

SØF-rapport nr. 04/20

Ressursbruk i levekårsutsatte byområder

**Jon Marius Vaag Iversen
Marianne Haraldsvik
Ole Henning Nyhus**

SØF-prosjekt nr. 9014: «Ressursbruk i utsatte byområder»

Prosjektet er finansiert av Kunnskapsdepartementet

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING
TRONDHEIM, SEPTEMBER 2020

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

SØF-rapport nr. 04/20

ISBN 978-82-7570-621-6 Elektronisk versjon

ISSN 1504-5226

Forord

Dette prosjektet om utgifter i byområder med levekårsutfordringer er utført på oppdrag for By- og levekårsutvalget på vegne av Kunnskapsdepartementet.

Formålet med rapporten har vært å identifisere utgiftsforskjeller mellom områder som har store levekårsutfordringer og andre områder i byene. Andre problemstillinger har vært knyttet til områdesatsingene, ressursfordeling i kommunene og statlige tilskuddsordninger, men hovedfokuset har vært på kommunale tjenester. Oppdraget er gjennomført med bakgrunn i kvantitative data fra statistisk sentralbyrå og utdanningsdirektoratet. Vi har i tillegg intervjuet 15 personer i Oslo, Bergen og Trondheim. Vi vil rette en stor takk til de som har stilt seg disponibel for oss. I slutfasen av dette rapportarbeidet valgte oppdragsgiver å utløse en opsjon om relaterte problemstillinger knyttet til levekårsutsatte byområder. Dette arbeidet er dokumentert i vedlegg B, og handler i hovedsak om hvordan endringer i lærernorm og bostøtte vil påvirke levekårsutsatte byområder. Vi vil også rette en takk for god tilrettelegging fra Ane Seip Flaatten hos oppdragsgiver. Forfatterne er likevel alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, september 2020

Jon-Marius Vaag Iversen (prosjektleder), Marianne Haraldsvik og Ole Henning Nyhus

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	1
1.1	Innledning	1
1.2	Sammendrag	3
2	BAKGRUNN OG LITTERATUR.....	8
2.1	Politiske føringer	8
2.2	Områdesatsinger	9
2.3	Nabolagseffekter.....	12
2.4	Utgifter i levekårsutsatte områder	14
2.5	Litteraturens relevans for dette prosjektet	15
3	DATAMATERIALE OG METODISK UTGANGSPUNKT	17
3.1	Kvantitative data og metode	17
3.2	Kvalitative data og analyser	18
3.3	Kjennetegn ved analyseområder.....	19
3.4	Oppsummering av kjennetegn ved analyseområdene	25
4	ANALYSER AV KOSTNADER I ANALYSEOMRÅDER.....	27
4.1	Oppvekst – skole og barnehage	27
4.1.1	Ressursbruk ved skoler i analyseområder	27
4.1.2	Ressursbruk ved barnehager i analyseområder	31
4.1.3	Ressursbruk ved skoler og kjennetegn ved innbyggerne.....	35
4.1.4	Ressursbruk ved barnehager og kjennetegn ved innbyggerne.....	43
4.2	Kultur og fritidstilbud.....	48
4.3	Andre tjenesteområder.....	53
4.4	Opphopning av levekårsutfordringer.....	63
4.5	Områdesatsinger i storbyene	66
4.6	Andre statlige tilskudd enn områdesatsingene	69
4.7	Ressurstildeling i storbyene.....	71
5	OPPSUMMERING OG DISKUSJON AV RESULTATER	76
5.1	Utgiftsulemper i analyseområder.....	78
5.2	Fordeling av utgifter mellom stat og kommune – inntektssystemet, områdesatsingene og andre statlige tilskudd.....	84

5.3 Betydningen av kommunal ressurstildeling	85
LITTERATUR	88
VEDLEGG A DETALJERTE FIGURER OG TABELLER	93
VEDLEGG B VURDERINGER AV LÆRERNORMEN OG BOSTØTTE I LEVEKÅRSUTSATTE BYOMRÅDER	101

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Regjeringen utnevnte i oktober 2018 et ekspertutvalg som skal se på levekårs- og integreringsutfordringer for områder i og rundt de store byene i Norge (By- og levekårsutvalget). Utvalget skal drøfte mulige faresignaler og foreslå tiltak. I forbindelse med utredningsarbeidet for ekspertutvalget, ble det utlyst et forskningsprosjekt om offentlige utgifter i enkelte byområder i de store byene i Norge. Denne rapporten er et svar på denne utlysningen.

Prosjektet omhandler «byområder» i Norge. På grunn av utfordringer med datatilgang, vil dette prosjektet primært omhandle de fire største byene i Norge; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Problemstillingene som by- og levekårsutvalget ønsker svar på, omhandler hovedsakelig utgifter innenfor enkelte offentlige sektorer som anses som relevante for å motvirke opphopning av levekårsutfordringer og forebygge negative konsekvenser av opphopning. Enheter og bydeler i kommunene har budsjett å forholde seg til, slik at økte utgifter i disse områdene er gjort mulig gjennom å prioritere ressurser dit. Problemstillingene som prosjektet skal besvare er:

- Hvor høye er utgiftene innenfor de utvalgte offentlige sektorene i levekårsutsatte byområder sammenliknet med andre byområder?
- Hvor stor andel av forskjellene i utgiftsnivå kan antas å følge av at de levekårsutsatte områdene blir tilført ekstramidler for å forebygge eller kompensere for opphopning av levekårsutfordringer?
- Hvordan er fordelingen i ressursbruk mellom stat og kommune?
- Hvor stor andel av utgiftene dekkes eventuelt av tilskudd fra stat og kommune gjennom områdesatsinger?
- Hvor store er kommunens administrative kostnader ved å forvalte områdesatsinger?

Enkelte av problemstillingene har vi hatt mulighet til å analysere kvantitativt, ved hjelp av offentlig tilgjengelig data og data bestilt gjennom by- og levekårsutvalget. For andre problemstillinger mangler vi kvantitativ informasjon som gjør det mulig å analysere disse. For Oslo kommune finnes det mer data på bydelsnivå, som vi har utnyttet. Analysene har også blitt supplert med en del intervjuer av nøkkelpersoner i byene.

Et kjennetegn ved storbyene er at de huser både de beste og de dårligste levekårene. De preges av stor ulikhet. I gjennomsnittsberegninger kommer storbyene ganske godt ut, men bak beregningen så skjuler det seg ulik fordeling (Brattbakk mfl., 2017). Inntektssystemet for kommunene skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan gi et likeverdig tjenestetilbud. I inntektssystemet blir det dermed gjort en omfordeling av ressurser, som blant annet tar utgangspunkt i at levekårsutfordringer varierer. Dette er kjent som utgiftsutjevningen, og skjer i praksis ved hjelp av såkalte kostnadsnøkler. Rammetilskuddet blir da omfordelt fra kommuner som er rimeligere å drive enn landsgjennomsnittet, til kommuner som er dyrere å drive enn landsgjennomsnittet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). På bakgrunn av storbyenes levekårsutfordringer ble det fra 2011 innført et eget storbytilskudd til de fire største byene i Norge, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Senere er Kristiansand og Drammen blitt innlemmet i storbytilskuddet. Tilskuddet fordeles etter innbyggertall. Delkostnadsnøklerne for de ulike sektorene inkluderer blant annet informasjon om enslige, innvandrere, utdannings- og inntektsnivå og andel uføre. For sosialhjelp gjelder også opphopningskriteriet, som består av skilte og separerte, arbeidsledige og personer med lav inntekt. Inntektssystemet sikrer dermed at kommuner med opphopning av levekårsutfordringer bli kompensert for dette. For storbyene gjelder i tillegg storbytilskuddet.

For storbyene vil vi imidlertid se at det er store forskjeller fra bydel til bydel, fra skole til skole og fra barnehage til barnehage. Kommunenes egne tildelingsmodeller må sikre at ressursene tildeles de delene av kommunene som har de største levekårsutfordringene. Alle byene vi studerer, har slike tildelingsmodeller. De er bygget ulikt og virker ulikt (Iversen, Bonesrønning og Nyhus (2016) og Halvorsen mfl. (2015)). Vi kommer tilbake til modellene i analysedelen.

By- og levekårsutvalget har identifisert en rekke analyseområder i 11 norske kommuner. I dette prosjektet har vi hovedsakelig benyttet analyseområdene i Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger som utgangspunkt for analysene. For områdene utenfor Oslo er områdene plukket ut med bakgrunn i informasjon om levekår blant innbyggerne i områdene, slik som andel lavinntektshusholdninger, utdanningsnivå og andelen som er utenfor arbeid eller utdanning eller ikke har fullført utdanning. For Oslo har ikke analyseområdene blitt plukket ut like systematisk. Man har i større grad brukt skjønn, men likevel basert på samme prinsipp.

Rapporten er bygd opp som følger. Etter et kort sammendrag av rapporten, innledes prosjektet med mer informasjon om bakgrunn og litteratur om temaet, før datamaterialet og metoden beskrives i kapittel 3. Kapittel 4 samler alle analyser. Dette sammenfattes, drøftes og

oppsummeres i kapittel 5. I slutfasen av dette rapportarbeidet benyttet Kunnskapsdepartementet seg av en opsjon på videre analysearbeid. Vedlegg B dokumenterer disse analysene, som omhandler levekårsutsatte områder i lys av lærernorm og bostøtte.

1.2 Sammendrag

På oppdrag fra By- og levekårsutvalget har Senter for økonomisk forskning ved NTNU Samfunnsforskning sett på utgifter til offentlige tjenester i områder med særlige levekårsutfordringer. Litteratur om barnefamilier slår fast at barnefamilier utgjør en større og større andel av innbyggerne med lav inntekt. Rapporten presenterer en omfattende forskningslitteratur på konsekvensene av å bo i nabolag med store levekårsutfordringer. Denne litteraturen konkluderer i stor grad med at det er betydelige negative konsekvenser og at dette påvirker utfall innen utdanning, arbeidsliv, kriminalitet, mental helse og lignende. En eksperimentell del av denne litteraturen fokuserer på de positive effektene av å flytte til bedre nabolag.

Kommuner med mange enslige forsørgere, høy innvandrerandel, lavt utdanningsnivå og mange lavinntektshusholdninger, har dokumentert høyere kostnader enn andre kommuner til for eksempel skoler, barnehager, barnevern osv. Inntektssystemet tar høyde for mye av dette. Brattbakk mfl. (2016) viser at storbyene i Norge har høyere kostnader til en rekke offentlige tjenester som begrunnes med opphopning av levekårsutfordringer. Når det imidlertid kontrolleres for kriterier i inntektssystemet, faller denne forskjellen bort i enkelte sektorer. I andre sektorer er det fortsatt utgiftsforskjeller mellom storbyene og andre store norske byer. Storbytilskuddet skal ivareta enkelte av disse forskjellene.

For at ressursene skal nå enhetene med størst behov, benytter mange kommuner i dag kriteriemodeller som tildeler ressurser til enheter eller bydeler basert på objektive kriterier. Dette sikrer at områder med levekårsutfordringer har økonomiske midler til å håndtere dette (Halvorsen mfl. 2015 og Iversen mfl. 2015).

Denne rapporten kombinerer bruken av kvantitative og kvalitative data. Det er hentet inn kvantitative data om levekår for en rekke analyseområder i 11 kommuner i Norge. Analysene vil ha hovedfokus på de fire største byene. Liknende data er lastet ned fra Statistikkbanken i SSB for bydeler og kommuner i Norge. Grunnskolens informasjonssystem (GSI) tilbyr informasjon om ressursbruk i skolen, og for barnehage er slike mål lastet ned fra utdanningsdirektoratet. Fra statistikkbanken i SSB har vi også funnet mål på ressursbruk for

andre sektorer på bydels- og kommunenivå. Det er gjennomført i alt 15 intervjuer med nøkkelpersonell i Bergen, Trondheim og Oslo. Rapporter, litteratur, planer og årsrapporter for områdesatsinger er i tillegg utnyttet som datamateriale i denne rapporten. Metodisk er det en blanding av enkle deskriptive framstillinger og regresjonsanalyser.

By- og levekårsutvalget har identifisert analyseområder i 11 kommuner i Norge. Innledningsvis i analysekapitlet viser vi at analyseområdene skiller seg fra resten av områdene i sine hjemkommuner og landsgjennomsnittet på en rekke kjennetegn. Dette gjelder for eksempel sysselsetting, ungdomsledighet, lavinntektshusholdninger og innvandring. Over tid ser det ut til at forskjellene mellom analyseområdene og andre områder i Norge er relativt stabil. Det vil si at forskjellen i sysselsetting, andel lavinntektshusholdninger og innvandring ikke endrer seg dramatisk i den perioden vi analyserer. Mer detaljer om dette dokumenteres i kapittel 3.

For grunnskoler og barnehager gir datatilgangen oss mulighet til å gjennomføre analyser av ressursbruk på enhetsnivå. Analysene viser at skolene som ligger i områder med levekårsutfordringer har en høyere andel av årstimene til andre formål enn ordinær undervisning. Det er flere assistenter i forhold til lærere og en større del av undervisningen går til spesialundervisning og særskilt norskundervisning. I tillegg er det noen tegn til at skoler i analyseområdene har merutgifter til administrasjon og sosialpedagogiske rådgivere. For ordinær undervisning finner vi ingen tydelig sammenheng. Analysene på enhetsnivå bekreftes av analyser på bydelsnivå/kommunenivå, hvor vi analyserer ressursbruk og kjennetegn ved innbyggerne. Områder med mange enslige forsørgere, høy innvandrerandel, lavt utdanningsnivå og mange lavinntektshusholdninger er kjennetegnet ved høyere og annerledes ressursbruk, hvor en større andel av ressursene går til andre deler enn den ordinære undervisningen.

I tillegg til høyere ressursbruk er andelen lærere som har godkjent kompetanse i disse områdene lavere. Vi har også benyttet beregningene av forventede skalapoeng i publikasjonen av skolebidragsindikatorer. Disse er beregnet basert på elevsammensetningen på skoletrinnet som måles på nasjonale prøver. Analysene av forventede skalapoeng bekrefter inntrykket fra tidligere. Skoler med høye forventede skalapoeng, som vil si mer gunstig elevsammensetning, har lavere ressursbruk, lavere andel til annet enn ordinær undervisning og høyere andel lærere med godkjent kompetanse.

For barnehagene er ikke sammenhengene like tydelig, men også her er det noen tegn til på høyere voksentetthet i barnehagene som ligger i analyseområdene. Pedagognormen er

systematisk oftere oppfylt i analyseområdene, sammenlignet med nivået i bydelen eller kommunen. Dette kan indikere at disse områdene prioriteres. Analyser som er aggregert opp til bydels- og kommunenivå gir oss muligheten til å analysere utgifter til barnehagesektoren. Her finner vi at barnehager i analyseområdene har høyere enhetskostnader, høyere andel barn med ekstra ressurser og lavere andel barnehagelærere i bemanningen. Sistnevnte sammenheng er spesielt tydelig i områder hvor det er høy innvandrerandel.

Analyser på bydelsnivå i Oslo har gitt oss mulighet til å analysere utgifter i andre sektorer enn oppvekstsektoren. På grunn av at det mangler informasjon om utgifter til disse sektorene på bydelsnivå i de andre byene, begrenser vi disse analysene til Oslo. Det er likevel hentet inn kvalitativ informasjon fra intervjuer i andre byer. Innenfor kultur og fritidstilbud ser vi at områder med mange enslige forsørgere, høy andel innvandrere, lavt utdanningsnivå og flere lavinntektshusholdninger, har høyere driftsutgifter til aktivitetstilbud og flere årsverk per innbygger til kommunale fritidssentre. I områder med mange enslige forsørgere ser vi en tydelig sammenheng med andel barn i barnevernet og utgifter til barnevern per innbygger 0-22 år. I intervjuer med flere nøkkelpersoner innen barnevern får vi bekreftet dette inntrykket. Det poengteres at det er flere barn i barnevernet og at sakene er vanskeligere og tyngre enn andre steder. I intervjuer trekkes innvandring frem som en faktor som påvirker nivået, i tillegg til familier med utfordringer knyttet til rus og psykiatri.

Vi finner at utgiftene i bydeler med levekårsutfordringer er høyere for en rekke funksjoner. Dette er for eksempel utgifter til kommunal bostøtte, kommunale arbeidsmarkedstiltak, sosialhjelp, forebygging, helsestasjon og skolehelse og råd og veiledning. Innenfor helse og omsorg finner vi ikke en like klar sammenheng. Her er det ingenting som tyder på at det er høyere utgifter i analyseområdene. Analyser for dette er ikke representert i rapporten.

