at det bør vektes høyere i nøkkelen for sosiale tjenester sammenlignet med økonomisk sosialhjelp. Siden det foreslåtte kriteriet som nevnt kun fanger opp deler av det samlede bildet, mener vi likevel at det er rimelig å ikke vekte det altfor høyt og innføre det som et tilleggskriterium. Ruskriteriet bør også særlig ses i sammenheng med kombinasjonskriteriet leie og lavinntekt, hovedkriteriet for aleneboende og ytterligere tilleggskriterier som skal representere bydelenes innsats for økt deltakelse i arbeidsmarkedet.

Boligtematikk er svært relevant for FO4A. Det er fordi det finnes to separate KOSTRA-funksjoner koblet til bolig og at dette er et område som har hatt stor utgiftsvekst, men også fordi tematikken vil henge tett sammen med mottak av sosialhjelp. Det vurderes at det foreslåtte kriteriet for kombinasjonen av leie av bolig og lavinntekt fremstår som vel egnet for å fange opp, om ikke alt, så viktige aspekter av boligproblematikk, jf. tidligere drøfting av kriteriet under foreslått nytt kriteriesett for økonomisk sosialhjelp. Et annet tilleggsmoment som taler til dette kriteriet sin fordel er at det har en kriteriefordeling som henger tett sammen med dagens kriterium som fanger opp innbyggere mellom 18-67 år som er fattig, enslig og arbeidsledig. Dette er et kriterium som SØF og SINTEF trekker frem som klart relevant for sosialhjelp, men som arbeidsgruppen mener ikke bør være relevant å videreføre om man samtidig inkluderer tidligere nevnte kriterium for aleneboende samt et tilleggskriterium for «utvidet ledighet». Ved bruk av leie av bolig og lavinntekt vil man således ta inn et kriterium som nokså direkte adresserer boligutfordringer og samtidig gir en fordelingsprofil som relativt godt samsvarer med et av dagens viktige kriterier. SØF og SINTEF sine analyser tyder også på at kriteriet for kombinasjonen leie og lavinntekt er godt egnet for å fange opp viktige aspekter av problematikk knyttet til «utenforskap blant unge under 30 år», noe som også styrker kriteriets relevans sett opp mot bydelenes arbeid rettet mot denne gruppen.

De siste to tilleggskriteriene som foreslås implementert er kriteriene for «utvidet ledighet», og innbyggere med ikke-vestlig landbakgrunn mellom 50-67 år med lavinntekt.

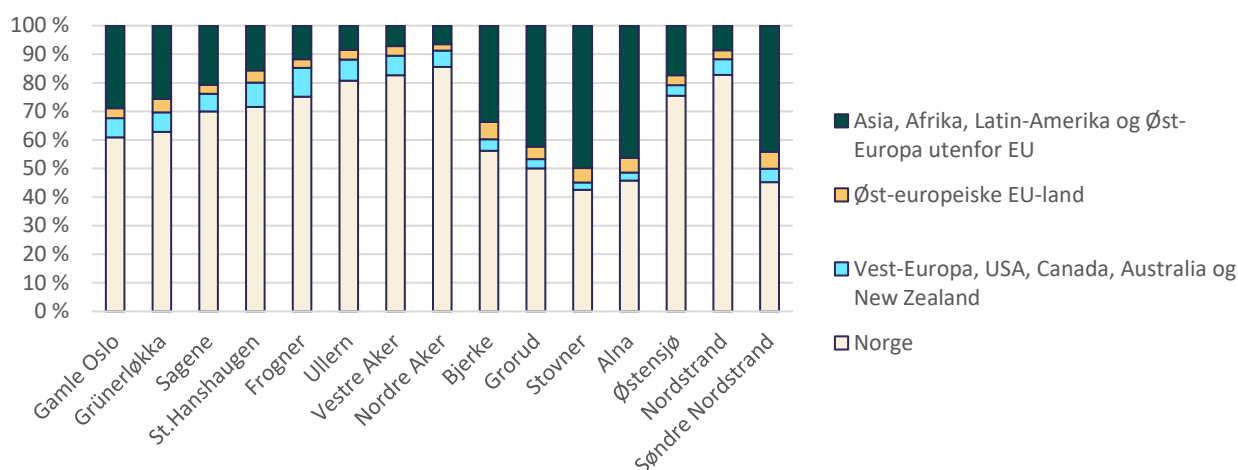
Det første kriteriet baserer seg som nevnt på registerinformasjon om aktive arbeidssøkere og studieforløp. I tellingen av arbeidssøkere er de inkludert som er registret som helt ledige, ordinære tiltaksdeltakere, personer med nedsatt arbeidsevne på arbeidsrettede tiltak og personer med nedsatt arbeidsevne som ikke er på arbeidsrettet tiltak, samt andre som mottar service (individer registrert i høyere utdanning er holdt utenfor). Et ledighetskriterium som

³⁸ Avmakt og tillit – En studie av somalisk- og arabisktalende brukeres møte med NAV (2024)

inkluderer tiltaksdeltakere og personer med nedsatt arbeidsevne synes å være særlig treffende for aktiviteten under funksjonen for arbeidsrettede tiltak, og det foreslås at dette vektas noe høyere i nøkkelen for FO4A sammenlignet med nøkkelen for FO4C.

Innbyggere mellom 50-67 år med ikke-vestlig landbakgrunn og lav inntekt vurderes som et relevant tilleggskriterium siden mange eldre innvandrere, som nevnt tidligere, er sterkt overrepresentert nederst i inntektsfordelingen sammenlignet med eldre uten innvandrerbakgrunn. Dette gjør gruppen relevant for sosialhjelpsområdet, men også flere av de sosiale tjenestene under FO4A. Det faktum at denne gruppen som en andel av alle eldre har økt betydelig på tvers av alle bydeler, og at mye av befolkningsveksten blant innvandrere også forventes å komme i de eldre aldersgruppene (jf. tidligere omtale), gjør kriteriet mer relevant. Figur 58 viser fordeling av befolkningen 50-66 år på noen standard landegrupper i 2024. Gruppen med ikke-vestlig landbakgrunn utgjør en særlig stor andel i Groruddalen og Søndre Nordstrand. På lik linje med kriteriet for flyktningbakgrunn så vil dette kriteriet fange opp en spesifikk gruppe innbyggere med innvandringsbakgrunn som antas å kunne utløse større behov for sosiale tjenester. Dette vil kunne bidra til å øke arbeidsbelastningen på tvers av ulike delfunksjonsområder i bydeler der denne gruppen er fremtredende, og vi foreslår derfor at kriteriet vektas noe høyere i nøkkelen for FO4A sammenlignet med nøkkelen for FO4C.

Figur 59. Befolkningen 50-66 år i bydelene etter landbakgrunn. 2024.



Kilde: SSB (spesialbestilling)

På lik linje med forslaget til nytt kriteriesett for FO4C foreslås det også for FO4A å ikke videreføre kriteriet for antall kommunalt disponerte boliger. Ved å inkludere kriterier for blant annet leie og lavinntekt, rus, aleneboende med lavinntekt, innbyggere med flyktningbakgrunn og fattige barnefamilier vurderes det at «boligproblematikk» er ivarettatt på en rimelig måte.

Forslag for fordeling av midler til Kvalifiseringsprogrammet (KVP).

Midler til Kvalifiseringsprogrammet (FO4B) fordeles i dagens system etter samme kriteriesett og vektas som økonomisk sosialhjelp. SØF og SINTEF sine analyser viser at de kjennetegn man identifiserer som relevante for mottak av økonomisk sosialhjelp i mindre grad er treffsikre for mottak av kvalifiseringsstønad. Dette gjør det til en krevende øvelse å argumentere med sikkerhet for hva som er den best egnede måten å fordele disse midlene på. Arbeidsgruppen har vurdert flere alternativer, herunder å fortsette å fordele midler til KVP på en egen ramme og etter revidert nøkkel for sosialhjelpen, gjøre om KVP til en sentral avsetning, eller avvikle

KVP som et eget delfunksjonsområde og heller fordele disse midlene sammen med rammen for FO4A etter revidert fordelingsnøkkel for FO4A. Gitt at analysene viser mindre sammenfall mellom mottakere av KVP og økonomisk sosialhjelp enn man kanskje tidligere har antatt, og det faktum at KVP på mange måter har flere grenseflater med formål og tjenester under A-området (deltakerne sluses inn i opplegg med arbeidsrettede tiltak, opplæringsaktiviteter, individuell oppfølging og veiledning, der målet om økt deltakelse i arbeidsmarkedet i stor grad sammenfaller med mange mål og tiltak på FO4A), anbefaler arbeidsgruppen at KVP som tiltak ses i sammenheng med de resterende sosiale tjenestene på A-området. Det foreslås derfor at rammene til FO4A og FO4B slås sammen og fordeles etter revidert fordelingsnøkkel for FO4A.