En utvidelse av de ordinære analysene er å se på områder med spesiell opphopning av levekårsutfordringer. Litteraturen peker på områder hvor flere typer levekårs kjennetegn slår inn samtidig som spesielt kostnadsdrivende. Våre analyser bekrefter dette inntrykket. Områder som scorer høyt på alle fire levekårsindikatorer har svært høye utgifter sammenlignet med områdene som scorer lavt på alle levekårsindikatorer. Forskjellen mellom de som scorer lavt på alle og de som scorer høyt på kun en (og delvis to og tre) er mindre tydelig. Sammenhengene mellom levekår og utgifter ser dermed ut til å være drevet av bydelene med spesielt store utfordringer.

Områdesatsingene i flere norske byer er også spesielt rettet mot enkelte av disse områdene. Dette er et samarbeid mellom hele sju ulike departementer og kommunene. For eksempel i Oslo

er det omtrent en 50/50 fordeling mellom kommune og stat i de ulike områdesatsingene. Staten tildeler til sammen i overkant av 220 millioner til områdesatsingene. Kvantitative analyser finner ikke noen utgiftsforskjeller innenfor skole, mellom områdene som har områdesatsinger og andre analyseområder. For andre sektorer har vi ikke nok detaljerte data for å gjøre slike analyser. Ressursbruken innenfor områdesatsingene skal ikke erstatte kommunale tjenester, men er organisert på en måte som kan bidra til å utvikle kommunale tjenester. Denne organiseringen har potensiale til å bidra til å heve kvaliteten på kommunale tjenester på en tverrsektoriell måte og også på tvers av enheter og bydeler. I tillegg til den kommunale finansieringen av områdesatsingene, har kommunene også en betydelig egeninnsats i enhetene. Det er ingen tegn til at finansieringen av områdene i områdesatsingen gjør at kommunene benytter mindre av «andre kommunale midler» i områdene med områdesatsingene. Snarere tvert imot er det flere eksempler på at områder med områdesatsinger kan bli prioritert, for eksempel med arrangementer, aktivitetstilbud og andre tjenester. Det kan også nevnes en lang rekke andre statlige tilskudd som kommer kommunene til gode. En stor andel av disse er også rettet mot områder med levekårsutfordringer. Denne rapporten er ingen evaluering av områdesatsingene og om hvorvidt de fungerer etter hensikten. Vi gjengir noen resultater fra publiserte og pågående evalueringer, men ellers forsøker vi å synliggjøre ressursbruken i områdesatsingene.

Kommunenes ressurstildelingsmodeller og/eller kriteriemodeller for tildeling av ressurser til enheter og bydeler er svært sentralt. Enhetenes og bydelenes budsjett disiplin setter en tydelig begrensning for hvor store utgiftsforskjeller det kan være mellom analyseområdene i dette prosjektet og andre områder. Eller sagt på en annen måte, mellom områder med mange enslige forsørgere, høy innvandrersandel, lavt utdanningsnivå og/eller mange lavinnteksthusholdninger og områder som ikke har store grupperinger innenfor disse kategoriene. På den andre siden er disse modellene konstruert med inspirasjon fra analyser som kvantifiserer disse utgiftsforskjellene. Disse analysene ligner på analyser gjennomført i denne rapporten. Ressurstildelingen i byene muliggjør at enheter med store levekårsutfordringer kan ha høy ressursbruk. Ulikheter mellom byer og sektorer i hvordan de kompenserer for levekårsutfordringer tyder på at ressursbruken i stor grad reflekterer den tildelingen som ligger til grunn. Dersom ulik tildeling *ikke* reflekterer at ressursbehovet varierer i ulik grad mellom enhetene i ulike byer, *kan* dette tyde på at avviket mellom tilgjengelige ressurser og ressursbehov kan variere mellom byene vi studerer. Det kan være at enkelte byer kompenserer enheter med

levetårutfordringer for lite, men det kan også bety at byer kompenserer enheter med levetårutfordringer i for stor grad.

Samlet sett viser analysene i denne rapporten at utgiftene er høyere og annerledes i analyseområdene og andre områder med levetårutfordringer. Særlig gjelder dette områder hvor flere levetårkjennetegn slår inn samtidig. Man skal være forsiktig med å kvantifisere forskjellen basert på et svært begrenset datagrunnlag. Kapittel 5.1 i denne rapporten bidrar likevel noen eksempler.

2 Bakgrunn og litteratur

Levekårsutfordringer i storbyene er godt dokumentert og er viet vesentlig fokus i offentlige utredninger de siste tiårene. Mange av undersøkelsene om levekårsutfordringer er relatert til Oslo (Brattbakk mfl., 2017b). En undersøkelse fra SSB om barnefamiliers inntektsutvikling fra 2000 til 2014 (Epland & Kirkeberg, 2016) slår fast at husholdninger med barn har hatt en dårligere inntektsutvikling på 2000-tallet enn hushold uten barn. For omtrent 20 år siden, var det flest pensjonister i nederste del av inntektsfordelingen, mens denne delen av fordelingen nå domineres av barnefamilier. Ett av ti barn lever i en husholdning med vedvarende lavinntekt (Epland & Kirkeberg, 2017). Relativt sett økte forskjellene mer i de fire storbyene enn ellers i landet, slik at den økonomiske ulikheten mellom grupper i storbyene er vesentlig. Opphopning av levekårsutfordringer ser ut til å være en større utfordring og en større utgift for storbyene enn for mindre kommuner (Brattbakk mfl., 2016). Barn med innvandrerbakgrunn er sterkt overrepresentert i kategorien med vedvarende lavinntekt: 38 prosent av innvandrerbarn tilhørte i 2015 lavinntektshusholdninger, sammenlignet med 5,4 prosent av barn uten innvandrerbakgrunn.

Et notat fra Fafo (Strand og Takvam Kindt, 2019), gir en kunnskapsoversikt om unge i utsatte boområder. De samler litteraturen i ulike kategorier. Nyere norsk forskning viser i tillegg at boforhold, forstått som boligkvalitet, eierform og nabolag, ser ut til å ha betydning for utdanningssuksess (prestasjoner og utdanningsoppnåelse) og arbeidsmarkedstilknytning (von Simson & Umblijs, 2019). Denne studien viser blant annet at det å vokse opp i nabolag med en høyere andel universitetsutdannede og høyere inntekt, henger sammen med de unges skolerestater. Motsatt er andelen uføretrygdete og andelen sosialhjelpsmottagere i nabolaget negativt korrelert med elevers skolerestater. Selv om ikke analysene sier noe om kausalitet, indikerer de at nabolag kan ha betydning for skolerestater. Det betyr at unge som vokser opp i utsatte boområder, vil ha større utfordringer med å lykkes i skolen enn unge som vokser opp i andre nabolag. Fritidsklubber og fritidsaktiviteter vurderes videre som viktige faktorer for samfunnet som helhet og for individene som deltar. Notatet dokumenterer at ulike områder, særlig i Oslo, sliter med å rekruttere deler av befolkningen til organiserte fritidsaktiviteter.

2.1 Politiske føringer

Levekårsutfordringer og storbyproblematikk har også blitt diskutert i politiske dokumenter de siste 20-30 årene. Stortingsmeldingen *Om levekår og boforhold i storbyene* (St.meld. nr. 14 (1994-95)) vektlegger særlig koblingen mellom levekår og boforhold. Meldingen brakte for

alvor inn begrepene *bokonsentrasjon* og *nabolagseffekter* inn i den politiske debatten med vekt på storbyenes hopningsproblematikk. Sterkere bo-konsentrasjon kan forsterke konsekvensene av levekårsutfordringer gjennom såkalte nabolagseffekter. Vi skal se nærmere på internasjonal litteratur om nabolagseffekter nedenfor.

Storbymeldingen (St.meld. nr. 31 (2002-03)) fokuserer videre på storbypolitikk og vektlegger betydelige sosiale utfordringer, sammen med mer generelle vekstutfordringer for byene. Oslos rolle som hovedstat ble i St.meld. nr. 31 (2006-2007) diskutert, med blant annet Oslos særlige utfordringer som storby og vekt på integrering og inkludering og levekårsforskjeller.

Inkludering og levekår i levekårsutsatte byområder omhandles også spesielt i St.meld.nr. 18 (2016-2017). Storbyenes sammensatte problematikk diskuteres spesielt og det bemerkes at i storbyene har en større prosentandel av de bosatte i storbyområdene problemer på minst to eller tre levekårsområder samtidig. Områdesatsingene vektlegges som virkemiddel fra regjeringens side i meldingen.

2.2 Områdesatsinger

Områdesatsingene er i tillegg til kompensierende ressurstildeling gjennom inntektssystemet, et virkemiddel i håndtering av levekårsutfordringer i byområder. Dette er et samarbeid mellom flere departementer og kommunene om satsinger i enkelte byområder. Det dreier seg blant annet om opprustning av bo- og nærmiljø, møteplasser og kulturaktiviteter. Det kan være tiltak for bedre integrering av innvandrere eller bedre resultater og mindre frafall i skolen. Det kan også være tiltak for å få flere i arbeid, minske kriminalitet eller styrke folkehelsen (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019b). Områdesatsingene er en ekstrainsats som skal bidra til å utvikle nye arbeidsformer og metoder for oppgaveløsning, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Områdesatsingene skal derfor ikke erstatte ordinær drift, men på sikt bidra til mer effektive og varige løsninger som er tilpasset behovene i disse områdene. Det har vært vanlig å gjennomføre områdeinnsatser i byer i både Europa og USA de siste tiårene. I Norge og Skandinavia er områdeinnsatser stort sett finansiert gjennom det offentlige, mens i andre byer i Europa og USA kan det variere hvordan innsatsene finansieres. Innretningen på satsingene varierer også (Damvad, 2015).

Flere av områdesatsingene er evaluert. Vi skal ikke gå gjennom alle evalueringene i detalj, men vil gå gjennom noen hovedresultater fra evalueringene i Norge. Det er i stor grad områdesatsingene i Oslo som så langt har blitt evaluert, men det foreligger også en nokså fersk

evaluering av områdesatsingen i Fjell i Drammen. På oppdrag fra Husbanken gjennomførte Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse tre følgeevalueringer av satsingene i Oslo, fra 2008 til 2011. I den første evalueringen ble tre hovedutfordringer ved områdesatsingen identifisert: kompetanse, forankring hos relevante aktører, og forbedring av samhandling/samarbeid mellom relevante aktører. Det legges vekt på at satsingen bør være godt forankret, både politisk og administrativt, blant annet for å bidra til bedre dialog mellom aktørene. Videre fant man at det er viktig å avklare rolle- og ansvarsfordeling, gjerne gjennom skriftlige avtaler for å formalisere samarbeidet (Econ Pöyry, 2008). I den andre evalueringen fokuserte de på bydelen som lokal samfunnsutvikler. Det ble undersøkt hvordan områdesatsingen er forankret hos lokalpolitikere og hvordan bydelen tilrettelegger for samhandling med dem (Econ Pöyry, 2010). Den tredje, og siste følgeevalueringen, har fokus på utvikling av ledelseskapasitet og -kompetanse, samt hva som skal til for å fylle møteplasser i bydelen med innhold. På møteplassene som ble undersøkt har man satt søkelys på organisasjonsbygging og brukervedvirkning. Følgeevalueringen fant at kompetansen til de ansatte, forankringer i lokalmiljøet, brobygging mellom ulike møteplasser og kulturer, er viktige forutsetninger for å skape gode møteplasser og fylle dem med innhold (Econ Pöyry & Proba samfunnsanalyse, 2011a).

Det ble også skrevet en sluttrapport i 2011. Rapporten konkluderer med at man gjennom områdesatsingene har skapt entusiasme og utviklet lokale møteplasser, samt lokal ledelseskapasitet. Av utfordringer pekes det også her på forankring av områdesatsingen blant involverte aktører. Den største utfordringen for bydelene var imidlertid å få til gode samarbeids- og samhandlingsrelasjoner med andre aktører (Econ Pöyry & Proba samfunnsanalyse, 2011b).

En endelig sluttevaluering for Groruddalssatsingen ble gjennomført av Agenda Kaupang, Proba Samfunnsanalyse og Civitas (2016) på oppdrag fra Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune. Det ble undersøkt hva som potensielt var suksesskriterier og hva som har vært utfordrende i områdesatsingen. Administrativ forankring, samhandling med lokale aktører (lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner, idrettslag, kultur) og Husbankens bistand ble vektlagt som vesentlig faktorer.

Fjell i Drammen, har også vært gjenstand for forskning. På oppdrag fra Drammen kommune utarbeidet ideas2evidence, Vista Analyse og Norconsult en underveisevaluering av områdesatsingen Fjell 2020. I evalueringen fant man at det er flere positive resultater å spore så langt i satsingen, både innenfor utvikling av nærområdet og av tjenestetilbudet, spesielt

innenfor trivsel, helse og sysselsettingstiltak (Skutlaberg, Nordhagen, Engesæter & Aspø, 2017).

Rapporten «Komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger» utarbeidet av Vista Analyse (Reinvang, Grindheim, Hansen, & Rasmussen, 2015) ser på samhandling mellom stat og kommune i områdesatsinger i Norge. De har analysert områdesatsingene på Fjell i Drammen, Groruddalen og Indre øst i Oslo. Lokal forankring blant politikere i bydelen og involvering av lokalsamfunnet er funn som trekkes fram i satsingen.

Et annet forhold er selve begrunnelsen for å gjennomføre områdesatsinger. Rogne mfl. (2019) retter en kritikk mot områdesatsingene og poengterer at fattigdoms fenomener ikke vil være geografisk avgrenset, særlig for norske forhold hvor bosetningen av etniske minoriteter har større geografisk spredning. Et annet motargument er at dersom man lykkes med å forbedre levekårene og yrkesdeltagelsen til innbyggere i boområder med levekårsutfordringer, risikerer man at disse flytter ut, og at nye beboere med lav sosioøkonomisk status flytter inn (Damvad, 2015). Dette er i noen grad tilfellet på Grønland i Oslo, hvor stedsanalyser viser at opptil en tredjedel av beboerne var på flyttefot i perioden 2013–2015, noe som fører til stor utskifting av innbyggerne i nærmiljøet (Brattbakk mfl., 2015).

Ruud, Barlindhaug og Staver (2020) beskriver internasjonale områdesatsinger. De forskjellige programmene som er gjennomgått har en del likhetstrekk både når det gjelder overordnet strategi, mål og hvilke tiltak som gjennomføres for å oppnå ønskede resultater. Felles for casene er at de alle har en overordnet strategi som dreier seg om å jevne ut levekårene i utsatte områder. Bærekraftig utvikling er også felles for innsatsene. Flere har samtidig mål om å tiltrekke seg nye beboere i de utsatte områdene, og at områdene skal bli attraktive å bo i. Dette skal oppnås både gjennom fysiske tiltak og tiltak rettet mot beboere og det sosiale miljøet.

I tillegg til områdesatsingene, finner vi såkalte områdeløft. Mange av disse mottar finansiering fra Husbanken. Det kan være vanskelig å skille de to begrepene, men et områdeløft er en egen metodikk for områdesatsing som er utviklet av Husbanken og har som regel fokus på et mindre geografisk område enn en områdesatsing. Et områdeløft skal ha en klar lokal forankring og fungere som nedenfra-og-opp lokal stedsutvikling i tråd med innbyggernes behov og ønsker.

Områdeløft er en satsing rettet mot geografisk avgrensede områder med særskilte utfordringer med hensyn til levekår. Det er en helhetlig satsing som omfatter både fysiske, sosiale, kulturelle og miljømessige tiltak, og det har et tverrsektorielt perspektiv. Dette gjør at Områdeløft er linket

sammen med de andre programområdene både i forhold til satsningens hovedmål og i forhold til enkeltprosjekter (Reinvang mfl., 2015).

2.3 Nabolagseffekter

Begrepet nabolagseffekter innebærer bo-omgivelsenes innflytelse på sosioøkonomiske fremtidsutfall. Det finnes mye internasjonal litteratur på nabolagets påvirkning på ulike utfall i en rekke sektorer, særlig innenfor utdanningsområdet, arbeidsmarked og kriminalitet. Durlauf (2004) presenterer en oversiktsartikkel som oppsummerer den økonomiske litteraturen på området i «*Handbook of regional and urban economics*». Artikkelen legger vekt på forståelsen av nabolagseffekter som grunnlag for fattigdomsfeller. For eksempel vil utdanningsforskjeller mellom ulike bydeler vedvare fordi beslutningen om å investere i utdanning avhenger av utdanningen til innbyggerne i lokalsamfunnet. Områder med lavt utdanningsnivå, mange lavinnteksthusholdninger og andre levekårsutfordringer vil dermed forbli slik i en lang periode, mens andre områder hvor utdanningsnivået er høyt, forblir annerledes.

Oversiktsartikkelen til Durlauf (2004) presenterer studier ved bruk av ulike framgangsmåter. Etnografiske studier viser hvordan lokalsamfunn utvikler normer eller koder gjennom sosiale interaksjoner, som bidrar til for eksempel økt kriminalitet og fattigdom. Metodiske utfordringer som blir diskutert litt nedenfor, har ført til mer fokus på eksperimentelle eller kvasi-eksperimentelle studier også på dette området. Aronson (1999) gir en oversiktsartikkel for litt eldre studier. De rene eksperimentelle analysene har vært ganske smale, men bidrar til å bekrefte at sosiale interaksjoner spiller en vesentlig rolle. Kvasi-eksperimentelle studier utnytter offentlige intervensjoner som mer eller mindre tilfeldig plasserer innbyggere til å motta en eller annen form for behandling. Slike studier viser blant annet at å flytte til bedre nabolag har påvirkning på mental helse, kriminell oppførsel og sysselsetting (Se for eksempel Katz, Kling og Liebman (2001), Leventhal og Brooks-Gunn (2002), og Rosenbaum og Harris (2001)).

En annen framgangsmåte for å løse store metodiske utfordringer er instrumentvariabelstrategier. Dette har for eksempel blitt flittig benyttet til å analysere nabolagseffekter i skole. I en slik strategi finner man en kilde til eksogen variasjon som er korrelert med det målet på nabolaget som man ønsker å analysere, men som ikke er korrelert med utfallsmålet. Dersom dette blir løst på en god måte, vil mange av de metodiske svakhetene med andre strategier, bli løst og man vil være i stand til å identifisere årsakssammenhenger. Flere analyser finner ingen signifikant sammenheng når nabolagseffektene blir instrumentert. Litteraruten konkluderer imidlertid ikke. Rivkin (2001) finner for eksempel at estimatene ved

bruk av instrumentering er større enn i modell uten instrument. En annen del av litteraturen sammenligner nabolagseffekter, venne-effekter og klassekamerat-effekter. Disse finner i stor grad at søsken og venner har større betydning enn nabolag og klassekamerater. (Durlauf, 2004). Det er imidlertid svært vanskelig å skille slike effekter og de kan ikke bli tolket som noe annet enn betingede korrelasjoner.

En svensk studie fra 2016 (Eriksson, Hjalmarsson, Lindquist og Sandberg, 2016), ser på betydningen av levekår og nabolagseffekter for kriminalitet. De finner at familiebakgrunn og faktorer for lokalsamfunnet står for 24 prosent av sannsynligheten for å begå en kriminell handling. I tillegg forklarer familiebakgrunn og lokalsamfunn nesten halvparten av variasjonen i alvorlighetsgraden av kriminalitet, for eksempel målt ved fengslingers lengde. I et forsøk på å skille mellom familiebakgrunn og nabolagseffekter, finner artikkelforfatterne at familiene betyr aller mest, men at nabolaget har noe betydning for alvorligheten av kriminaliteten.

Brattbakk (2014) og Brattbakk og Wessel (2013) analyserer nabolagseffekter i Norge. Hovedfunnene er at nabolagseffekter påvirker utdanningsmål og inntekt (liten og signifikant sammenheng). De finner også noe bevis for en sammenheng med arbeidsledighet. Brattbakk og Wessel (2017) finner også at nabolagseffektene er størst for grupper som oppholder seg mest i nabolaget. Også internasjonalt finner vi lignende sammenhenger. For eksempel Crowder og South (2011) og Wodtke, Harding og Elwert (2011) viser at andelen tid i barndommen som tilbringes i fattige områder, er negativt korrelert med utfall som frafall fra utdanning og inntekt.

En av de første registerbaserte studiene fra Norge som så på nabolagseffekter, kom i 2006 (Raaum mfl., 2006). Det vil si at tradisjonen med å gjennomføre slike analyser er relativt ny, og det er en begrenset mengde med studier innen denne forskningstradisjonen. Raaum mfl. (2006) undersøkte ved hjelp av registerdata egenskaper ved familier og nabolagene de bodde i, for årene 1960 og 1970. Videre undersøkte de hvor stor andel av variasjonen i oppnådd utdanning og inntekt målt på 1990-tallet som kunne forklares ut fra henholdsvis nabolagsegenskaper og familieegenskaper. Hovedfunnet var at betydningen av nabolag ble redusert når man tok høyde for familiebakgrunn. Videre fant de at effekten av nabolag har blitt redusert betydelig over tid. Studien konkluderte med at effekten av nabolag er betydelig svakere i en norsk kontekst enn det som tidligere har blitt identifisert i studier fra USA.

En nyere studie av Markussen og Røed (2018) følger opp studien til Raaum mfl. (2006), med nyere data. Mens Raaum mfl. (2006) så på betydning av nabolag mer generelt, ser Markussen og Røed (2018) på en spesifikk egenskap ved nabolaget, nemlig inntektsnivå, og rangerer

nabolag etter gjennomsnittsinntekten i nabolaget relativt til andre nabolag i samme arbeidsmarkedsregion. Innledningsvis diskuterte vi også en studie av von Simson & Umblijs (2019). Denne viser blant annet at det å vokse opp i nabolag med en høyere andel universitetsutdannede og høyere inntekt henger sammen med de unges skolerestultater. Motsatt er andelen uføretrygdede og andelen sosialhjelpsmottagere i nabolaget negativt korrelert med elevers skolerestultater.

Det er generelt knyttet vesentlige metodiske utfordringer knyttet til å estimere nabolagseffekter. Hovedsakelig er dette knyttet til seleksjon (Manski, 1993). På grunn av dette har vi ovenfor sett eksempler på eksperimenter og instrumentvariabelstrategier. De siste årene har mye forskning vært knyttet til «*The moving to opportunity experiment*» (MTO), som tilbød tilfeldig valgte familier midler for å kunne flytte fra fattige områder til mindre fattige områder. Chetty, Hendren og Katz (2016) analyserer dette eksperimentet og finner at å flytte til mindre fattige strøk øker deltagelsen på college, inntekt og sannsynligheten for å være enslig forsørger. Effekten er sterkere om man flytter til mindre fattige områder som ung enn som voksen. Tidligere analyser av dette eksperimentet har også funnet at å flytte til mindre fattige områder påvirker mental helse, fysisk helse og tilfredshet (Katz, Kling og Liebman (2001), Kling, Lieberman og Katz (2007), Clampet-Lindquist og Massey (2008), Ludwig mfl. (2013)).

2.4 Utgifter i levekårsutsatte områder

Sett bort fra evalueringene av områdesatsingene, som til dels ser på effekter av ekstra utgifter i levekårsutsatte områder, har vi ikke klart å finne gode studier som ser på utgiftsforskjeller mellom områder. Noe litteratur, særlig på skoleområdet ser på ressursbruk for elever fra familier med levekårsutfordringer. Noe av denne litteraturen finner at ekstra ressurser virker mer for elever fra uheldig familiebakgrunn (Se for eksempel Bonesrønning og Iversen (2013) for analyse på Norge).

Iversen, Bonesrønning og Nyhus (2016) ser på finansiering og organisering av spesialundervisning i storbyene. Rapporten identifiserer ulike behov ved ulike skoler og at byene kompenserer skolene for dette. Fremgangsmåte og i hvilken grad de gjør det, varierer imidlertid.

Brattbakk mfl. (2016) dokumenterer i stor grad at inntektssystemet fanger opp utgiftsforskjellene mellom byene i mange sektorer (for eksempel barnehage og skole). Storbyene kan dokumentere høyere utgifter, særlig for barnehage og sosiale tjenester, men når

man kontrollerer for kriterier i utgiftsutjevningen, har ikke storbyene høyere utgifter enn øvrige byer. Etter at urbanitetskriteriet ble erstattet med kriteriet for aleneboende, fanger ikke utgiftsutjevningen opp forskjellene i like stor grad. Innen kommunehelse er det forskjeller selv om man betinger for kriterier i inntektssystemet. Dette gjelder også andre sektorer hvor det ikke foretas utgiftsutjevning. Samtidig poengterer Brattbakk mfl. (2016) at selv om storbyene har relativt høye utgifter både i sektorer med egne kostnadsnøkler og sektorer hvor det ikke foretas utgiftsutjevning, må dette ses i sammenheng med storbytilskuddet i storbyene. Dette er et tilskudd som Oslo, Trondheim, Bergen, Drammen, Kristiansand og Stavanger mottar i dag. Dette tilskuddet er bevilget ettersom storbyene har særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon gjennom spesielle sosiale forhold og levekår. Omtrent 581 millioner kroner fordeles som storytilskudd. Dette tilskuddet fordeles etter en sats per innbygger på 383 kroner i 2020. Brattbakk mfl. (2016) konkluderer ikke om hvorvidt storbytilskuddet kompenserer nok for utgiftene i sektorer som ikke har egne kostnadsnøkler.

Som grunnlag for inntektssystemet ligger det flere analyser som bidrar til kriterier i delkostnadsnøkler for utgiftsutjevningen (se for eksempel Borge mfl. (2013) for pleie og omsorg og Haraldsvik mfl. (2019) for grunnskole). Disse danner grunnlag for at kommunene i dag omfordeler ressurser basert på levekår. Dette er overførbart til forskjeller mellom områder i byene også. Og dette er en av årsakene til at byene omfordeler ressurser mellom bydeler og enheter i kommunene.

2.5 Litteraturens relevans for dette prosjektet

Den viktigste implikasjonen fra forskningslitteraturen gjennomgått ovenfor, er nabolagets betydning for individers framtidige utfall innen skole, arbeidsmarked og livssituasjon. Forskjellen mellom nabolag har økt i Norge, særlig i de store byene og særlig blant innbyggere med innvandrerbakgrunn. Staten kompenserer kommuner med levekårsutfordringer gjennom inntektssystemet. I tillegg drives det områdesatsinger i samarbeid med storbyene. Det finnes også statlige og private støtteordninger som kommuner og frivillige organisasjoner kan søke på. Som vi skal se, går mye av dette til områder med levekårsutfordringer. For at inntektssystemets allokering av ressurser skal nå de enhetene med størst utfordringer er man avhengig av at byenes ressursfordeling til enhetene ivaretar levekårsforskjeller. Iversen mfl. (2015) viser at byene kompenserer skoler for forskjeller i levekår, men i ulik grad. For at vi skal kunne finne sammenhenger mellom kjennetegn ved innbyggerne og utgifter til kommunale tjenester må dette reflekteres i kommunale ressurstilodelingsmodeller. Kriteriemodellen for

tildeling av ressurser til bydelene i Oslo er et godt eksempel på hvordan kjennetegn ved innbyggerne påvirker bydelsbudsjettene i stor grad (Halvorsen mfl., 2015). Andre kommuner har andre modeller som sikrer at ressursene følger innbyggernes behov. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

3 Datamateriale og metodisk utgangspunkt

Det er et rikholdig datamateriale som benyttes i dette prosjektet. Kvantitative data fra offentlige datakilder er koblet sammen, i tillegg til taushetsbelagte opplysninger om innbyggerne i mindre geografiske områder i enkelte kommuner. Det kvantitative datamaterialet er i tillegg supplert med kvalitativ informasjon fra intervjuer med nøkkelpersonell i Norges tre største byer.

3.1 Kvantitative data og metode

Det er et detaljert kvantitativt datamateriale som er samlet inn og koblet sammen i dette prosjektet. Dette vil bli redegjort for i dette avsnittet.

Som mål på ressursbruk benyttes en blanding av utgifter og realressurser. Med realressurser mener vi for eksempel lærertetthet, årstimer til undervisning per elev, assistenter per elev og lignende. Dette er ressursbruk som ikke måles i pengebruk. For oppvekstområdet eksisterer det mål på ressursbruk på enhetsnivå, det vil si for den enkelte skole eller barnehage. Fra grunnskolens informasjonssystem (GSI) får vi informasjon om hver enkelt skole, slik som elevtall, antall elever på hvert trinn, årstimer til ordinær undervisning, årstimer til annet enn ordinær undervisning, totalt antall lærertimer, assistentbruk, skoletype og lignende. For barnehagene publiserer Utdanningsdirektoratet statistikk på barnehagenivå med informasjon om blant annet kompetansen til de ansatte, hvorvidt det er gitt dispensasjon fra pedagognormen, barnehagebarn fordelt etter alder og oppholdstid, lekeareal og kostpenger.

Ved bruk av karttjenester har vi koblet hver enkelt skole og barnehage de utvalgte analyseområde i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Dette er beskrevet i detalj i analysekapitlet. Analyseområdene er områder som by- og levekårsutvalget har identifisert som aktuelle områder å studere nærmere ut fra en vurdering av levekårsutfordringer. Analyseområdene er sammensatt av delbydeler, som er mindre geografiske enheter innenfor bydelene. De utvalgte analyseområdene omfatter i noen tilfeller delbydeler innenfor flere bydeler, men analyseområdene henger sammen geografisk. For delbydelene i Oslo og for analyseområdene i en del andre kommuner, har Kunnskapsdepartementet bestilt datamateriale om innbyggerne, som prosjektet har fått tilgang til. Eksempler på slik informasjon er andel lavinntektshusholdninger, sysselsetting, utdanningsnivå, enslige forsørgere, innvandrere og noen økonomiske variabler. En del av de samme variablene eksisterer på bydelsnivå i de fire største byene og på kommunenivå for de andre kommunene fra statistikkbanken i SSB. Dette er koblet sammen med data fra GSI.

KOSTRA-databasen i statistisk sentralbyrå gir oss i tillegg informasjon om utgifter i andre sektorer enn skole og barnehager. Vi har benyttet informasjon om blant annet kultur og aktivitet, barnevern, helsestasjon, bostøtte, samt råd og veiledning. Datamaterialet finnes imidlertid kun på kommunenivå og på bydelsnivå i Oslo. Dette setter begrensninger på analysene.

Innvandrere og innvandrerandeler benyttes som et mål på levekår i rapporten. Vår definisjon på innvandrere i levekårsanalysene er innvandrere med landbakgrunn utenfor Norden og Vest-Europa. Selv om det er litt upresist, benyttes begrepet «innvandrere» på denne gruppen gjennomgående i rapporten.

3.2 Kvalitative data og analyser

De kvantitative analysene kan si oss mye om ressursbruken for grupper med levekårsutfordringer eller områder innenfor skoler og barnehager med opphopning av ulike levekårs kjennetegn. De kan også si oss noe om ressursbruken innenfor andre sektorer blant bydeler i Oslo, men det er mer uklart hvorvidt disse resultatene er generaliserbare til andre byer og områder. For andre sektorer i andre byer er imidlertid informasjonen begrenset. Også andre problemstillinger i prosjektet er umulig å besvare kvantitativt. Derfor har vi også gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i Oslo, Bergen og Trondheim. Problemstillingene her har vært de samme som for resten av prosjektet. Er ressursbruken høyere i analyseområdene enn ellers i kommunen og hvordan kan ressursbruken forklares? Vi har også snakket med personer med kunnskap om områdesatsingene for å kunne si noe om økonomien i disse satsingene og samspillet med kommunale tjenester.

Vi har til sammen intervjuet 15 personer på telefon eller ved bruk av videokonferanse. Disse jobber innenfor sektorene barnevern, kultur, helsestasjon, skole og barnehage i kommunene Oslo, Trondheim og Bergen. Personene er plukket ut i samarbeid med kommunene og representerer ulike ledernivåer i kommunen. I forkant av intervjuene fikk kontaktpersonene tilsendt en veiledende samtaleguide. Hvert intervju tok omtrent 30 minutter å gjennomføre.

Datamaterialet fra intervjuene er benyttet som utfyllende informasjon for de kvantitative analysene og som informasjon om problemstillinger som de kvantitative analysene gir oss begrenset informasjon, som for eksempel spørsmål om områdesatsingene.

3.3 Kjennetegn ved analyseområder

Analyseområdene er identifisert av Kunnskapsdepartementet basert på kriterier diskutert ovenfor. Tabell 1 gir oss deskriptiv statistikk for en rekke kjennetegn ved analyseområdene, kommunene som analyseområdene ligger i og landsgjennomsnittet.