Kriterievekter

Tabell 8 viser arbeidsgruppens forslag til hvordan de omtalte kriteriene vektes for FO4A (inkl. KVP). Forslaget til kriteriesett for FO4A bygger på samme logikk som forslaget til revidert kriteriesett for FO4C, men i mangel av gode data for de ulike målgruppene har man heller søkt å fange opp A-områdets brede nedslagsfelt og tydelige kobling til forebyggende arbeid, samt det utvidede hensynet til innsats for økt arbeidsmarkedsdeltakelse som KVP representerer, ved å vekte de inkluderte kriteriene annerledes sammenlignet med sosialhjelpen. De to hovedkriteriene som skal fange opp forskjellige typer barnehusholdninger i det reviderte kriteriesettet for FO4C foreslås som de tyngst vektete kriteriene for FO4A. Begrunnelsen for å gi disse kriteriene en betydelig vekt i FO4A er at de vurderes å ivareta flere relevante aspekter, jf. omtalen av kriteriene ovenfor. Kriteriet som teller antall aleneboende mellom 18-67 år som har lav inntekt og utdanningsnivå er relevant siden enslige er den største brukergruppen av økonomisk sosialhjelp, og det gir derfor mening at man også fanger opp denne brukergruppen i fordeling av midler til sosiale tjenester. Kriteriet foreslås imidlertid med en betydelig lavere vekt enn i fordelingsnøkkel for økonomisk sosialhjelp. Tilleggs-kriteriene gis en noe større vekt sammenlignet med kriteriesettet for økonomisk sosialhjelp, og dette begrunnes med at tilleggs-kriteriene kan knyttes mer direkte til de forskjellige utgiftsområdene. Tabell 9 er en tilsvarende illustrasjon som vi så i tabell 6 for FO4C, der dagens kriterier og foreslåtte kriterier ses i sammenheng langs noen grupperte tematikker. Kriterie- og vektprofilen er relativt lik på tvers av dagens kriteriesett og arbeidsgruppens forslag.

Tabell 8. Arbeidsgruppens forslag til kriterier og vekter – Sosiale tjenester.

Kriterier - sosiale tjenester	Vekt
Innbyggere i barnehusholdninger med lavinntekt og brutto finanskapital under 1G (eks. innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger)	0,240
Innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital under 1G	0,180
Antall innbyggere (18-67 år) med flyktningbakgrunn m. botid over 5 år	0,160
Antall unike pasienter innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19	0,130
Aleneboende (uten barn) 18-67 år med lav inntekt og utdanning	0,120
Antall innbyggere (18-67 år) med lav inntekt som leier bolig	0,090
Antall innbyggere (18-67 år) i "utvidet ledighet"	0,040
Antall innbyggere 50-67 år med lav inntekt & ikke-vestlig landbakgrunn	0,040

Tabell 9. FO4A - dagens kriteritesett og arbeidsgruppens forslag. Kriterier gruppert etter tematikk med samlet vekt (innbyggere i særlig relevante husholdningstyper, innvandringsbakgrunn og andre dimensjoner).

Dagens	Samlet vekt		Nye	Samlet vekt
- Innbyggere 20-66 år i husholdninger med lav inntekt og utdanning, - Innbyggere i husholdninger med barn under 18 år, lav inntekt og finanskapital. Ikke-vestlig landbakgrunn, - Husholdninger med barn under 18 år, lav inntekt og finanskapital, - Enslige forsørgere med 3 barn eller flere, lav inntekt og finanskapital	0,57	Innbyggere i særlig relevante husholdninger	- Antall innbyggere i barnehusholdninger med lavinntekt og brutto finanskapital under 1G, - Antall innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital under 1G, - Antall aleneboende (uten barn) 18-67 år med lav inntekt og utdanning	0,54
Innbyggere 18-67 år med ikke-vestlig 1. generasjon bakgrunn	0,21	Innvandringsbakgrunn	- Antall innbyggere (18-67 år) med flyktningbakgrunn m. botid over 5 år, - Antall innbyggere 50-67 år med lav inntekt & ikke-vestlig landbakgrunn	0,20
- Kommunalt disponerte utleieboliger (inkl. 1-roms), - Innbyggere 22-35 år uten fullført VGS, - Innbyggere 18-67 år som er fattig, enslig og arbeidsledig	0,22	Andre dimensjoner: Rus, bolig, ledighet	- Antall innbyggere (18-67 år) med lav inntekt som leier bolig, - Antall innbyggere (18-67 år) i "utvidet ledighet", - Antall unike pasienter innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19	0,26
SUM	1,00			1,00

Det er ikke en like rettfrem øvelse å illustrere kobling mellom kriterier, vektor og utgiftsområder for de sosiale tjenestene som for økonomisk sosialhjelp (jf. tabell 7 og figur 58). Utgiftsområdene for de sosiale tjenestene er de respektive KOSTRA-funksjonene, og det er ikke mulig å andelsfordele foreslåtte kriterievekter på en tilsvarende stringent måte som for husholdningstyper. Begrunnelsen for de foreslåtte kriterievektene for de sosiale tjenestene bygger likevel på en vurdering av hvordan de sammen skal bidra til å ivareta utgiftsbehov på tvers av funksjonsområdet KOSTRA-funksjoner (inklusive KVP).³⁹

Den veiledende tanken er at de tre hovedkriteriene i varierende grad bidrar til å ivareta behov for *alle* enkeltfunksjoner, men særlig for funksjonen *Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid*.⁴⁰ De forskjellige tilleggskriteriene er på sin side i hovedsak tenkt å forklare variasjon i

³⁹ FO4A består av de følgende relevante KOSTRA-funksjonene: Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi, Kommunalt disponerte boliger, Bistand til etablering og opprettholdelse av bolig, Tilbud til personer med rusproblemer og Voksenopplæring. Se kapittel **4.2 FO4A – Sosiale tjenester** for mer utfyllende gjennomgang av enkeltfunksjonene.

⁴⁰ Innbyggerne vi teller i de tre hovedkriteriene vil kunne ha behov for arbeidsrettede tiltak, tilbud for rusproblemer, boligbistand, etc. Samtidig vil disse kriteriene være svært relevante for sosialt forebyggende arbeid og er tydelig koblet til økonomisk sosialhjelp og medfølgende saksbehandling.

utgiftsbehov til de andre enkeltfunksjonene, samt i mindre grad til funksjonen Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid.

For eksempel vurderer arbeidsgruppen at kriteriet som teller pasienter innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling i all hovedsak vil bidra til å ivareta variasjon i utgiftsbehov for KOSTRA-funksjonen *Tilbud til personer med rusproblemer*, men også i mindre grad Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, og kriteriets vekt gjenspeiler at dette er et stort utgiftsområde. På lik linje vurderes det at kriteriet som teller personer med lavinntekt som leier bolig, og kriteriet som teller personer i «utvidet ledighet», primært representerer ivaretagelse av henholdsvis utgiftsområdene knyttet til bolig og arbeidsrettede tiltak, men sekundært også utgifter knyttet til Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid. «Utvidet ledighet» er det kriterium som er mest direkte koblet til utgiftsområder knyttet til tiltak for økt arbeidsmarkedsdeltakelse (som med KVP inkludert samlet utgjør en betydelig andel av utgiftene), men samtidig har vi gitt det en lav kriterievekt. Begrunnelsen for dette er at mange av de andre kriteriene vurderes å også være svært relevante for disse utgiftsområdene, og at ivaretagelse av utgiftsbehovet således må ses på i lys av samspill mellom flere kriterier. For eksempel vurderer arbeidsgruppen at alle de tre hovedkriteriene er svært relevante for utgifter knyttet til arbeidsmarkedsdeltakelse. I tillegg er kriteriet som teller personer med flyktningbakgrunn med botid over 5 år vurdert som relevant for utgifter knyttet til arbeidsrettede tiltak,⁴¹ samtidig som kriteriet også bidrar til å ivareta utgiftsbehov knyttet til Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid siden brukere med svak språk- og systemkunnskap kan være en krevende gruppe å bistå. Kriteriet som teller personer mellom 50-67 år med ikke-vestlig landbakgrunn og lavinntekt vurderes på sin side å være mest relevant for å fange opp utgiftsbehov knyttet til råd og veiledning. På lik linje med kriteriet for flyktningbakgrunn så vil dette kriteriet fange opp en gruppe innbyggere som antas å ha større behov for sosiale tjenester.