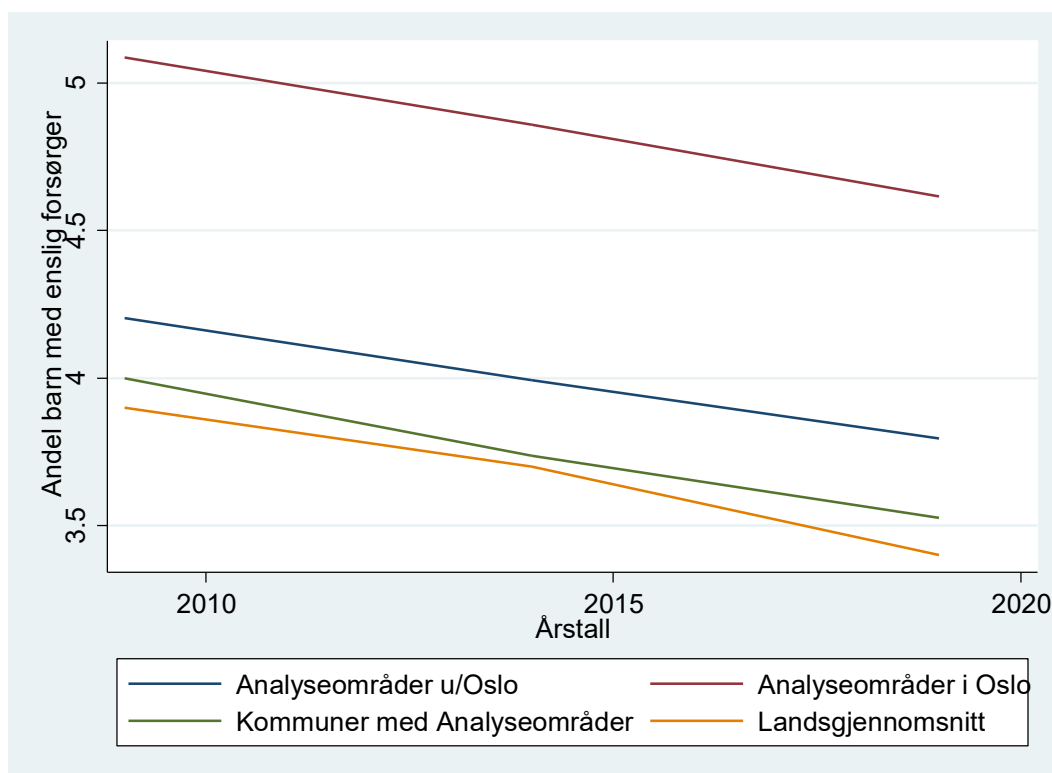
Tabell 1 Gjennomsnittsverdier for kjennetegn ved innbyggerne i analyseområdene, kommunene som innehar analyseområdene og landsgjennomsnitt.

	Analyseområder i Oslo	Analyseområder i resten av landet	Gjennomsnitt for de 11 kommunene som har analyseområder	Landsgjennomsnitt
Andel innbyggere 7-17 år med innvandringsbakgrunn	8,33	4,03	3,1	2,3
Andel innbyggere 7-17 år uten innvandringsbakgrunn	4,72	7,65	10,1	10,9
Andel barn med enslig forsørger	4,1	3,8	3,5	3,4
Andel med høy gjeld	19,4	23,5	25,4	22
Andel lavinntektshusholdninger	21,9	17,6	13,3	12
Andel med over 50 prosent av inntekten fra overføringer	18,8	16,3	12,4	11
Andel lavt utdannede	31,5	24		
Andel som ikke har oppnådd yrkeskompetanse eller studiekompetanse 5 år etter oppstart videregående	35,2	32,6		
Andel kvinner utenfor arbeid eller utdanning:				
20-29 år (innvandrere)	35,2	30,7	29,9	31,4
30-59 år (innvandrere)	40,4	32,7	29,5	27,8
20-29 år (ikke-innvandrere)	12,36	12,3	10,4	10,4
30-59 år (ikke-innvandrere)	18,3	18,8	14	14,7
Andel menn utenfor arbeid eller utdanning:				
20-29 år (innvandrere)	21,15	22,5	22,1	23,7
30-59 år (innvandrere)	26,58	26,4	22,9	22,8
20-29 år (ikke-innvandrere)	13,9	13,8	11,5	11,1
30-59 år (ikke-innvandrere)	16,5	16,5	11,9	11,7
Andel ungdomsledige:				
Kvinnelige innvandrere	3,75	3,4	2,8	2,4
Kvinnelige ikke-innvandrere	1,2	1,1	0,8	0,8
Mannlige innvandrere	3,6	3	2,5	2,3
Mannlige ikke-innvandrere	1,6	1,6	1,2	1,2

Tabell 1 gir en enkel sammenligning av analyseområdene med landsgjennomsnitt og kommunegjennomsnitt for kommunene som har slike områder. Det er verdt å merke seg at kommunegjennomsnittet også inneholder verdiene fra analyseområdene. Det vil si at der det er forskjeller mellom analyseområdene og kommunegjennomsnittet, vil den reelle forskjellen være enda større mellom analyseområdene og «de andre delene av kommunen». Vi skiller mellom analyseområder i Oslo og i andre kommuner.

Vi ser at for de fleste indikatorene skiller analyseområdene seg ut. Innbyggerne i disse områdene er i større grad innvandrere, lavinntektshusholdninger, har høy gjeld, er utenfor arbeid eller utdanning, barn med enslige forsørgere osv. Forskjellen mellom gruppene er ikke veldig stor for alle indikatorene, men i sum er det en betydelig forskjell og det er dette som identifiserer de som utsatt. Vi ser også en tendens til at forskjellene er enda større for analyseområder i Oslo enn i andre kommuner. Innbyggerne i Oslo er i større grad innvandrere, de lever i lavinntektshusholdninger, har lav utdanning og er mer avhengige av statlige overføringer. Innen analyseområdene i Oslo er også andelen kvinner 30-59 år som er utenfor arbeidslivet, svært høy.

Datamaterialet som er gjort tilgjengelig i dette prosjektet gjør det også mulig å analysere utviklingen over tid. Har forskjellen mellom leveårsutsatte områder og andre deler av landet vedvart, har det økt eller er forskjellene redusert? De neste figurene vil trekke ut enkelte elementer fra Tabell 1 for å se på utviklingen over tid.

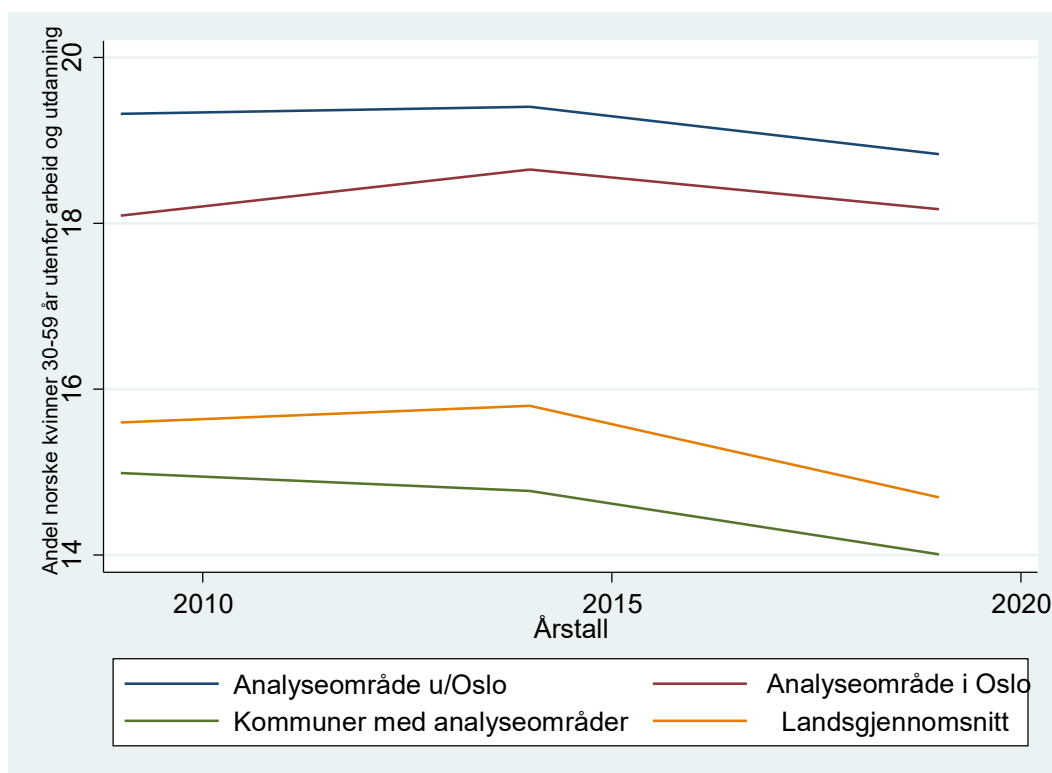


Figur 1: Utvikling over tid for andelen barn med enslig forsørger.

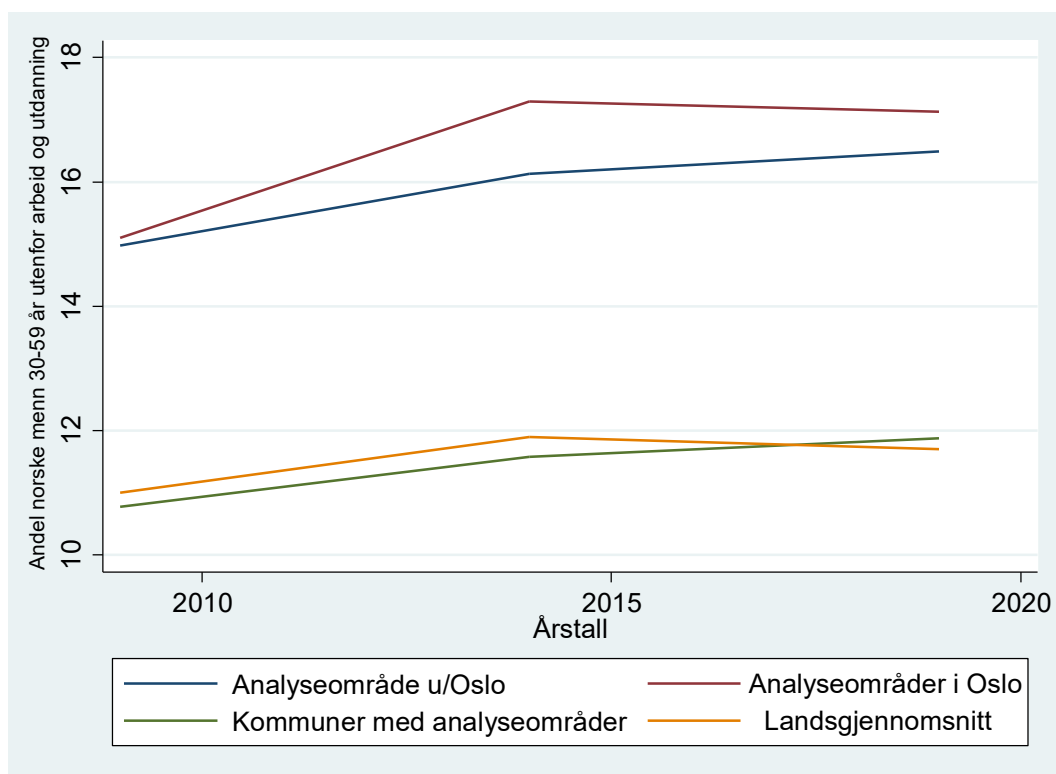
Figur 1 viser for det første at andelen barn med enslige forsørgere er fallende i alle områder. Det er ikke store forskjeller mellom områdene her, men det er en antydning til at andelen barn med enslige forsørgere faller mer i analyseområdene i Oslo, enn analyseområdene andre steder,

for kommunene og landsgjennomsnittet. Denne figuren indikerer en svak tendens til at forskjellene øker, men ikke mye.

Figur 2 og Figur 3 viser utviklingen i andelen personer 30-59 år som er utenfor arbeid eller utdanning. Figurene skiller mellom kjønn. I vedlegg A gis tilsvarende figurer for personer med innvandringsbakgrunn. Arbeidsledighet følger i stor grad sentrale konjunkturer, men i figurene nedenfor ser vi om individer i enkelte områder er mer utsatt for konjunktursvingningene enn andre. Forskjellene mellom analyseområdene, kommunegjennomsnittet for kommunene med disse områdene og landsgjennomsnittet øker for innbyggere uten innvandringsbakgrunn i større grad enn for innvandrere. For kvinnelige innvandrere er utviklingen ganske lik mellom områdene. For analyseområdene i Oslo faller andelen mer enn de andre områdene. I vedlegget ser vi at for mannlige innvandrere i Oslo faller andelen som er utenfor arbeid og utdanning fra et høyt nivå, mens den for de andre analyseområdene er økende. For menn uten innvandringsbakgrunn er forskjellen mellom analyseområdene og de andre områdene økende.

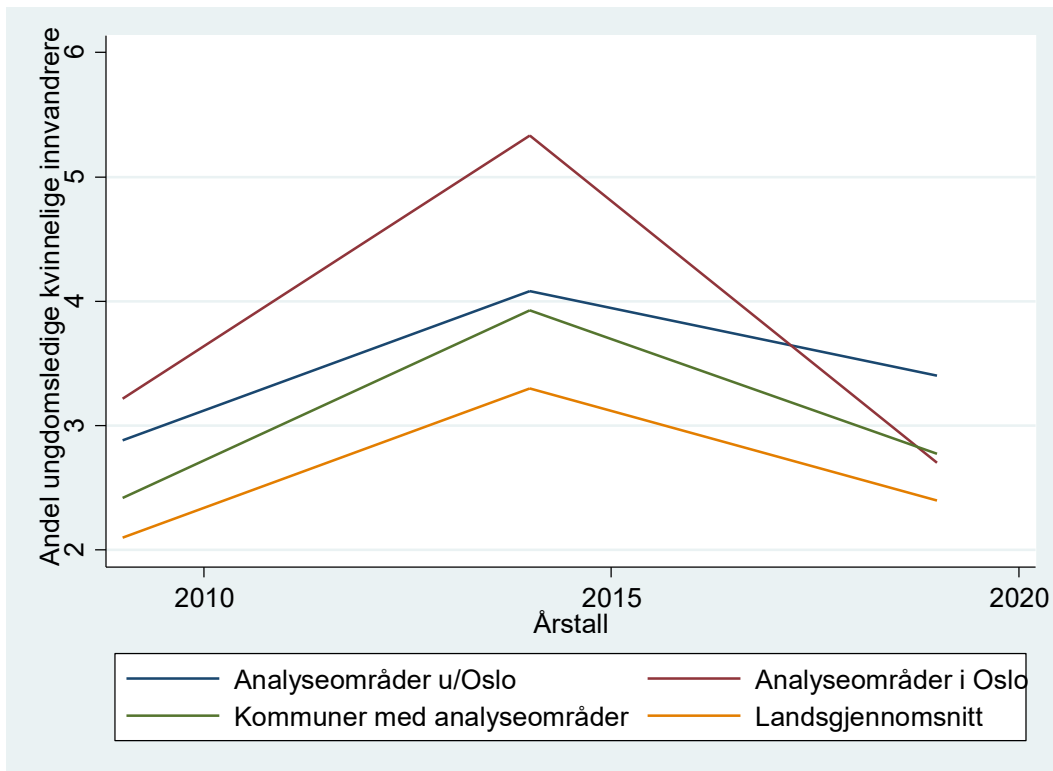


Figur 2: Utvikling over tid i andelen kvinner 30-59 år uten innvandringsbakgrunn utenfor arbeid og utdanning

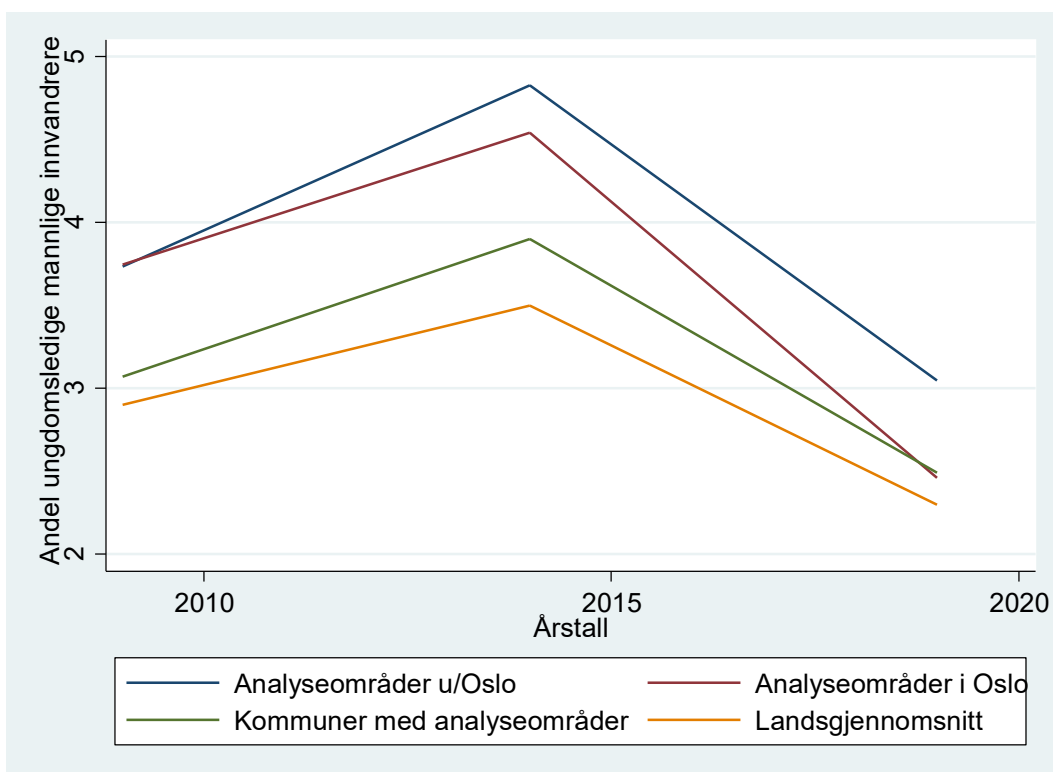


Figur 3: Utvikling over tid i andelen menn 30-59 år uten innvandringsbakgrunn utenfor arbeid og utdanning

I likhet med andelen personer 30-59 år som er utenfor arbeid og utdanning, er andelen ungdomsledige hovedsakelig påvirket av generelle konjunkturer. Likevel kan forskjellene mellom områdene, kommunegjennomsnittet i kommunene som har områdene og landsgjennomsnittet, øke eller avta over tid og dette kan tyde på at forskjellene mellom analyseområdene og resten av landet øker. Figur 4 og Figur 5 viser utviklingen over tid. Vi ser at analyseområdene i Oslo i størst grad er påvirket av konjunktursvingningene. Økningen i ungdomsledighet er størst her mellom 2009 og 2014 for kvinner og også reduksjonen i ledighet mellom 2014 og 2019. Det er generelt vanskelig å se noen særlig forskjell i utvikling. Det er en tendens til at analyseområdene i Oslo, som starter fra et høyere nivå, har en mer positiv utvikling enn andre områder. Relativt til sammenligningsgrunnlaget faller andelen ungdomsledige mer i Oslo enn de andre kommunene.

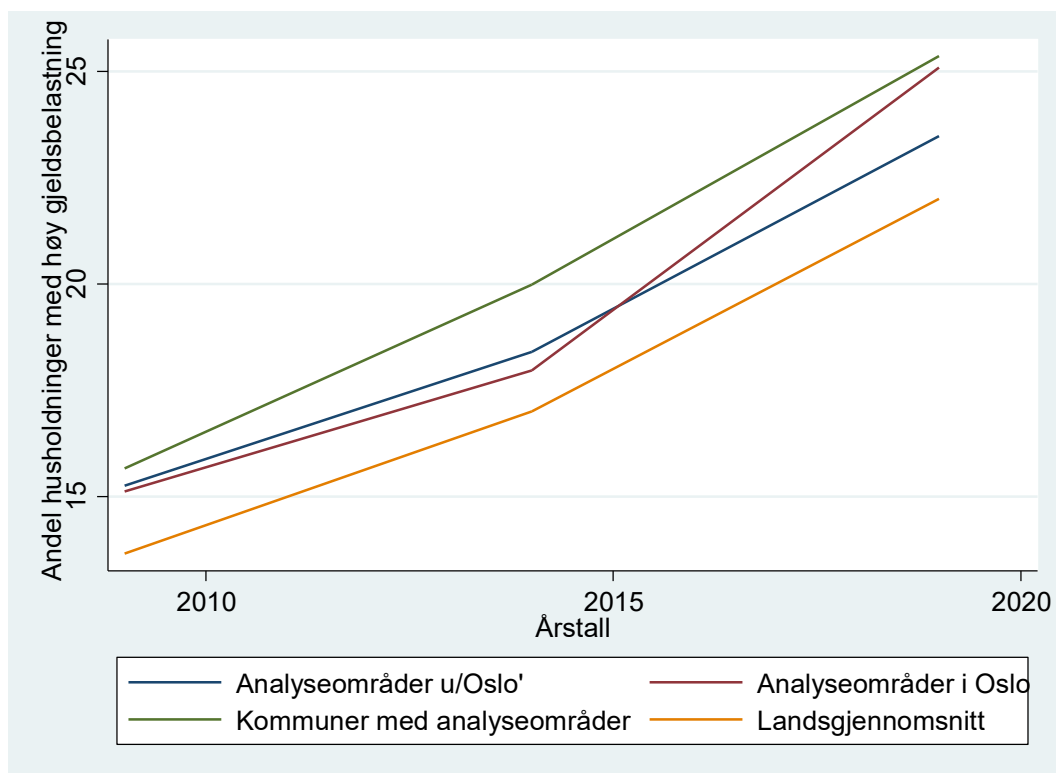


Figur 4: Utvikling over tid i andelen ungdomsledige kvinnelige innvandrere



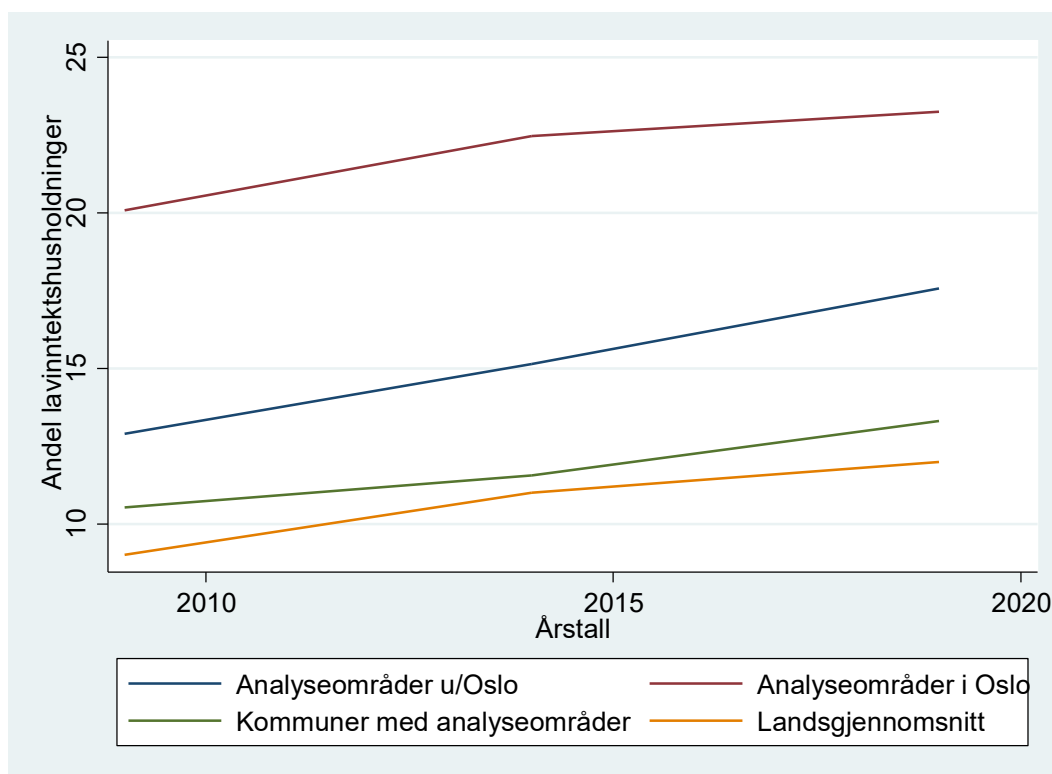
Figur 5: Utvikling over tid i andel ungdomsledige mannlige innvandrere

Til slutt i denne gjennomgangen skal vi analysere noen direkte mål på den økonomiske situasjonen i husholdningene. Figur 6 ser på andelen husholdninger med høy gjeldsbelastning. Her ser vi en relativt lik utvikling mellom områdene. Analyseområdene i Oslo øker noe mer enn andre i den siste delen av perioden. I alle områder øker gjeldsbelastningen, men forskjellen mellom områdene øker lite over tid.



Figur 6: Utvikling over tid i andelen husholdninger med høy gjeldsgrad

Figur 7 ser på utviklingen i andelen lavinntektshusholdninger. Her ser vi at denne andelen øker noe i analyseområdene utenfor Oslo og at de har en litt sterkere utvikling i forhold til kommunene de befinner seg i og sammenlignet med landsgjennomsnittet. For analyseområdene i Oslo er utviklingen mer takt med landsgjennomsnittet, men de ligger høyt i diagrammet.



Figur 7: Utvikling over tid i andel lavinntektshusholdninger

Figur A 3 i vedlegg A viser utviklingen over tid i andelen husholdninger hvor overføringer utgjør mer enn 50 prosent av inntekten. Her ser vi at for landet som helhet, ligger denne andelen på 11 prosent i hele perioden. Analyseområdene i Oslo har redusert sin andel litt i den siste delen av perioden, mens forskjellen mellom analyseområdene utenfor Oslo og kommunene de befinner seg i øker minimalt i perioden.

Samlet sett for inntektsvariablene, ser vi at forskjellene i andel overføringer er relativt stabil, men at andelen lavinntektshusholdninger øker i områdene vi analyserer, særlig utenfor Oslo, mens at forskjellene i gjeldsbelastning øker særlig mellom analyseområdene i Oslo og andre områder.

3.4 Oppsummering av kjennetegn ved analyseområdene

Analyseområdene som er identifisert i dette prosjektet avviker fra kommunene de befinner seg i og fra landsgjennomsnittet på en rekke områder. Dette vil si at analyseområdene vil ha høy sannsynlighet for å ha opphopning av flere levekårsutfordringer som finner sted samtidig. Størst forskjell ser vi for personer uten innvandringsstatus som er utenfor arbeid i disse områdene. Det er også forskjell for innvandrere, men ikke like markert. Andelen lavinntektshusholdninger og

andelen husholdninger hvor overføringer utgjør mer enn 50 prosent er også vesentlig mer utbredt i disse områdene.

Når det gjelder utviklingen over tid, ser vi en svak tendens til at forskjellene øker, men hovedbildet er likevel at forskjellene opprettholdes og ikke øker drastisk. Dette måles ved flere variabler. Analyseområdene i Oslo kan imidlertid se ut til å positiv utvikling i perioden, målt ved enkelte variabler, som for eksempel ungdomsledighet. For andre variabler, som for eksempel gjeldsbelastning er utviklingen negativ. Analyseområdene i Oslo starter også med et svakt utgangspunkt. Generelle bakgrunns-kjennetegn ved innbyggerne er relativt konstant, mens andel personer utenfor arbeid og utdanning øker mer i analyseområdene.

4 Analyser av kostnader i analyseområder

4.1 Oppvekst – skole og barnehage

Innenfor oppvekstområdet har vi i dette prosjektet mulighet til å gjennomføre analyser på enhetsnivå. For både skoler og barnehager eksisterer det mål på ressursbruk for den enkelte enhet. Det er mest tilgjengelig informasjon for skolene og noe mer begrenset for barnehagene. For å knytte dette opp mot våre analyseområder, har vi ved hjelp av karttjenester knyttet hver enkelt skole og barnehage til bydeler og delbydeler i de fire største byene i Norge. Vi starter med en analyse på enhetsnivå, hvor vi forsøker å se om det er høyere ressursbruk eller annerledes bruk av ressurser ved enheter i våre analyseområder. Deretter aggregerer vi enhetsinformasjonen opp til delbydel- og analyseområdenivå og analyserer om ulike sosioøkonomiske kjennetegn ved innbyggerne påvirker ressursbruken i skolene. Vi skal også utnytte informasjonen om forventede skalapoeng publisering av skolebidragsindikatoren som et alternativt mål på sosioøkonomiske kjennetegn ved elevene på skolen.

4.1.1 Ressursbruk ved skoler i analyseområder

Skolenivåanalysene har som formål å se om skoler i analyseområdene har høyere ressursbruk enn skoler som ikke er i analyseområdene. For å isolere denne effekten ønsker vi ideelt sett å kontrollere bort alle andre faktorer som påvirker ressursbruken i skolene. Vi har imidlertid ikke tilgang til all slik informasjon om skolene. Likevel er det i regresjonene inkludert variabler for skolestørrelse, om skolen er en ungdomsskole eller en kombinert skole og andel elever ved småtrinnet. Disse er inkludert siden timetallet er ulikt mellom trinn og det er andre årsaker til at ressursinnsatsen varierer mellom småtrinn, mellomtrinn og ungdomstrinn. Rene stordriftsfordeler gjør at større skoler kan driftes mer effektivt enn mindre skoler, så selv om avhengig variabel er en enhetskostnad, inkluderes skolestørrelse i modellen. Ungdomsskoler og kombinerte skoler krever en annen organisering enn rene barneskoler. Timetallet ved ungdomsskolene er også forskjellig. Derfor inkluderer vi variabler for om skolene er ungdomsskoler eller kombinerte skoler. Koeffisienten for ungdomsskoler og kombinerte skoler tolkes som forskjellen mellom denne skoletypen og rene barneskoler, som er referanse-kategorien. Analyseområdevariabelen tolkes som forskjellen mellom analyseområder og andre områder i byene.

Vi kunne inkludert mål på områdenes sosioøkonomiske bakgrunn i modellen. Vi har imidlertid ikke dette på hver skole, men på delområdet hvor skolene ligger i. Likevel er det ikke hensiktsmessig å inkludere det i disse modellene, siden det er nettopp effektene av

analyseområdenes levekårsutfordringer vi ønsker å fange opp i analyseområdevariabelen. Analyseområdene er plukket ut på bakgrunn av sosioøkonomiske faktorer. I senere analyser skal vi se på sammenhengen mellom mer spesifikke kjennetegn ved befolkningen og ressursbruk i de samme områdene.

I rapportens hoveddel inkluderer vi analyser hvor vi finner en statistisk signifikant sammenheng. Vi har imidlertid gått systematisk til verks og analyserer de samme avhengige variablene i alle analysene. De analysene som ikke finner signifikante sammenhenger, kan finnes i vedlegg A.

Alle tabellene er bygd opp på samme måte. I kolonne 1 rapporteres forskjellen mellom analyseområdene og resten av byene uten å kontrollere for andre faktorer. I kolonne 2 kontrollerer vi for skoletype og andel elever på småtrinnet. I kolonne 3 legger vi til skolestørrelse, mens i den siste kolonne analyserer vi modellen med faste kommuneeffekter. Kort fortalt går dette ut på å kun utnytte variasjon *innad* i kommunene og ikke *mellom* kommunene. Vi sammenligner da analyseområdene i en kommune med de andre områdene i den samme kommunen og *ikke* områdene i de andre byene. Fordelen med modellen er at vi kontrollerer bort kommunespesifikke forskjeller som også påvirker ressursbruken i kommunene og forskjellen mellom analyseområder og andre områder. Ulempen er at det mindre variasjon tilgjengelig. Ved å bygge opp modellen på denne måten har vi muligheten til å se om forskjellen mellom analyseområdene og de andre områdene skyldes noen av de andre variablene vi har tilgjengelig, slik som skolestørrelse og skoletype. Vi utnytter 4 år, 2015-2018.

Tabell 2: Forskjeller i andel årsverk med godkjent kompetanse til undervisning mellom analyseområder og resten av storbyene.