7 Bydelsfordeling og omfordelingseffekter ved bruk av nye fordelingsnøkler

I de følgende avsnittene viser vi fordelingsprofil og omfordelingskonsekvenser ved å benytte de foreslåtte kriteriene og vektene drøftet ovenfor. Vi har tatt utgangspunkt i rammene for GH2024, og sammenligner fordeling etter nye modeller og fordelingsnøkkelen fra grønt hefte 2024. Vi illustrerer en bydelsfordeling med nye modeller ved å benytte år for kriterieverdier tilsvarende de som brukes i grønt hefte for 2024. For økonomisk sosialhjelp fordeles 80 pst. av rammen etter kriterier og 20 pst. etter regnskapsandel.

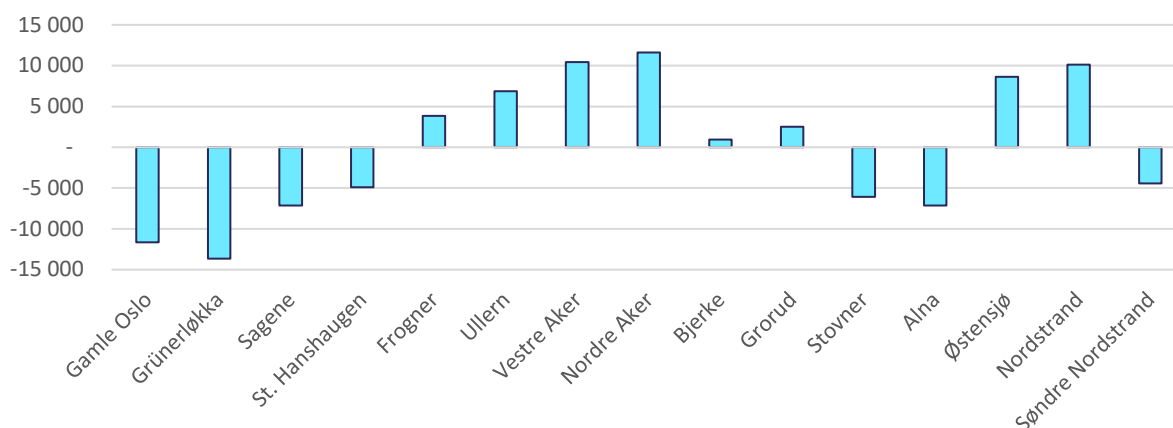
7.1 Omfordelingskonsekvenser av ny nøkkel for FO4C – Økonomisk sosialhjelp

Den nye modellen omfordeler totalt 54,9 mill. kroner, noe som tilsvarer 3,3 pst. av rammen. Grünerløkka og Gamle Oslo får de største reduksjonene, på henholdsvis 13,7 og 11,6 millioner, mens Alna, Sagene, Stovner, Søndre Nordstrand og St. Hanshaugen også får redusert tildeling

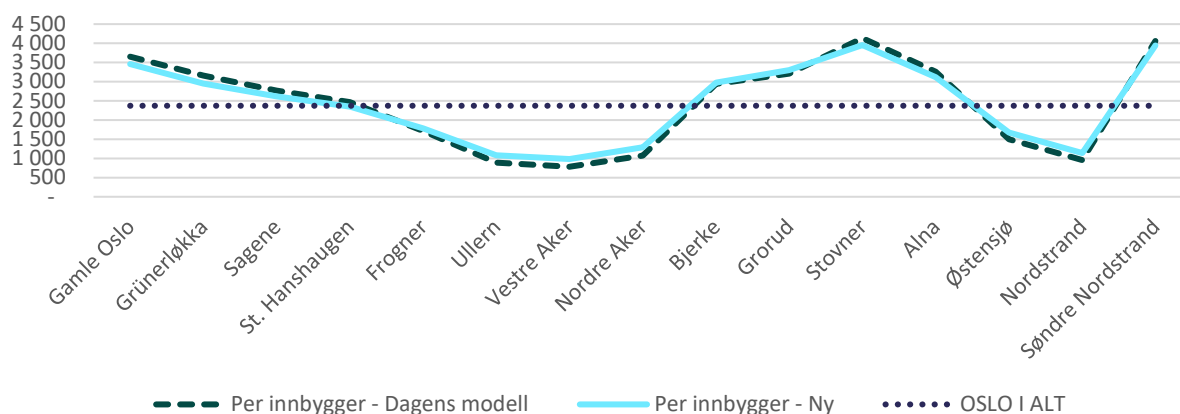
⁴¹ Personer som telles i dette kriteriet vurderes å være en svært relevant målgruppe for de arbeidsrettede tiltak som bydelene bedriver; for eksempel så utgjør personer med flyktningbakgrunn og botid over 5 år kun 4,7 pst. av alle innbyggere (18-67 år) i Oslo, men 15 pst. av de kategorisert i tilstanden «utvidet ledighet» (kilde: beregninger i microdata).

(mellom 4,4 og 7,1 mill. kroner). Nordre og Vestre Aker, Nordstrand, Østensjø og Ullern får de største påplussingene (mellom 6,8 og 11,6 millioner kroner). Frogner, Grorud og Bjerke får også en mindre økning, jf. figur 60. Tildelingsprofilen per innbygger, jf. figur 61, er relativt lik mellom den nye modellen og dagens situasjon, der den kanskje mest fremtredende bevegelsen er omfordeling mellom deler av sentrum og Groruddalen/Søndre Nordstrand til ytre vest og Østensjø/Nordstrand. Noe av forklaringen på omfordelingsprofilen fra sentrum og Groruddalen/Søndre Nordstrand er utelatelsen av overlappende kriterier, for eksempel det multiplikative kriteriet *Ikke-gifte 20-49*Lavutdanningsindeks*Utflyttingsindeks* kombinert med kriteriet for *Enslige 20-49 år med lav inntekt og utdanning*, og kombinasjonen av flere kriterier for fattige barnefamilier.

Figur 60. Endringer mellom fordeling etter ny modell og «dagens modell», rammer fra GH2024. Per bydel.