	Andel årsverk til undervisning med godkjent kompetanse			
Analyseområde=1	-0,0304*** (0,00767)	-0,0307*** (0,00748)	-0,0299*** (0,00743)	-0,0230 (0,0120)
Antall elever ved skolen			2,07e-05 (1,78e-05)	4,64e-05* (1,60e-05)
Ungdomsskole		-0,00837 (0,0206)	-0,00853 (0,0197)	0,00254 (0,00790)
Kombinert skole		-0,0150 (0,00990)	-0,0172* (0,0103)	-0,0123* (0,00406)
Andel småtrinns elever		-0,0443 (0,0345)	-0,0446 (0,0330)	-0,0293** (0,00844)
Konstantledd	0,970*** (0,00254)	0,993*** (0,0200)	0,986*** (0,0214)	0,964*** (0,00652)
Observasjoner	1608	1603	1603	1603
R-kvadrert	0,048	0,071	0,075	0,080
Antall kommuner				4

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Den første analysen av forskjellene mellom analyseområdene og andre deler av storbyene er rapportert i Tabell 2. For det første ser vi at variabelen for analyseområde er positiv og signifikant til 1 prosent - signifikansnivå. Det vil si at det er en svært presist estimert sammenheng. Størrelsen på koeffisienten betyr at skolene i analyseområdene i gjennomsnitt har 3 prosentpoeng lavere andel lærere med godkjent kompetanse. I den siste modellen, der vi kun analyserer forskjeller innad i kommunen, er ikke effekten lengre signifikant. Samlet sett indikerer imidlertid Tabell 2 at lærerkvaliteten, målt ved andelen lærere med godkjent kompetanse, er lavere i analyseområdene. R-kvadrert er et mål på modellens forklaringskraft. Generelt er denne lav i alle modellene, men øker ganske mye etter hvert som vil legger til kontrollvariabler. Likevel, betyr dette at det er flere andre faktorer som påvirker lærerkvaliteten ved skolene enn de faktorene som er inkludert i modellen. I analysene av andre ressursindikatorer nedenfor skal vi se at forklaringskraften er vesentlig høyere.

Tabell 3: Forskjeller i andel årstimer til annet enn ordinær undervisning og årstimer til assistenter i forhold til lærertimer mellom skoler i analyseområder og andre områder i storbyene.

	Andel årstimer til annet enn ordinær undervisning				Årstimer til assistenter i forhold til lærertimer			
Analyseområde=1	0,0827*** (0,0234)	0,0781*** (0,0229)	0,0595*** (0,0210)	0,0368* (0,0133)	0,115* (0,0678)	0,116* (0,0642)	0,0904* (0,0547)	0,0703 (0,0448)
Antall elever ved skolen			- 0,000434*** (8,07e-05)	- 0,000510** (0,000105)			- 0,000604*** (0,000200)	- 0,000684** (0,000176)
Ungdomsskole		0,00492 (0,104)	0,00832 (0,0829)	-0,0186 (0,0883)		0,0679 (0,204)	0,0726 (0,175)	0,0395 (0,140)
Kombinert skole		0,124*** (0,0417)	0,171*** (0,0375)	0,156*** (0,0232)		0,240*** (0,0859)	0,305*** (0,0882)	0,291** (0,0642)
Andel småtrinns elever		0,00799 (0,176)	0,0131 (0,140)	-0,0283 (0,121)		0,403 (0,344)	0,410 (0,293)	0,368** (0,107)
Konstantledd	0,220*** (0,0107)	0,195* (0,102)	0,361*** (0,0891)	0,423** (0,107)	0,393*** (0,0166)	0,163 (0,197)	0,394* (0,215)	0,458** (0,112)
Observasjoner	1608	1603	1603	1603	1608	1603	1603	1603
R-kvadrert	0,037	0,104	0,271	0,319	0,016	0,093	0,166	0,181
Antall kommuner				4				4

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Den andre analysen vi rapporterer i denne resultatdelen, er forskjeller mellom skoler i analyseområdene og andre områder i storbyene i andel av totale årstimer til undervisning som går til annet enn ordinær undervisning og antall årstimer til assistent i skolen i forhold til totale lærertimer. Ideelt sett skulle vi analysert forskjellene i for eksempel andel årstimer til spesialundervisning og for eksempel andel årstimer til morsmålsopplæring. Dette er imidlertid taushetsbelagte opplysninger som vi ikke har tilgang til i dette prosjektet. Andel årstimer til annet enn ordinær undervisning, samler imidlertid alle andre undervisningsformål enn ordinær undervisning under ett. Spesialundervisning utgjør imidlertid en svært stor andel av dette.

Årstimer til assistenter i forhold til antall lærertimer forteller oss også noe om kombinasjonen mellom ulike innsatsfaktorer i skolen. Flere assistenter i forhold til antall lærertimer sier for det første noe om den totale ressursbruken og for den andre noe om bruken av andre ressurser enn pedagogisk personale.

Resultatene fra disse analysene viser hovedsakelig at andelen årstimer til annet enn ordinær undervisning, er høyere i skolene i analyseområdene enn i resten av storbyene. For landet som helhet går 22,5 prosent av årstimene til andre formål enn ordinær undervisning. Mer enn tre av fire årstimer til annet enn ordinær undervisning går til spesialundervisning og av den resterende delen går mesteparten til særskilt norskopplæring. Andelen av årstimene som går til andre formål enn ordinær undervisning varierer imidlertid mye mellom skoler og kommuner. Analysene i Tabell 3 viser at, avhengig av modell, er forskjellen mellom analyseområdene og andre deler av storbyene mellom 4 og 8 prosentpoeng. Det vil si at en større andel av ressursene går til spesialundervisning og særskilt norskopplæring i analyseområdene enn andre områder.

Kolonne 5-8 gir indikasjoner på at det er noe flere assistenter i forhold til lærere i analyseområdene, men dette er kun signifikant til 10 prosent signifikansnivå. Likevel gir dette en ytterligere bekreftelse på at sammensetningen av voksenpersonell er annerledes i analyseområdene.

I vedlegg A, har vi analysert sammenhengen med den rekke andre faktorer. Det er stort sett positive koeffisienter i modellene, men de er ikke signifikante. Dette vil si at det er svake indikasjoner til at det er mer administrasjon per elev og flere sosialpedagogiske rådgivere per elev ved skolene i analyseområdene enn i andre områder, men gitt de andre faktorene i modellen er ikke forskjellene signifikante (bortsett fra i en modell for sosialpedagogiske rådgivere per elev). Det er også noen tegn til at det er flere årstimer til annet enn ordinær undervisning per elev i områdene, men heller ikke denne forskjellen er signifikant. For årstimer til ordinær undervisning per elev er koeffisientene negative, men ikke statistisk signifikante. Effekten på andelen årstimer til annet enn ordinær undervisning ser dermed ut til å kunne skyldes både flere årstimer til annet enn ordinær undervisning per elev og færre timer til ordinær undervisning per elev. De sistnevnte er upresist estimert, men i sum gir de en presist estimert sammenheng med andelen til annet enn ordinær undervisning. I kapittel 5 kommer vi tilbake til noen eksempler knyttet til dette.

Samlet sett har skolenivåanalysene gitt støtte til hypotesen om at ressursbruken i analyseområdene er høyere enn i resten av byene. Det benyttes mer ressurser til andre formål

enn ordinær undervisning og det kan se ut til at det er flere sosialpedagogiske rådgivere og mer administrasjon i analyseområdene (men her er det mer usikre sammenhenger). I tillegg ser vi at lærerkvaliteten, målt med andelen med godkjent kompetanse, er lavere i analyseområdene.

Analyseområdene er identifisert ved hjelp av en rekke sosioøkonomiske indikatorer (av Kunnskapsdepartementet). Senere skal vi se hvorvidt eksempler på slike sosioøkonomiske indikatorer påvirker ressursbrukene i skolene og bydelene samlet.

4.1.2 Ressursbruk ved barnehager i analyseområder

Som mål på ressursbruken i barnehager utnytter vi data om årsverk. Vi har informasjon om årsverk grunnbemanning både samlet og etter utdanningstype. Bruken av årsverk relateres til korrigerte oppholdstimer for å få et mål på voksentettheten/ressursbruken, mens typer årsverk relateres til totalt antall årsverk grunnbemanning for å få et mål på sammensetningen av kompetanse.

Tabell 4: Ressursbruk i barnehagene i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Resultater fra regresjonsmodeller med barnehagebarn per årsverk grunnbemanning som avhengig variabel. Data for årene 2016-2018.

	Barn korrigert per årsverk grunnbemanning			
Analyseområde	-0,155*	-0,102	-0,0581	-0,0567
	(0,0750)	(0,0783)	(0,0800)	(0,111)
Privat barnehage		0,273**	0,361***	0,313**
		(0,105)	(0,104)	(0,114)
Barnehagestørrelse			0,00689***	0,00679***
			(0,00153)	(0,00138)
Konstantledd	13,08***	12,93***	12,46***	12,48***
	(0,147)	(0,156)	(0,196)	(0,146)
Observasjoner	3254	3254	3254	3254
R-kvadrert	0,013	0,025	0,063	0,061
Antall kommuner/bydeler				18

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

I Tabell 4 presenterer vi resultater fra modellene med ressursbruken som avhengig variabel. Ressursbruken måles som antall barn, korrigert for oppholdstid og alder, per årsverk grunnbemanning, og kan tolkes som et mål på voksentetthet. Lavere verdi på oppholdstimer per årsverk grunnbemanning innebærer høyere voksentetthet. Som for grunnskole estimerer vi først en modell med ressursbruken som avhengig variabel og en dummy for analyseområde som eneste forklaringsvariabel. Denne modellen utvides til å inkludere barnehagestørrelse og en dummy for private barnehager. I kolonne 1, hvor resultatene fra den enkleste modellen med kun analyseområdedummy som forklaringsvariabel er presentert, finner vi et signifikant

negativt koeffisientestimat for dummyen for analyseområde. Siden lavere verdi på oppholdstimer per årsverk innebærer høyere voksentetthet, eller færre oppholdstimer per årsverk, kan det negative estimatet tolkes som at voksentettheten er noe høyere i analyseområdene sammenlignet med resten av kommunen. Dette estimatet er signifikant på 10 prosent nivå, som betyr at det er relativt mye usikkerhet knyttet til presisjonen på estimatet. Forklaringskraften til denne enkleste modellen er også relativt lav, hvor bare 1,3 prosent av variasjonen i dataene er forklart med denne modellen ($R^2=0,013$).

Siden barnehagesektoren er organisert med mange private tjenestetilbydere i tillegg til de kommunale, utvider vi modellen til å inkludere en dummyvariabel som tar verdien 1 dersom barnehagen drives av private, og 0 dersom barnehagen er kommunal. En slik dummyvariabel vil fange opp gjennomsnittlig forskjell mellom private og kommunale tilbydere. Når vi i kolonne 2 estimerer modellen hvor vi i tillegg inkluderer dummyen for private barnehager, ser vi at koeffisienten for analyseområde ikke lenger er signifikant. Dummyen for private barnehager er signifikant positiv, og kan tolkes som at private barnehager i gjennomsnitt har noe høyere verdi på oppholdstid per årsverk, som igjen kan tolkes som at de private barnehagene i gjennomsnitt har noe lavere voksentetthet sammenlignet med de kommunale barnehagene. Forklaringskraften til denne modellen er også relativt lav.

Den lave forklaringskraften på de to første modellene reflekterer at det er mye variasjon i dataene som er uforklart. Med tilgjengelige data er det noe begrenset hva vi kan inkludere av forklaringsvariabler i modellen, men størrelsen på barnehagen er en faktor det er ønskelig å inkludere. Små barnehager vil typisk ha lavere voksentetthet. Vi inkluderer derfor en variabel for totalt antall barn i barnehagen som forklaringsvariabel. Som vi ser fra kolonne 3 i Tabell 4 er koeffisienten for antall barn i barnehagen signifikant positiv, som innebærer at oppholdstid per årsverk er høyere (voksentettheten lavere) jo flere barn det er i barnehagen. Ved å inkludere størrelsen på barnehagen øker forklaringskraften fra 0,025 i kolonne 2 til 0,063 i kolonne 3.

Modellene i kolonnene 1-3 er estimert med minste kvadraters metode. Et mulig problem med en slik tilnærming er at det kan være uobserverbare faktorer på kommune- og bydelsnivå som kan tenkes å påvirke ressursbruken i barnehagene og dermed bidra til skjeve anslag på betydningen av kommunespesifikke variabler. Siden vi har data på bydels- og kommunenivå for flere år, kan vi inkludere faste effekter for å kontrollere for innflytelsen både fra observerbare og uobserverbare variabler som ikke varierer over tid innen kommunen/bydelen. I kolonne 4 har vi utvidet grunnmodellen fra kolonne 3 til å inkludere faste effekter på bydels-

og kommunenivå. For Oslo kommune har vi bydelsfaste effekter, mens de øvrige kommunene har kommunefaste effekter. Koeffisientestimatene påvirkes ikke nevneverdig av denne utvidelsen.

I den grad vi kan konkludere noe med utgangspunkt i Tabell 4 så er det at vi finner antydninger om at det er noe høyere voksentetthet i analyseområdene sammenlignet med resten av kommunen. Selv om det kun er i den aller enkleste modellen vi finner signifikant samvariasjon mellom analyseområdene og ressursbruken målt i oppholdstimer per årsverk, så er koeffisientestimatet negativt i alle modellformuleringer. Det vil si at det ser ut til å være en negativ sammenheng, men at den er upresist estimert. Vi ønsker derfor å undersøke nærmere om det kan være forskjeller for andre mål på ressursbruken.

For oppholdstimer per årsverk grunnbemanning fant vi i beste fall en antydning til høyere ressursbruk. Grunnbemanningen kan deles inn i grunnbemanning til pedagogisk ledelse og øvrig grunnbemanning. Modellene som lå til grunn for Tabell 4 benyttet korrigerte oppholdstimer per årsverk grunnbemanning. Dette inkluderer både årsverk pedagogisk ledelse og øvrig grunnbemanning. Vi ønsker å undersøke om den antydningen til høyere voksentetthet i analyseområdene innebærer at det brukes mer av «øvrig grunnbemanning». Vi genererer derfor en variabel som måler korrigerte oppholdstimer per grunnbemanning unntatt pedagogisk ledelse, og estimerer modellen som inkluderer både dummy for analyseområde, dummy for privat barnehage og barnehagestørrelse som forklaringsvariabler. Resultatet er presentert i kolonnene 1 og 2 i Tabell 5.

I kolonne 1 estimerer vi modellen uten faste effekter. Vi finner da negativt signifikant koeffisientestimat for analyseområdedummyen. Den signifikante effekten holder seg, og blir mer presis estimert når vi i kolonne 2 inkluderer faste effekter. Dette tyder på at det er færre oppholdstimer per årsverk annen grunnbemanning i analyseområdene, som innebærer noe høyere voksentetthet i analyseområdene når pedagogiske ledere holdes utenfor.

Siden vi i Tabell 4 i beste fall fant en antydning til høyere voksentetthet i analyseområdene, kan vi ikke med dette si at ressursbruken, i form av voksentetthet, er høyere i analyseområdene, men det gir i alle fall indikasjoner på at i den grad det er høyere ressursbruk i form av høyere voksentetthet i analyseområdene, så kommer det i form av høyere bemanning som ikke er pedagogiske ledere. Videre undersøker vi derfor om det er forskjeller mellom analyseområdene og resten av kommunen dersom man analyserer modellen med andelen pedagogiske ledere i

grunnbemanningen som avhengig variabel. Resultatet er presentert i kolonnene 3 og 4 i Tabell 5.

I begge modellene, både med og uten faste effekter, finner vi signifikant negativt effekt av analyseområdedummyen på andelen pedagogiske ledere i grunnbemanningen. Denne sammenhengen er signifikant på 10 prosent nivå. For å undersøke om denne lavere andelen pedagogiske ledere innebærer at analyseområdene i mindre grad oppfyller pedagognormen, estimerer vi til slutt den samme modellen med en dummy for om barnehagen har oppfylt pedagognormen som avhengig variabel. Her finner vi ingen signifikant sammenheng mellom analyseområde og hvorvidt pedagognormen er oppfylt når vi estimerer med minste kvadraters metode. Når vi estimerer modellen med faste effekter finner vi derimot en positiv effekt av analyseområde, som indikerer at innenfor kommune/bydel så er det noe høyere sannsynlighet for at pedagognormen er oppfylt i barnehagene i analyseområdene.