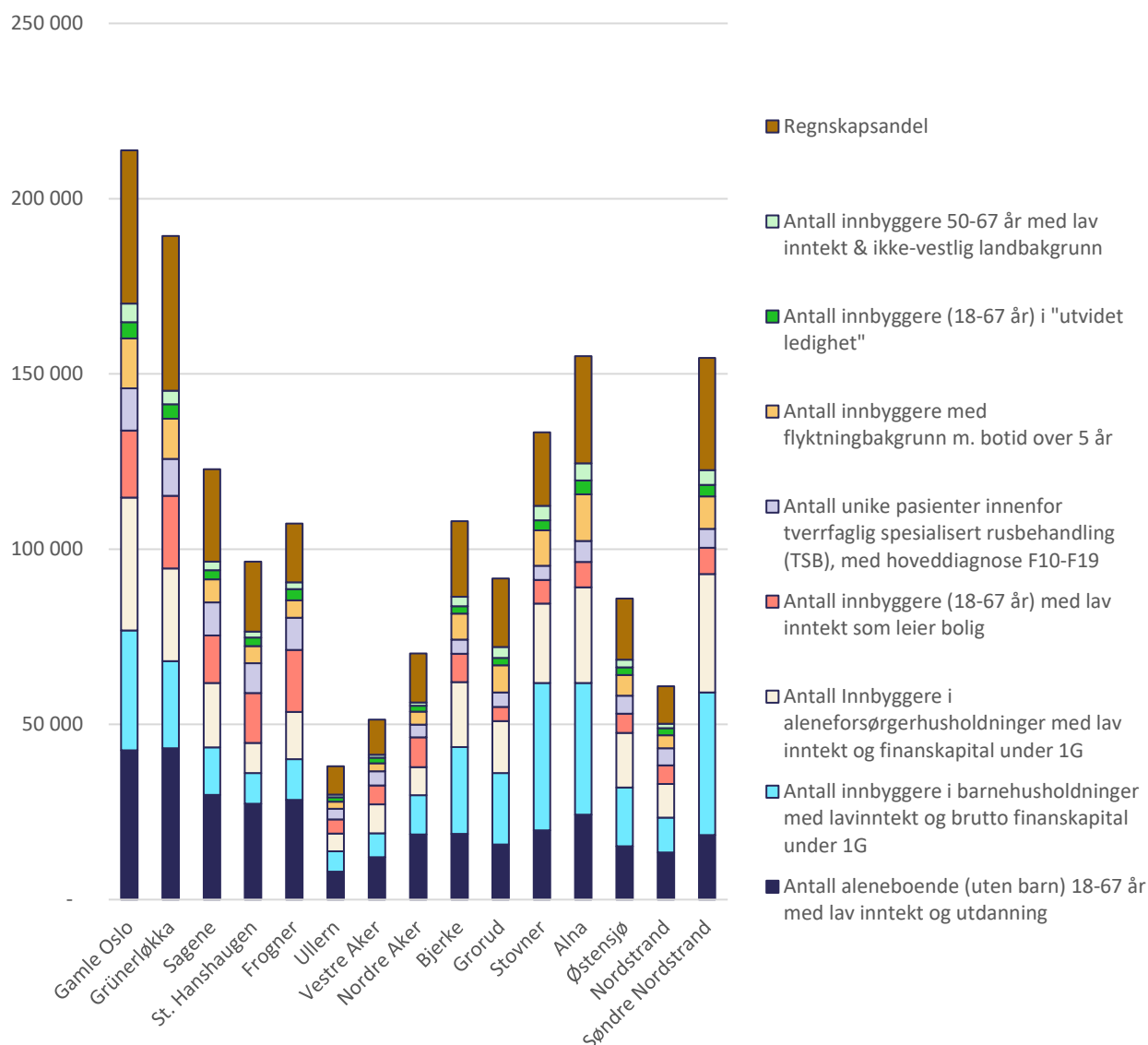


Figur 61. Tildeling per innbygger etter ny modell og «dagens modell». Rammer og folketall fra GH2024. Per bydel.



Figur 62 viser hva bydelene får tildelt per kriterium med ny fordelingsnøkkel. Kriterier for aleneboende, kombinasjonen leie/lavinntekt og rus har som forventet et tydelig sentrumsreg, mens kriteriene som skal fange opp forskjellige typer barnehusholdninger gir større uttelling for bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand (men også for deler av sentrum øst). Mens tilleggskriteriet for utvidet ledighet ikke har en veldig tydelig variasjonsprofil, er også kriteriene for personer med flyktningbakgrunn og kombinasjonen lav inntekt og ikke-vestlig 50-67 år mest fremtredende i de østlige bydelene og Søndre Nordstrand.

Figur 62. Tildeling per kriterium etter ny modell. Rammer fra GH2024. Per bydel

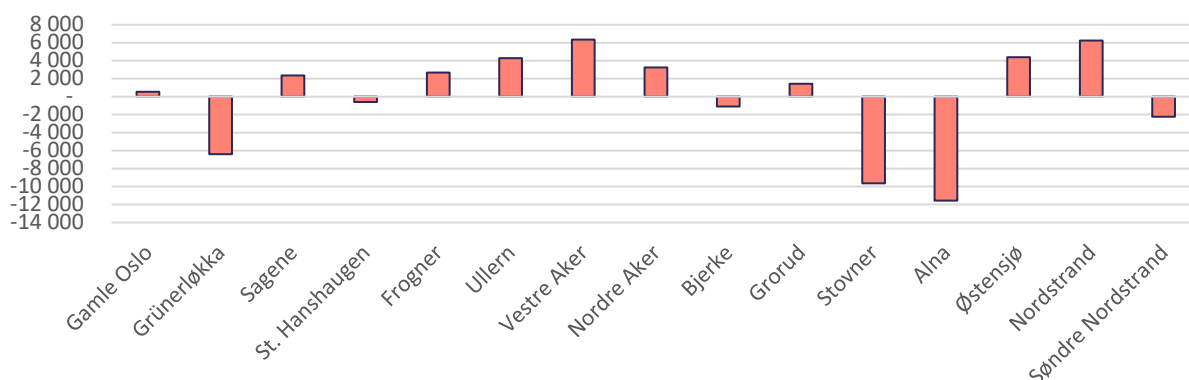


7.2 Omfordelingskonsekvenser av ny nøkkel for FO4A og FO4B – Sosiale tjenester (inkl. Kvalifiseringsprogrammet)

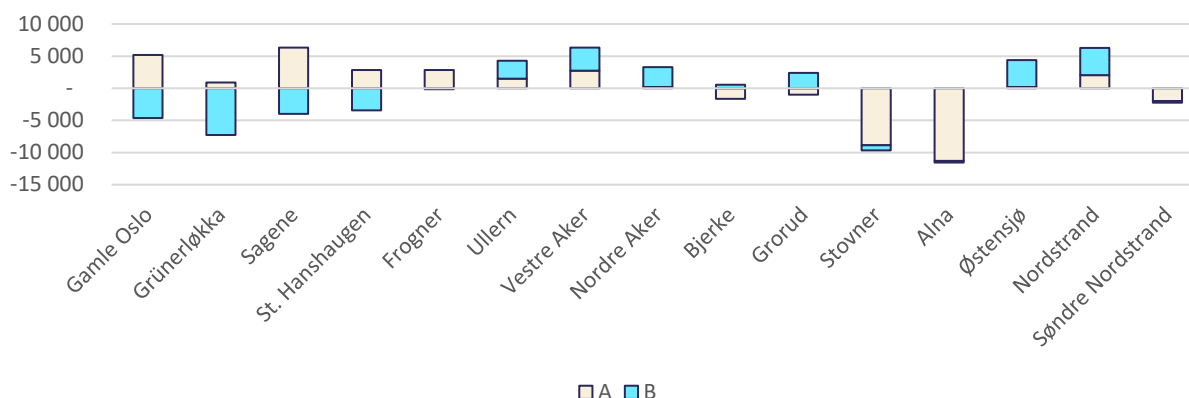
Her viser vi fordelingsprofil og omfordelingskonsekvenser når rammene for A- og B-området ses i sammenheng og fordeles med de kriterier og vektorer drøftet ovenfor. Den nye modellen omfordeler om lag 31,5 mill. kroner, noe som tilsvarer 1,7 pst. av rammen (A+B). Alna og Stovner får de største reduksjonene, på henholdsvis om lag 11,5 og 9,6 millioner kroner, mens Grünerløkka, Søndre Nordstrand, Bjerke og St. Hanshaugen også får redusert tildeling (mellom 0,6 og 6,3 mill. kroner). Vestre Aker, Nordstrand, Nordre Aker, Østensjø og Ullern får de største påplussingene (mellom 4 og 6 mill. kroner), mens Sagene, Frogner, Grorud og Gamle Oslo får mindre økninger (mellom 0,5 og 2,6 mill. kroner), jf. figur 63. Siden de to rammene i dag fordeles etter forskjellige fordelingsnøkler, er bevegelsene for den enkelte bydel noe annerledes avhengig av område. Figur 64 viser hvordan omfordelingen er fordelt mellom FO4A- og B-området. Sentrumsbydelene får for eksempel påplussinger sammenlignet med

«dagens modell» for A-området men redusert tildeling for B-området. Tildelingsprofilen per innbygger med foreslått fordelingsnøkkel, jf. figur 65, ligger tett opp til profilen med dagens situasjon (rammene for A og B per innbygger), der den mest fremtredende bevegelsen er noe nedgang for deler av Groruddalen, og en mindre økning for bydelene i ytre vest.

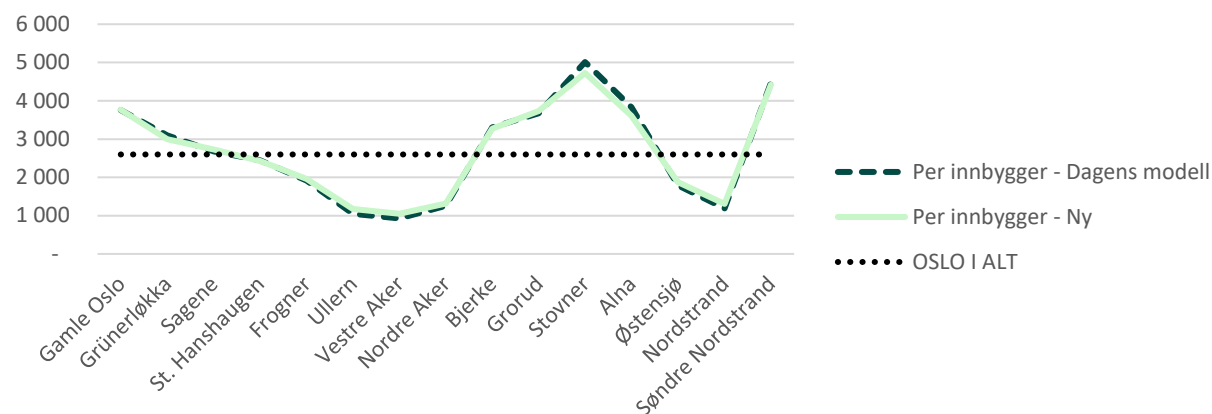
Figur 63. Endringer mellom fordeling etter ny modell og «dagens modell», rammer fra GH2024. Per bydel.



Figur 64. Endringer for FO4A og FO4B mellom fordeling etter ny modell og «dagens modell», rammer fra GH2024. Per bydel.

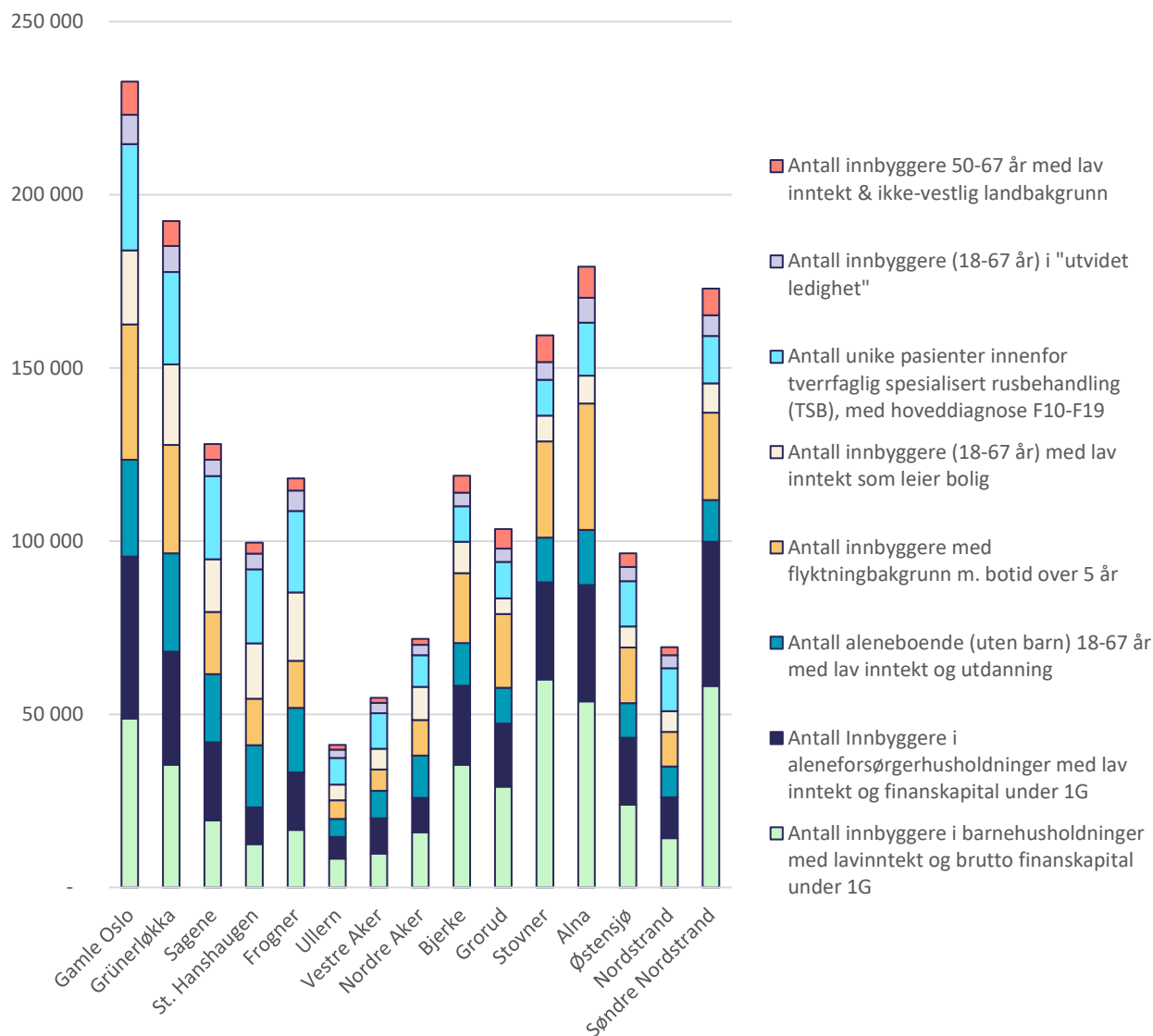


Figur 65. Tildeling per innbygger etter ny modell og «dagens modell». Rammer (FO4A og FO4B) og folketall fra GH2024. Per bydel.



Figur 66 viser bydelenes tildeling per kriterium for de sammenslåtte rammene for FO4A og B i foreslått modell, tilsvarende det figur 62 viser for økonomisk sosialhjelp. Kriterienes tildelingsprofil er naturlig nok lik, der noen har utpreget «sentrumsprofil» mens andre er mer fremtredende i Groruddalen og Søndre Nordstrand. På lik linje med fordelingen av økonomisk sosialhjelp får bydelene i ytre vest og Nordstrand beskjeden uttelling på de inkluderte kriteriene, selv om deres samlede tildeling også her øker. Noe av bakgrunnen for dette er, som nevnt tidligere, utelatelsen av overlappende kriterier.

Figur 66. Fordeling per kriterium etter eksempelmodell. A+B. Rammer fra GH2024. Per bydel.



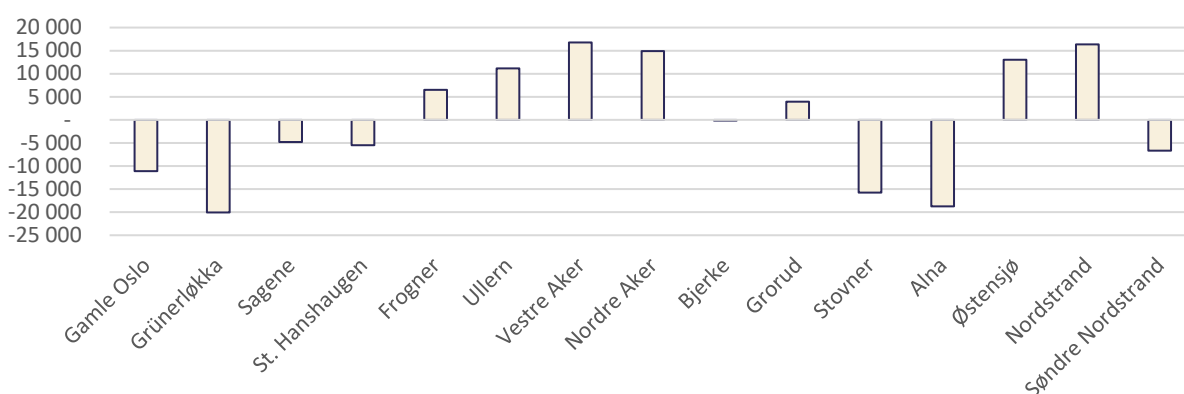
7.3 Samlede omfordelingskonsekvenser av nye nøkler for FO4

Figur 67 viser omfordelingskonsekvenser for hele funksjonsområde 4. Den nye modellen omfordeler om lag 82,6 mill. kroner, noe som tilsvarer 2,4 pst. av 2024 års ramme. Grünerløkka og Alna får de største reduksjonene når alle delfunksjonsområder ses samlet, på henholdsvis om lag 20 og 18 mill. kroner, fulgt av Stovner, Gamle Oslo og Søndre Nordstrand