Tabell 5: Forskjeller i sammensetning av ressurser

	Oppholdstid per årsverk annen grunnbemanning		Andel pedagogisk ledere av grunnbemanning		Pedagognorm oppfylt=1	
Analyseområde	-0,701*	-0,613**	-0,0157*	-0,0110*	-0,0476	0,0531***
	(0,379)	(0,287)	(0,00773)	(0,00536)	(0,0680)	(0,0176)
Privat barnehage	2,059***	1,779***	0,0349***	0,0296***	0,0314	-0,00230
	(0,283)	(0,268)	(0,00528)	(0,00492)	(0,0526)	(0,0260)
Barnehagestørrelse	0,000553	0,00160	-0,000124**	-0,000103	-0,000185	-0,000235
	(0,00326)	(0,00317)	(5,55e-05)	(6,42e-05)	(0,000418)	(0,000288)
Andel småbarn	3,913***	2,877**	0,0427**	0,0221	0,0967	-0,0697
	(1,072)	(1,053)	(0,0155)	(0,0138)	(0,0963)	(0,0560)
Konstantledd	19,59***	19,94***	0,370***	0,377***	0,704***	0,752***
	(0,851)	(0,506)	(0,0131)	(0,00663)	(0,0714)	(0,0469)
Observasjoner	3254	3254	3254	3254	3254	3254
R-kvadrert	0,098	0,070	0,181	0,153	0,069	0,098
Antall kommuner/bydeler		18		18		18

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Når vi ser resultatene fra de ulike modellene i Tabell 5 i sammenheng, kan dette støtte et bilde av at det er noe høyere voksentetthet i barnehagene i analyseområdene, men at denne voksentettheten kommer i form av annen kompetanse enn pedagogiske ledere. Selv om det er lavere andel pedagogiske ledere i analyseområdene finner vi likevel at barnehagene i analyseområdene, i gjennomsnitt, oppfyller pedagognormen oftere sammenlignet med nivået i bydelen eller kommunen generelt. Dette kan indikere at barnehagene i analyseområdene prioriteres.

4.1.3 Ressursbruk ved skoler og kjennetegn ved innbyggerne

Analysene av oppvekstområdet så langt, har sett på om analyseområdene, som er plukket ut basert på sosioøkonomiske kriterier, har høyere eller annerledes ressursbruk enn andre deler av byene. Nedenfor skal vi ta dette et steg videre og se på hvordan eksempler på sosioøkonomiske faktorer påvirker ressursindikatorer for områder, bydeler og kommuner.

Datagrunnlaget vårt er i utgangspunktet på ulike nivå. Fra Kunnskapsdepartementet har vi fått data på sosioøkonomiske kriterier i ulike delområder og delbydeler. I statistikkbanken i Statistisk sentralbyrå finner vi de samme kriteriene for bydeler i de fire største byene og på kommunenivå i alle landets kommuner. Vi har dermed konstruert et datamateriale hvor skolene i analyseområdene er aggregert opp til analyseområdenivå. Skolene i storbyene som ikke er i analyseområdene er aggregert opp til bydelsnivå i de fire storbyene og for de andre kommunene er observasjonsenheten kommunenivå.

Vi har analysert tre forskjellige utvalg. I de følgende tabellene presenterer kolonnene 1-3 resultater for de fire storbyene. Det vil si bydeler og analyseområder i de fire storbyene. Kolonne 4-6 inkluderer bydeler og analyseområder i de fire storbyene i tillegg til alle kommuner med mer enn 20 000 innbyggere. I tillegg har vi estimert de samme modellene for alle kommuner. Det vil si bydeler og analyseområder i storbyene sammen med alle kommuner i Norge. Resultater for alle kommunene er presentert i vedlegg A. Skoleåret 2018-2019 er benyttet som analyseår i alle modellene.

For hvert utvalg estimerer vi tre modeller. Modell 1 er tilnærmet lik modellene analysert ovenfor, men observasjonsenheten er analyseområde og bydelsnivå i stedet for skolenivå. Tolkningen av variabelen *analyseområde* blir da gjennomsnittlig forskjell i samlet ressursbruk i analyseområdene og samlet ressursbruk utenfor analyseområdene. I kolonne 1 er *utenfor analyseområde* gitt ved andre bydeler i storbyene (aggregert opp til bydelsnivå). I kolonne 4 er *utenfor analyseområde* gitt ved andre bydeler i storbyen og gjennomsnittstall for andre store kommuner (med mer enn 20 000 innbyggere). I analysene for alle kommuner, som er gjengitt i vedlegg A, er *utenfor analyseområde* de andre bydelene i storbyene og kommunegjennomsnitt for alle norske kommuner. Modellene er altså like, men sammenligningsgrunnlaget er ulikt.

I modell 2 (kolonnene 2 og 5, samt kolonne 2 i analysene for alle kommuner i vedleggstabell) legges det, i stedet for en variabel for analyseområde, til kjennetegn ved innbyggere. Disse kjennetegnene er basert på analysene tidligere i rapporten. Det er andel innvandrere, andel lavinntektshusholdninger, andelen enslige forsørgere og andelen innbyggere med kun

grunnskoleutdanning. Disse fire indikatorene er ganske sterkt innbyrdes korrelerte og det kan gi utfordringer i å identifisere effekten av den enkelte levekårsindikator. Vi har derfor laget en enkel sosioøkonomisk indeks som gjennomsnittet mellom de fire sosioøkonomiske indikatorene.. Disse tre modellene estimeres for ulike mål på ressursbruk.

I tabell 6 nedenfor ser vi på disse analysene hvor avhengig variabel er andel årsverk med godkjent kompetanse. Analogt med analysene ovenfor ser vi at denne andelen er lavere i analyseområdene. Forskjellen er på over to prosentpoeng. Den er imidlertid *ikke* signifikant når alle kommuner er sammenligningsgrunlaget (se kolonne 1,

Tabell A 4). Vi vil imidlertid argumentere for at *alle* kommuner ikke er det beste sammenligningsgrunnlaget her. Småkommuner vil dominere dette sammenligningsgrunnlaget, og disse har rekrutteringsutfordringer i skolen av andre årsaker, enn de vi studerer i denne rapporten.

Modell 2 i tabell 6, viser korrelasjonsproblemen som er diskutert. Dette resulterer i at noen effekter slår ut positivt og andre negativt. Det ser likevel ut til at andelen innvandre og andelen lavt utdannede i befolkningen slår ut stabilt negativt. I områder med flere innvandrere og flere med lavt utdanningsnivå er lærerkvaliteten lavere. Modell 3 bekrefter denne sammenhengen. Flere husholdninger som kommer inn under de sosioøkonomiske indikatorene kjennetegner områder med lav lærerkvalitet.

Tabell 6: Sammenhengen mellom analyseområder, sosioøkonomiske kriterier og andel lærere med godkjent undervisningskompetanse.

	Andel årsverk med godkjent kompetanse					
	De fire storbyene			De fire storbyene og kommuner over 20 000 innbyggere		
Andel innbyggere 0-17 år	-8,50e-05 (0,00121)	-0,000490 (0,00245)	0,000284 (0,00118)	-0,000196 (0,00114)	0,00132 (0,00210)	-0,000238 (0,00109)
Andel barneskoleelever	-0,0303* (0,0168)	-0,0442** (0,0170)	-0,0397** (0,0169)	-0,0322* (0,0170)	-0,0393** (0,0169)	-0,0385** (0,0169)
Gjennomsnittlig skolestørrelse	-1,37e-07 (2,35e-07)	-1,74e-06*** (4,10e-07)	-5,78e-07*** (1,82e-07)	-6,14e-08 (2,83e-07)	-1,10e-06*** (3,73e-07)	-6,93e-07*** (2,58e-07)
Andel barn med enslig forsørger		0,0140 (0,00945)			-0,000836 (0,00643)	
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning		-9,54e-05 (0,000600)			-0,00107** (0,000455)	
Andel lavinntektshusholdninger		0,00355** (0,00177)			0,00192 (0,00129)	
Andel innvandrere		-0,00310*** (0,000715)			-0,00141*** (0,000297)	
Utsatt område	-0,0219** (0,0106)			-0,0237** (0,0102)		
Sosioøkonomisk indeks			-0,00374*** (0,000680)			-0,00337*** (0,000599)
Konstantledd	0,987*** (0,0230)	0,976*** (0,0416)	1,042*** (0,0216)	0,992*** (0,0213)	0,993*** (0,0352)	1,044*** (0,0203)
Antall observasjoner	152	151	151	207	206	206
R-kvadrert	0,043	0,219	0,169	0,049	0,177	0,159

Tabell 7 analyserer effekten på andelen årstimer som går til annet enn ordinær undervisning. Resultater fra analyser for alle kommuner er presentert i Tabell A 5). Vi vet fra tidligere at analyseområdene på skolenivå hadde høyere andel ressurser til annet enn ordinær undervisning. Vi det at dette i hovedsak er årstimer til spesialundervisning og særskilt norskundervisning. Modell 1 bekrefter denne analysen for alle utvalgene i tabellen nedenfor. Fra modell 2 ser vi at det varierer hvilke av de sosioøkonomiske kriteriene som slår inn. Både andel innvandrere, andel enslige forsørgere og andelen lavinntektshusholdninger slår inn i et eller flere av utvalgene. Modell 3 bekrefter at flere innbyggere som faller innenfor de sosioøkonomiske

kriteriene generelt er i områder hvor en større andel av årstimerne går til annet enn ordinær undervisning.

Tabell 7: Sammenhengen mellom analyseområder, sosioøkonomiske kriterier og andel årstimer som går til annet enn ordinær undervisning

	Andel årstimer til annet enn ordinær undervisning					
	De fire storbyene			De fire storbyene og kommuner over 20 000		
Andel innbyggere 0-17 år	0,00234 (0,00251)	0,00847 (0,00709)	0,00243 (0,00253)	0,00239 (0,00218)	0,00430 (0,00491)	0,00279 (0,00215)
Andel barneskoleelever	-0,0180 (0,0490)	-0,00946 (0,0508)	-0,0108 (0,0518)	-0,0202 (0,0477)	-0,0167 (0,0523)	-0,0158 (0,0493)
Gjennomsnittlig Skolestørrelse	3,30e-07 (3,61e-07)	1,76e-06** (8,27e-07)	7,22e-07 (4,92e-07)	4,96e-07 (5,78e-07)	5,82e-07 (4,94e-07)	9,79e-07 (7,33e-07)
Andel barn med enslig forsørger		-0,0237 (0,0259)			0,00373 (0,0137)	
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning		-0,00109 (0,00191)			0,000336 (0,00130)	
Andel lavinntektshusholdninger		0,00135 (0,00333)			0,00398 (0,00268)	
Andel innvandrere		0,00294* (0,00161)			0,000334 (0,000635)	
Utsatt område	0,0571** (0,0240)			0,0547** (0,0218)		
Sosioøkonomisk indeks			0,00434** (0,00188)			0,00370*** (0,00141)
Konstantledd	0,171*** (0,0526)	0,0781 (0,0866)	0,105* (0,0603)	0,174*** (0,0502)	0,0579 (0,0777)	0,116** (0,0559)
Antall observasjoner	152	151	151	207	206	206
R-kvadrert	0,042	0,066	0,048	0,040	0,048	0,043

Indikatoren som i størst grad måler ressursbruken til skolene og kommunene er årstimer til ordinær undervisning per elev. Nesten 80 prosent av årstimerne går til ordinær undervisning. Tabellen nedenfor viser at årstimer per elev til ordinær undervisning ser ut til å være lavere i analyseområdene eller i områdene hvor flere innbyggere faller inn under sosioøkonomiske kriterier. Dette gjelder imidlertid kun i utvalg 3 hvor alle kommuner er sammenligningsgrunnlaget. Det er grunn til å tro at det for disse kommunene er mye annet som påvirker årstimer til ordinær undervisning per elev og at dette ikke er det beste sammenligningsgrunnlaget for denne indikatoren, selv om vi kontrollerer for skolestørrelse. Koeffisientene er likevel gjennomgående negative også for de andre utvalgene, noe som gir tegn til at årstimer til ordinær undervisning per elev er lavere i disse områdene.

Tabell 8: Sammenhengen mellom analyseområder, sosioøkonomiske indikatorer og årstimer per elev til ordinær undervisning.

	Årstimer per elev til ordinær undervisning
--	--

SØF-rapport nr. 04/20

	De fire storbyene			De fire storbyene og kommuner med over 20 000 innbyggere		
Andel innbyggere 0-17 år	-0,205 (0,139)	-0,428 (0,380)	-0,216 (0,144)	-0,165 (0,124)	-0,316 (0,277)	-0,176 (0,125)
Andel barneskoleelever	5,753** (2,400)	5,440** (2,442)	5,622** (2,497)	5,409** (2,349)	5,594** (2,496)	5,164** (2,401)
Gjennomsnittlig Skolestørrelse	1,27e-06 (2,11e-05)	-6,99e-05 (4,23e-05)	4,18e-06 (2,74e-05)	2,64e-05 (4,17e-05)	-4,16e-05 (2,77e-05)	2,05e-05 (4,49e-05)
Andel barn med enslig forsørger		0,893 (1,316)			0,134 (0,764)	
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning		0,143 (0,0984)			0,113* (0,0686)	
Andel lavinntektshusholdninger		0,0958 (0,193)			0,00969 (0,154)	
Andel innvandrere		-0,133 (0,0841)			-0,0672* (0,0361)	
Utsatt område	-0,973 (1,151)			-1,540 (1,042)		
Sosioøkonomisk indeks			-0,0152 (0,0931)			-0,0791 (0,0690)
Konstantledd	43,46*** (3,083)	43,51*** (5,049)	43,80*** (3,273)	43,42*** (2,929)	44,40*** (4,463)	44,74*** (3,044)
Antall observasjoner	152	151	151	207	206	206
R-kvadrert	0,064	0,079	0,060	0,057	0,085	0,052

I vedlegg A finner vi ytterligere tre tabeller. Dette er analyser for sosialpedagogiske rådgivere per elev (Tabell A 7), for årstimer til annet enn ordinær undervisning per elev (

Tabell A 8) og assistenttimer i forhold til lærertimer (Tabell A 9). Signifikansen varierer. Koeffisientene er stabilt positive. Dette gir indikasjoner på flere sosialpedagogiske rådgivere og flere timer spesialundervisning og særskilt norskundervisning i analyseområdene. Det tyder også på flere assistenter i forhold til lærere. Sistnevnte slår også signifikant ut i enkelt modeller.

Samlet sett ser vi at det er forskjeller mellom analyseområdene og andre områder og mellom områder med flere innvandrere, enslige forsørgere, lavinntektshusholdninger og personer med lavutdanning og områder med færre i disse kategoriene. Det ser ut til å være en vridning fra ordinær undervisning til annen undervisning. Det er ikke tydelig evidens for at annen undervisning går på bekostning av ordinær undervisning, men det er en mulig tolkning av resultatene. Det er imidlertid tydelig at spesialundervisning og særskilt norskundervisning utgjør en større andel av lærertimene i disse områdene. Noe indikasjon finnes også på at det er flere sosialpedagogiske rådgivere. I tillegg synes lærerkvaliteten, målt i andelen lærere med godkjent utdanning, å være signifikant lavere i analyseområdene og områdene med større sosioøkonomiske utfordringer.

Som et alternativt mål på sosioøkonomisk bakgrunn, har vi også valgt å utnytte informasjon fra publiseringen av skolebidragsindikatorer for skolene i Norge. Utdanningsdirektoratet publiserer sammen med skolebidragsindikatorer og faktiske poeng på nasjonale prøver, også forventede skalapoeng ut fra elevsammensetningen ved skolen. I utarbeidelsen av dette er elevsammensetningen beskrevet ved foreldrenes utdanningsnivå, husholdningsinntekt og innvandringsbakgrunn. Jo sterkere sosioøkonomisk bakgrunn hos elevene på trinnet, jo flere skalapoeng er forventet. Fordelen med denne analysen kontra de tidligere analysene, er at vi nå får et mer presist mål på familiebakgrunnen for skolene og ikke bare blant innbyggerne i området skolen ligger i. Det er likevel kun informasjon om elevsammensetningen for et kull per år og det kan kun tolkes som et samlemål på elevsammensetningen. Det gir altså ingen informasjon om det er andelen innvandrere som driver økt ressursbruk eller om det er andel lavinntektshusholdninger.

Hypotesen vår er at ressursbruken er høyere i analyseområdene enn i andre deler av byene. Oversatt til betydningen av forventede skalapoeng, er hypotesen at *høyere* forventede skalapoeng, som innebærer gunstigere elevsammensetning, jo *lavere* ressursbruk. Hypotesen er dermed en negativ sammenheng mellom skalapoeng og ressursbruk.

Tabell 9 benytter modell 3 i Tabell 6 til Tabell 8 ovenfor. Det vil si modellen uten faste kommune effekter, men med alle tilgjengelige kontrollvariabler. Hver kolonne analyserer

egne avhengige variabler. Vi finner 6 av 7 kolonner med signifikante effekter, og stort sett med forventet fortegn. Tabell A 3 i vedlegg A gjennomfører samme analyser med faste kommuneeffekter. Det vil si at vi kun utnytter variasjon innad i kommunen og sammenligner skoler med lave forventede skalapoeng med skoler med høye forventede skalapoeng innad i hver by. Resultatene er sammenlignbare, men med noe lavere presisjon.