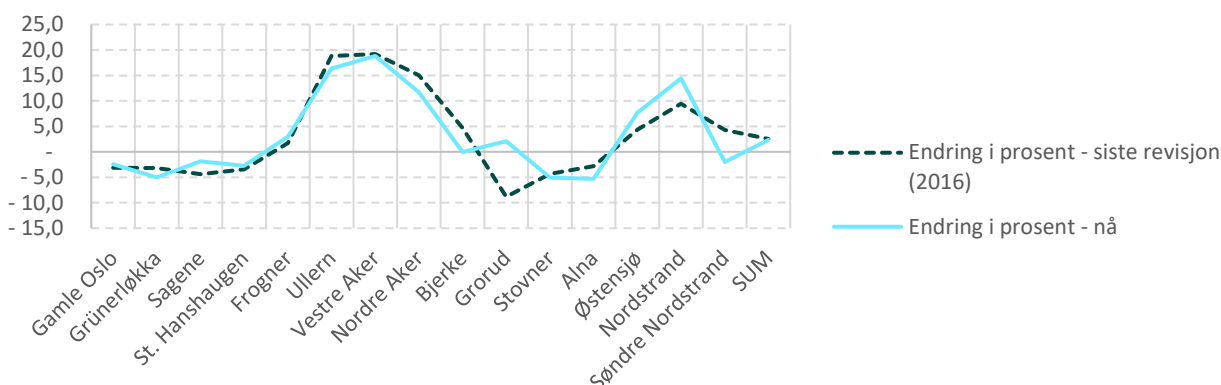
(henholdsvis reduksjon på om lag 15, 11 og 6 mill. kr). St. Hanshaugen og Sagene får også redusert tildeling, mens Bjerke kommer ut på omtrent likt nivå som med dagens modell. På den andre siden får Nordre Aker, Vestre Aker, Nordstrand og Østensjø størst økning, på mellom 13-16 mill. kroner, fulgt av Ullern, Frogner og Grorud (henholdsvis økning på om lag 11, 6 og 4 mill. kroner). Den prosentmessige endringen for hver bydel kommer frem i figur 68, og her sammenlignes også den prosentmessige endringen for hele FO4 ved arbeidsgruppens forslag med den prosentmessige endringen fra forslaget⁴² til nye fordelingsnøkler for FO4 ved siste store revisjon av kriteriesystemet i 2016. Nivået på omfordelingseffektene mellom de to forslagene er relativt like, der arbeidsgruppens forslag marginalt omfordeler noe mindre totalt sett. Profilen på omfordelingene er også relativt like, med noen tydelige unntak. For eksempel fikk Grorud den kraftigste prosentmessige nedgangen i forslaget fra 2016, mens bydelen nå får en økning. Søndre Nordstrand fikk på den andre siden økt tildeling i forslaget fra 2016, men nå en nedgang.

Figur 69 viser samlet tildeling for hele FO4 per bydel etter ny modell og dagens modell ved fordeling av rammene fra GH2024.

Figur 67. Endringer for FO4 (A, B og C) mellom fordeling etter foreslått modell og «dagens modell», rammer fra GH2024. Per bydel.

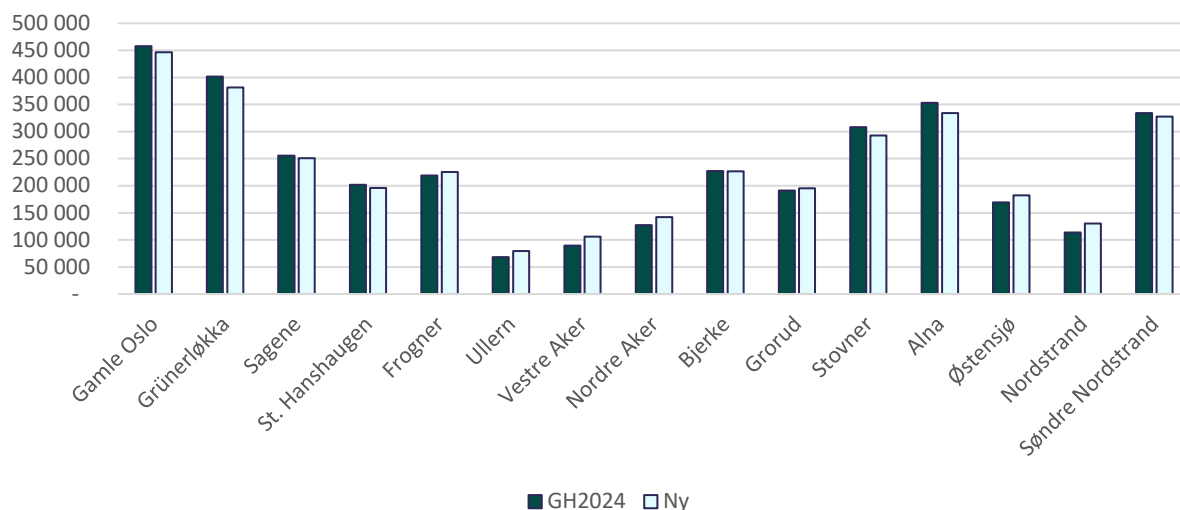


Figur 68. Omfordelingseffekter i prosent. FO4. Forslag til revidert kriteriesystemet 2016 og nytt forslag.



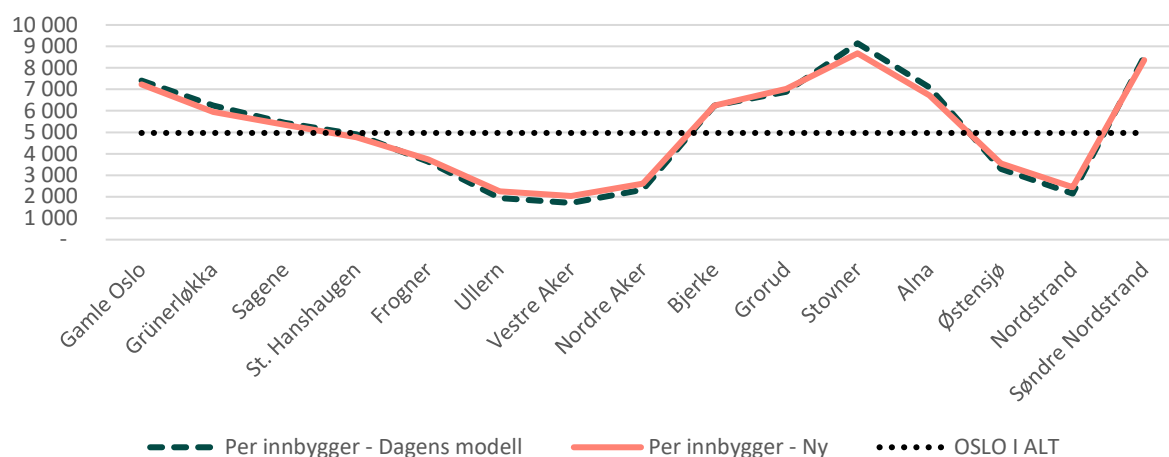
⁴² Forslag til revidert kriteriesystem 2016 - rapport fra arbeidsutvalg

Figur 69. Samlet tildeling til Funksjonsområde 4. Tildeling etter ny modell og «dagens modell». Rammer fra GH2024. Per bydel.

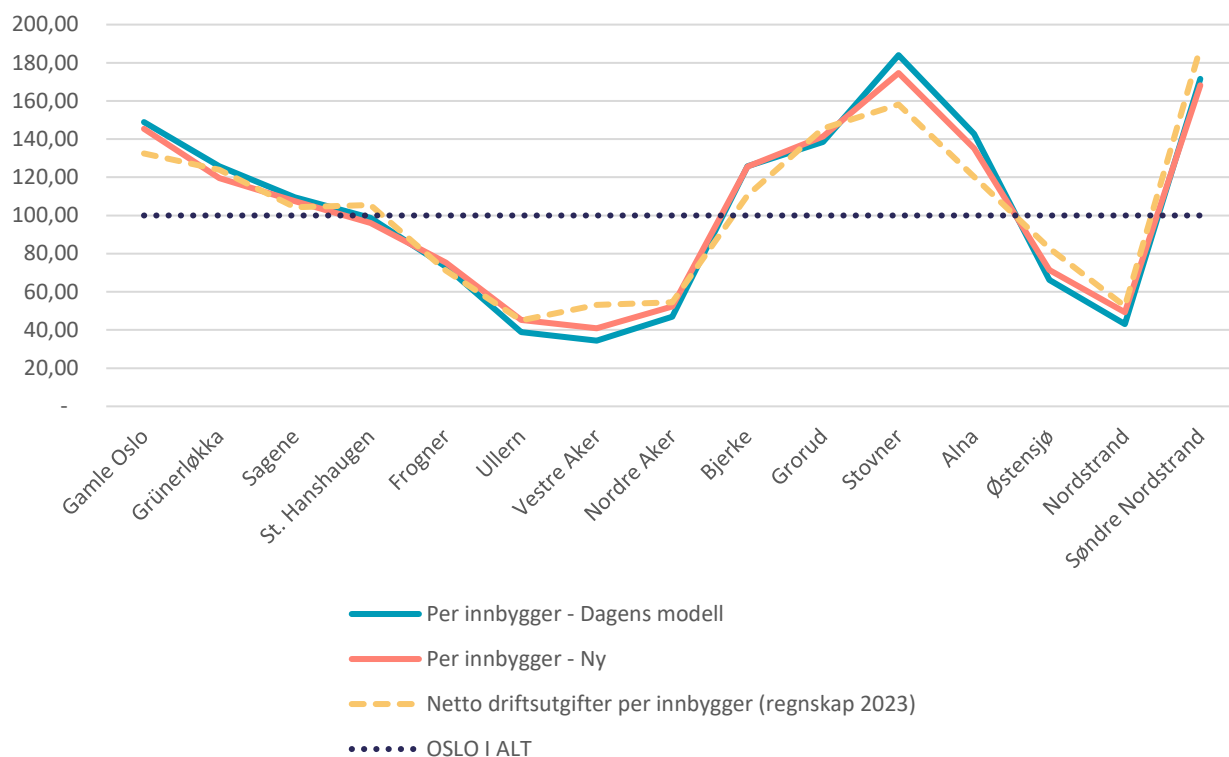


Figur 70 viser en sammenligning av tildeling per innbygger etter dagens kriterier og arbeidsgruppens forslag, mens figur 71 og 72 viser, henholdsvis, netto driftsutgifter per innbygger og tildeling per innbygger i prosent av Oslo-gjennomsnittet (f. 71), og regnskapsandel og tildelingsandel etter ny og gammel fordelingsnøkkel (f. 72). Samlet sett er det relativt liten forskjell mellom dagens modell og arbeidsgruppens forslag, men sammenhengen mellom utgifter per innbygger og regnskapsandel og tildelingsandel er noe sterkere i den senere. Slik sammenheng kan være en indikasjon på hvor godt et kriteriesystem «treffer», men samtidig er det hverken ønskelig eller fullt ut mulig å sikre et totalt samsvar. Det er vanskelig å realisere fordi mange bydeler som i stor utstrekning deler befolkningssamsetning og fremtredende kjennetegn blant innbyggere oppviser forskjeller i utgiftsnivå. Dette kan for eksempel reflektere ulikheter i prioriteringer eller praksis, noe som kan gi forskjeller i effektivitet og standarder på tvers av bydeler som har relativt likt utgangspunkt.

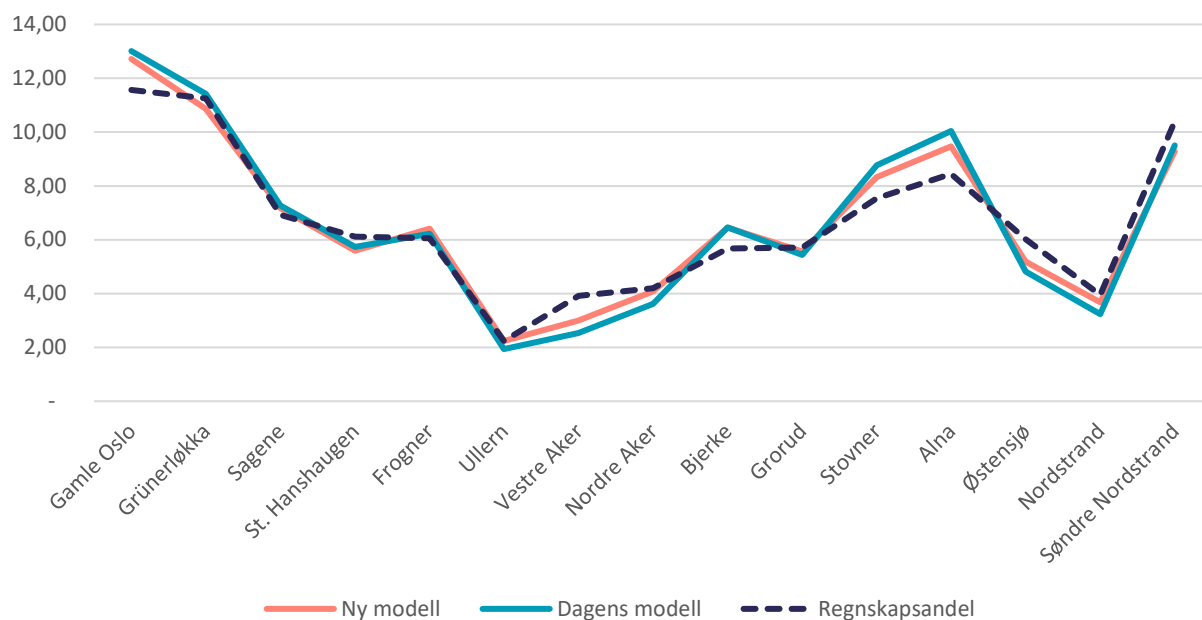
Figur 70. Tildeling per innbygger etter ny modell og «dagens modell». Rammer (FO4) og folketall fra GH2024. Per bydel og Oslo i alt (stiplet linje).



Figur 71. FO4 - tildeling per innbygger etter ny modell og «dagens modell» (rammer fra GH2024) og netto driftsutgifter per innbygger (regnskap 2023). I prosent av Oslo-gjennomsnittet (stiplet linje). Folketall fra GH2024. Per bydel



Figur 72. FO4 – regnskapsandel* (2023) og tildelingsandel med dagens og nye kriterier (rammer fra GH2024). Per bydel.



*Regnskapsandeler inneholder her også utgifter til flyktninger år 1-5, som i større grad blir fordelt etter innbyggerandel. Dette kan bidra til utslag mellom regnskaps- og tildelingsandel der det er stor forskjell på en bydels innbyggerandel og fordelingsnøkkel.

8 Kilder og tilgjengelighet for foreslåtte kriterier

Arbeidsgruppens foreslåtte kriterier hentes fra tre forskjellige grunnlagskilder.

For de følgende to kriteriene er kilden Oslo kommunes fjerntilgangsløsning hos SSB (STP).

- *Innbyggere i barnehusholdninger med lavinntekt og brutto finanskapital under 1G (eks. aleneforsørgerhusholdninger)*
- *Innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital under 1G*
- *Antall aleneboende (uten barn) 18-67 år med lav inntekt og utdanning*

For de følgende kriteriene er kilden uttrekk fra Microdatatjenesten:

- *Antall innbyggere (18-67 år) med flyktningbakgrunn m. botid over 5 år*
- *Antall innbyggere (18-67 år) med lav inntekt som leier bolig (korrigert for personer påmeldt høyere utdanning)*
- *Antall innbyggere (18-67 år) i "utvidet ledighet" (korrigert for personer påmeldt høyere utdanning)*
- *Antall innbyggere 50-67 år med lav inntekt & ikke-vestlig landbakgrunn*

For følgende kriterium er kilde en årlig spesialbestilling via Helsedata.no

- *Antall unike pasienter innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19*

For de tre første kriteriene, som omhandler barnefamilier og enslige med svak økonomi og hentes fra Oslo kommunes fjerntilgangsløsning hos SSB, er inntektsdata bestemmende for hvilken årgang som kan benyttes i de årlige oppdateringene av fordelingssystemet.

Inntektsdata ligger alltid litt bak i tid, der budsjettår N vil oppdateres med årgang N-3. For eksempel: budsjettet for 2025 vil utarbeides i 2024, og da vil data for inntektsåret 2022 være det sist tilgjengelige, mens for budsjett 2026, som utarbeides i 2025, vil 2023 være siste oppdaterte årgang, osv.

For kriteriene hentet fra Microdatatjenesten vil mulig årgang variere noe mellom de forskjellige kriteriene.

De kriteriene som har en lavinntektsdimensjon –*lavinntekt og leie av bolig og 50-67 år med ikke-vestlig landbakgrunn* – vil ha de samme begrensingene som beskrevet ovenfor, og kriteriedata vil være N-3. For budsjett 2026 vil for eksempel 2023 være sist oppdaterte kriterieår.

Kriteriet som teller innbyggere definert inn under tilstanden «utvidet ledighet» kunne i utgangspunktet benytte N-1 som år for kriterieverdier. Dette kriteriet er likevel designet for å utelate personer som samtidig er påmeldt høyere utdanning. Den type data som kreves for å

kunne sortere ut disse personene har et etterslep tilsvarende inntektsdataene, og siste tilgjengelige kriterieår vil derfor også her være N-3. Det kan vurderes å gå bort fra å sortere vekk personer påmeldt høyere utdanning for å kunne ha ferskere ledighetstall. Det er likevel SØF og SINTEF sin vurdering at kriteriet er mer treffsikkert hvis disse personene utelates, og arbeidsgruppen foreslår derfor å opprettholde denne begrensningen.

For kriteriet som teller *innbyggere (18-67 år) med flyktningbakgrunn m. botid over 5 år* er det i utgangspunktet ingen begrensninger, og kriteriedata kan oppdateres med N-1. For eksempel: for budsjettet 2025 kan kriteriedata være 2024, for budsjettet 2026 kan kriteriedata være 2025, osv.

Kriteriet for *pasienter innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB)* må bestilles årlig via Helsedata.no. Her skal det være mulig å få tall for N-2. I budsjett for 2025 ville siste oppdaterte kriteriedata være 2023, i budsjett for 2026 vil det være 2024, osv.

9 Endelige forslag fra arbeidsgruppen

Arbeidsgruppen anbefaler at dagens kriteriesett på funksjonsområde 4 erstattes med de kriteriesettene og medfølgende vekter som er beskrevet i rapporten. Det foreslås at man benytter et sett med kriterier for hele funksjonsområdet, men at disse kriteriene vektet forskjellig for henholdsvis økonomisk sosialhjelp og de sosiale tjenestene, og at man dermed viderefører to separate fordelingsnøkler. Det foreslås å videreføre prinsippet om å fordele rammen til økonomisk sosialhjelp etter 80 pst. kriterier og 20 pst. regnskapsandel. Videre foreslås det at midler til Kvalifiseringsprogrammet fordeles etter revidert nøkkel for FO4A, til forskjell fra i dag der disse midlene fordeles etter nøkkelen for FO4C. Det foreslås at midlene til Kvalifiseringsprogrammet innlemmes i rammen for FO4A og at helheten fordeles samlet etter revidert nøkkel.

Tabell 9 viser arbeidsgruppens forslag til kriterier og vekter for FO4C Økonomisk sosialhjelp, mens Tabell 10 viser en sammenligning av nåværende (fra GH2024) og foreslåtte kriterie- og fordelingsnøkler for FO4C. Tabell 11 og tabell 12 viser det tilsvarende for fordelingsnøkler for FO4A Sosiale tjenester.

Arbeidsgruppen anbefaler videre at det legges opp til mer proaktiv bruk av løpende vurderinger knyttet til vektingen av de enkelte kriteriene, der mindre endringer og justeringer i kriterievekter kan gjøres mer hyppig mellom år for å gjenspeile endringer og forskjellig utvikling på funksjonsområdene og mellom bydeler.

Tabell 9. Arbeidsgruppens forslag til kriterier og vekter - Økonomisk sosialhjelp.

Kriterier - økonomisk sosialhjelp	Vekt
Aleneboende (uten barn) 18-67 år med lav inntekt og utdanning	0,250
Innbyggere i barnehusholdninger med lavinntekt og brutto finanskapital under 1G (eks. innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger)	0,230
Innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital under 1G	0,200
Antall innbyggere (18-67 år) med lav inntekt som leier bolig,	0,110
Antall innbyggere (18-67 år) med flyktningbakgrunn m. botid over 5 år	0,080
Antall unike pasienter innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19	0,070
Antall innbyggere (18-67 år) i "utvidet ledighet"	0,030
Antall innbyggere 50-67 år med lav inntekt & ikke-vestlig landbakgrunn	0,030

Tabell 10. Sammenligning kriterie- og fordelingsnøkler for FO4C Økonomisk sosialhjelp. Kriterienøkkel = 100 pst. kriterier. Fordelingsnøkkel = 80 pst. kriterienøkkel, 20 pst. regnskapsandel (fra GH2024, regnskapsår 2022).

Bydel	Ny kriterie-nøkkel	Ny fordelings-nøkkel	Dagens kriterie-nøkkel	Dagens fordelings-nøkkel	Endring - kriterie-nøkkel	Endring - fordelings-nøkkel
Gamle Oslo	12,662	12,738	13,528	13,431	-0,867	-0,693
Grünerløkka	10,815	11,280	11,832	12,094	-1,018	-0,814
Sagene	7,184	7,315	7,715	7,740	-0,532	-0,425
St. Hanshaugen	5,696	5,744	6,061	6,036	-0,364	-0,291
Frogner	6,742	6,390	6,455	6,161	0,287	0,229
Ullern	2,231	2,267	1,721	1,859	0,510	0,408
Vestre Aker	3,076	3,058	2,297	2,435	0,779	0,623
Nordre Aker	4,188	4,185	3,324	3,494	0,864	0,691
Bjerke	6,436	6,431	6,365	6,374	0,071	0,057
Grorud	5,367	5,456	5,180	5,307	0,187	0,149
Stovner	8,370	7,945	8,822	8,307	-0,452	-0,362
Alna	9,272	9,240	9,804	9,666	-0,532	-0,425
Østensjø	5,100	5,117	4,457	4,603	0,643	0,514
Nordstrand	3,739	3,626	2,986	3,023	0,754	0,603
Søndre Nordstrand	9,123	9,208	9,453	9,471	-0,329	-0,263
Totalt	100	100	100	100	-	-

Tabell 11. Arbeidsgruppens forslag til kriterier og vekter – Sosiale tjenester.

Kriterier - sosiale tjenester	Vekt
Innbyggere i barnehusholdninger med lavinntekt og brutto finanskapital under 1G (eks. innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger)	0,240
Innbyggere i aleneforsørgerhusholdninger med lav inntekt og finanskapital under 1G	0,180
Antall innbyggere (18-67 år) med flyktningbakgrunn m. botid over 5 år	0,160
Antall unike pasienter innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), med hoveddiagnose F10-F19	0,130
Aleneboende (uten barn) 18-67 år med lav inntekt og utdanning	0,120
Antall innbyggere (18-67 år) med lav inntekt som leier bolig	0,090
Antall innbyggere (18-67 år) i "utvidet ledighet"	0,040
Antall innbyggere 50-67 år med lav inntekt & ikke-vestlig landbakgrunn	0,040

Tabell 12. Sammenligning fordelingsnøkler (ny og fra GH2024) for FO4A Sosiale tjenester.

Bydel	Ny fordelingsnøkkel	Dagens fordelingsnøkkel - FO4A	Dagens fordelingsnøkkel - FO4B	Endring A	Endring B
Gamle Oslo	12,658	12,262	13,528	0,396	-0,871
Grünerløkka	10,465	10,398	11,832	0,067	-1,368
Sagene	6,966	6,482	7,715	0,485	-0,749
St. Hanshaugen	5,415	5,198	6,061	0,216	-0,646
Frogner	6,424	6,207	6,455	0,217	-0,031
Ullern	2,240	2,124	1,721	0,116	0,519
Vestre Aker	2,978	2,770	2,297	0,208	0,681
Nordre Aker	3,903	3,889	3,324	0,014	0,580
Bjerke	6,468	6,593	6,365	-0,125	0,103
Grorud	5,631	5,705	5,180	-0,074	0,451
Stovner	8,669	9,346	8,822	-0,677	-0,153
Alna	9,750	10,614	9,804	-0,864	-0,053
Østensjø	5,250	5,236	4,457	0,014	0,793
Nordstrand	3,775	3,618	2,986	0,158	0,790
Søndre Nordstrand	9,407	9,559	9,453	-0,152	-0,046
Totalt	100	100	100	-	-