Tabell 9: Sammenhengen mellom forventede skalapoeng ved nasjonale prøver og ressursbruk i skolene. Alle storbyene.

	Andel årstimer til annet enn ordinær undervisning	Årstimer til assistent i forhold til lærertimer	Årstimer til ordinær undervisning per elev	Årstimer til annet enn ordinær undervisning per elev	Administrasjon per elev	Sosialpedagogiske rådgivere per elev	Andel årsverk med godkjent utdanning
Forventet skalapoeng	-0,0400***	-0,00386	0,442**	-2,725***	-0,0217***	-0,000334***	0,0140***
	(0,00458)	(0,0120)	(0,220)	(0,355)	(0,00761)	(7,60e-05)	(0,00215)
Elevtall	2,55e-05	-5,75e-06	-0,0160***	-0,00332	-0,000959***	1,69e-06**	-6,61e-05***
	(4,31e-05)	(0,000105)	(0,00237)	(0,00312)	(0,000100)	(7,29e-07)	(1,67e-05)
Kombinert skole	0,0543	0,150	2,531*	4,883**	0,138***	0,000594*	0,0193**
	(0,0335)	(0,0973)	(1,422)	(2,361)	(0,0498)	(0,000329)	(0,00841)
Andel elever på småtrinnet	0,289***	0,852***	-3,884	21,04***	0,159	-0,00148	-0,0159
	(0,108)	(0,290)	(4,861)	(7,646)	(0,207)	(0,00121)	(0,0312)
Konstantledd	2,057***	0,104	24,96**	138,1***	2,145***	0,0185***	0,299***
	(0,250)	(0,689)	(11,01)	(19,35)	(0,407)	(0,00369)	(0,106)
Observasjoner	688	688	688	688	688	688	688
R-kvadrert	0,238	0,056	0,184	0,225	0,408	0,118	0,130

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Resultatene støtter opp under andre resultater i denne rapporten. Flere forventede skalapoeng, som vil si en elevsammensetning med høyere utdannede foreldre, høyere inntekt i husholdningen og lavere innvanderandel, gir lavere andel av årstimer til ordinær undervisning, flere årstimer per elev til ordinær undervisning, og færre årstimer per elev til annet enn ordinær undervisning. I tillegg er flere forventede skalapoeng assosiert med skoler som har mindre administrasjon per elev, færre sosialpedagogiske rådgivere per elev og en større andel av lærerne med godkjent utdanning.

Størrelsen på effektene er også av betydning. I gjennomsnitt har skolene i utvalget forventet skalapoeng på 50,2 poeng, men det varierer mellom 45,4 og 52,8. I den først kolonnen er

tolkningen at ett ekstra skalapoeng er assosiert med 4 prosentpoeng lavere andel av undervisningen til ordinær undervisning. Dette er en betydelig effekt. For årstimer til ordinær undervisning per elev er sammenhengen positiv. Det vil si at høyere andel elever med høyt utdannede foreldre med høyere inntekt og lavere innvandrersandel, gir mer ordinær undervisning per elev. Sammenhengen i årstimer per elev til annet enn ordinær undervisning er negativ og betydelig sterkere enn den positive sammenhengen med ordinær undervisning. Et ekstra skalapoeng er assosiert med 2,7 færre årstimer per elev til annet enn ordinær undervisning. Annet enn ordinær undervisning går i det store og hele til spesialundervisning og særskilt norskundervisning. I gjennomsnitt går litt over 24 årstimer per elev til annet enn ordinær undervisning. Årstimer til ordinær undervisning er på over 40 timer. Variasjonen er også betydelig lavere mellom skoler. Det vil si at den positive sammenhengen mellom forventede skalapoeng og årstimer til ordinær undervisning per elev er vesentlig svakere enn den negative sammenhengen med årstimer til annet enn ordinær undervisning. Områder med lave forventede skalapoeng, som vil si elevsammensetning som scorer høyere på levekårsindikatorer, har høyere ressursbruk i skolen som skyldes andre ting en ordinær undervisning. Denne sammenhengen dempes av at skolene også har litt færre ordinære undervisningstimer per elev enn skoler som har høyere forventede skalapoeng.

Tabell 10: Sammenheng mellom forventede skalapoeng på nasjonale prøver og sannsynlighet for at skolen ligger i et analyseområde.

Skolen ligger i et analyseområde	
Forventede skalapoeng ved nasjonale prøver 5.trinn	-0,198*** (0,0154)
Elevtall	0,000207 (0,000149)
Kombinert skole	-0,112 (0,0700)
Andel elever på småtrinnet	-0,389 (0,279)
Konstantledd	10,32*** (0,784)
Observasjoner	688
R-kvadrert	0,408

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Siden forventede skalapoeng er basert på sosioøkonomiske kriterier og analyseområdene som er vektlagt i denne rapporten også er identifisert på bakgrunn av sosioøkonomiske kriterier, er det en tydelig sammenheng mellom analysene. Presisjon på målet for sosioøkonomi er diskutert ovenfor. Det er likevel nyttig å bekrefte denne sammenhengen; Er det færre forventede

skalapoeng ved skoler i analyseområdene. Tabell 10 nedenfor analyserer denne sammenhengen. Samme kontrollvariabler er inkludert i denne tabellen som i de andre analysene.

Sammenhengen er som forventet signifikant. Skoler med høyere sosioøkonomisk status har lavere sannsynlighet for å ligge i et analyseområde. Et skalapoeng reduserer sannsynligheten for å være i et analyseområde med 20 prosent.

4.1.4 Ressursbruk ved barnehager og kjennetegn ved innbyggerne

For barnehager har vi identifisert hvilke barnehager som ligger i analyseområdene. De barnehagene som ikke ligger i et analyseområde er kun identifisert med kommune, med unntak av Oslo kommune hvor vi også har informasjon hvilke bydeler den enkelte barnehage ligger i. Når vi skal analysere sammenhengen mellom kjennetegn ved innbyggerne og ressursbruken i barnehagen fokuserer vi på Oslo kommune siden dette gir oss muligheter til å utnytte bydelsdata både på ressursbruk og kjennetegn ved innbyggerne.

I Tabell 11 analyserer vi ressursbruk målt ved korrigerede oppholdstimer per årsverk grunnbemanning. Alle modellene inkluderer andel 0-5 år i bydelen som forklaringsvariabel. Innenfor 7 av bydelene i Oslo er det definert analyseområder.. Siden vi her kun benytter data på bydelsnivå får vi ikke skilt ut analyseområdene innenfor bydelene, men som en enkel tilnærming inkluderer vi en dummy lik 1 dersom bydelen har et definert analyseområde. Siden det er høy korrelasjon mellom analyseområder og levekårsvariablene er det interessant å estimere modellene med en analyseområde-dummy for bydelene med analyseområder (analysebydeler). I analysene starter vi med å estimere betydningen av slike analysebydeler. Deretter erstatter vi analyseområde-dummyen med levekårsvariablene for å vurdere hvor godt analyseområde-dummyen i seg selv fanger opp ulikheter i ressursbruk sammenlignet med levekårsvariablene. Dersom det er opphopning av levekårsutfordringer i analysebydelene vil analyseområde-dummyen gi tilsvarende resultater som levekårsvariablene.

Som en første tilnærming estimerer vi en modell med voksentetthet som avhengig variabel og andel 0-5 år samt dummyvariabel for utsatt område innenfor bydelen som forklaringsvariabler.¹ Videre estimerer vi separate modeller for variablene andel innvandrere, andel enslige

¹ Antall barn i barnehagen, korrigert for oppholdstid og alder, per årsverk grunnbemanning er vårt mål på voksentetthet. Siden antall barn er korrigert for alder og oppholdstid så tar dette målet på barn per årsverk høyde for at det er mer ressurskrevende med barn 0-2 år, samt at deltid krever mindre ressurser enn fulltid. Dette målet kan da tolkes som voksentettheten i barnehagen.

forsørgere, andel befolkning med grunnskole eller videregående skole som høyeste fullføre utdanning og andel lavinntektshusholdninger, før vi til slutt estimerer modellen med alle levekårsvariablene samtidig. Vi benytter bydelsdata for Oslo kommune for årene 2016-2019, siden årsverksdataene for barnehage ikke er tilgjengelig for 2015. Resultatene er presentert i Tabell 11.

Tabell 11: Sammenheng mellom voksentetthet i barnehager og kjennetegn ved befolkningen. Bydelsanalyser for Oslo kommune for årene 2016-2019.

	Barn (korrigert) per årsverk grunnbemanning					
Andel innbyggere 0-5 år	-0,388 (1,356)	-0,269 (1,367)	1,150 (1,563)	0,325 (1,354)	-0,706 (1,225)	-0,215 (1,652)
Analysebydel	-0,0170 (0,0266)					
Andel innvandrere					-0,000847 (0,000893)	0,00208 (0,00334)
Andel enslige forsørgere					-2,311 (1,480)	1,755 (2,186)
Andel innbyggere med grsk eller vgo som høyeste utdanning					- 0,00199** (0,000936)	- 0,00571* (0,00331)
Andel lavinntektshusholdninger					0,00383 (0,00418)	0,00661 (0,00915)
Konstantledd	6,039*** (0,108)	6,045*** (0,107)	6,015*** (0,106)	6,073*** (0,105)	6,021*** (0,109)	6,100*** (0,190)
Observasjoner	45					
R-kvadrert	0,174					
	0,174	0,185	0,226	0,251	0,179	0,339

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Vi finner ingenting som tyder på at analysebydeler skiller seg fra øvrige bydeler i Oslo målt ved korrigert oppholdstid per årsverk grunnbemanning. Variabelen som fanger opp hvorvidt bydelen har analyseområder er ikke signifikant i modellen som er rapportert i kolonne 1. I kolonne 2 erstatter vi analyseområde-dummyen med en variabel for andelen innvandrere i bydelene, mens vi i kolonne 3 estimerer modellen med andel enslige forsørgere som forklaringsvariabel. Verken variabelen for innvandrere eller variabelen for enslige forsørgere er signifikant i disse modellene. I kolonne 4 har vi estimert tilsvarende modell med utdanningsnivå som forklaringsvariabel. Utdanningsnivået er her målt som andelen av innbyggerne i bydelen med grunnutdanning som høyeste fullførte utdanningsnivå. Dette inkluderer også innbyggere uten utdanning. Denne variabelen er signifikant negativ, og indikerer at lavt utdanningsnivå i bydelen er assosiert med lavere korrigert oppholdstid per årsverk grunnbemanning (høyere voksentetthet). I kolonne 5 estimerer vi separat modell med andelen lavinntektshusholdninger som mål på levekårsutfordringer. Som for innvandringsandel og andel enslige forsørgere finner vi ikke noen signifikant samvariasjon med voksentettheten i

barnehagen. I kolonne 6 har vi estimert modellen med alle fire levekårsvariablene i samme modell. Også her finner vi den samme effekten av utdanningsnivå. Med en $R^2=0,34$ betyr det at disse variablene alene forklarer drøyt 30 prosent av variasjonen i antall barn per årsverk mellom bydeler i Oslo.

Siden vi analyserer bydeler i Oslo, finnes det informasjon om utgifter til barnehage på bydelsnivå i SSBs statistikkbank. Disse dataene gjør det mulig å analysere eventuelle forskjeller i enhetskostnader mellom bydelene. Som mål på enhetskostnad bruker vi korrigerte brutto driftsutgifter til barnehager per korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager. Vi benytter samme tilnærming som i analysene av barn korrigert per årsverk. Siden vi ikke benytter årsverksdata, har vi data for årene 2015-2019. Resultatene er presentert i Tabell 12.

Tabell 12: Sammenheng mellom enhetskostnader i barnehage og kjennetegn ved befolkningen. Bydelsanalyse for Oslo kommune, 2015-2019

	Korrigerte brutto driftsutgifter per korrigeret oppholdstimer					
Andel innbyggere 0-5 år	108,0**	98,37**	0,302	105,6**	275,7***	23,93
	(48,61)	(39,69)	(53,47)	(40,11)	(38,00)	(54,61)
Analysebydel	7,429***					
	(1,452)					
Andel innvandrere		0,296***				0,460***
		(0,0374)				(0,146)
Andel enslige forsørgere			319,9***			87,83
			(49,46)			(99,34)
Andel innbyggere med grsk eller vgo som høyeste utdanning				0,291***		-0,174
				(0,0406)		(0,125)
Andel lavinntektshusholdninger					1,110***	-0,433
					(0,212)	(0,393)
Konstantledd	56,28***	52,51***	53,71***	44,64***	35,60***	63,28***
	(3,709)	(2,787)	(3,471)	(3,125)	(4,037)	(7,356)
Observasjoner	60	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,534	0,679	0,473	0,593	0,467	0,691

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Vi finner signifikant positiv effekt av dummyen for analysebydel. Dette indikerer at enhetskostnadene i barnehagene er høyere i bydelene med analyseområder. Når vi estimerer separate modeller for de ulike kjennetegnene ved befolkningen ser vi at både andel innvandrere (kolonne 2), andel enslige forsørgere (kolonne 3), utdanningsnivå (kolonne 4) og lavinntektshusholdninger (kolonne 5) samvarierer positivt med enhetskostnader i barnehagene. Når vi ser på R^2 , som beskriver hvor mye av variasjonen som er forklart i de ulike modellene,

så ser vi at det er modellen med andel innvandrere som har høyest forklaringskraft. Omtrent 67 prosent av variasjonen i enhetskostnader mellom bydeler samvarierer med andel innvandrere. Modellene i kolonne 3 og kolonne 5, hvor vi kun inkluderer henholdsvis andel enslige forsørgere og andel lavinntektshusholdninger som forklaringsvariabel, er de modellen som forklarer minst av variasjonen i enhetskostnader. Når vi i kolonne 5 estimerer modellen med alle de tre kommunekjennetegnene samtidig finner vi kun signifikant effekt av andelen innvandrere.

Ressursbruken målt som voksentetthet, barn korrigert per årsverk, viste antydninger til høyere ressursbruk knyttet til utdanningsnivået i bydelen, hvor høyere andel lavutdannede var assosiert med høyere voksentetthet i barnehagen. Analysen av voksentetthet viste derimot ingen samvariasjon mellom innvandrerandel og ressursbruken. Utgiftsmålet som ligger til grunn for enhetskostnaden inkluderer også utgifter knyttet til årsverk grunnbemanning, men i tillegg fanger enhetskostnadene opp utgifter som ikke er direkte knyttet til grunnbemanningen. Siden vi finner betydning av innvandrerandel på enhetskostnadene, men ikke på voksentetthet, kan det tyde på at økt ressursbruk i barnehagene som er knyttet til innvandrerandelen i bydelen ikke nødvendigvis er i form av økt grunnbemanning.

Blant de totale utgiftene til barnehager inngår også utgifter knyttet til styrket tilbud til førskolebarn (KOSTRA funksjon 211). For bydelene i Oslo har vi informasjon om andelen barn i barnehagen som får ekstra ressurser til styrket tilbud. I Tabell 13 presenterer vi resultater fra modeller med andel barn med ekstra ressurs som avhengig variabel. Vi ser også nærmere på årsverkssammensetningen ved å analysere modeller med andel barnehagelærere som avhengig variabel. I denne tabellen presenterer vi ikke de separate modellene for hver enkelt levekårsvariabel, men estimerer én modell med utsatt-område-dummyen og én modell hvor alle levekårsvariablene inngår samtidig.

I kolonne 1 og 2 i Tabell 13, hvor vi analyserer betydningen av kjennetegn ved befolkningen på bruk av ekstra ressurser for styrket tilbud til førskolebarn, finner vi en klar sammenheng mellom analyseområder og andel barn i barnehagen som mottar ekstra ressurser for styrket tilbud. Koeffisientestimatet for analyseområder i kolonne 1 kan tolkes som at bydelene med analyseområder har i gjennomsnitt 40 prosentpoeng høyere andel barn med ekstra ressurser sammenlignet med bydelene uten analyseområder. Denne enkle modellen med utsatt-område-dummy forklarer relativt mye av forskjellen i andel barn som mottar ekstra ressurser i Oslo, med $R^2=0,72$.

Når vi i kolonne 2 erstatter dummyen for analyseområder med de fire levekårsvariablene, forklares nær all variasjon i andel med ekstra ressurser ($R^2=0,98$). Både andel innvandrere og andel lavutdannede er assosiert med en høyere andel barnehagebarn med ekstra ressurser til styrket førskoletilbud, mens koeffisienten for andel enslige forsørgere er signifikant negativ. Variablene som inngår i modellen er høyt innbyrdes korrelert, og fanger opp mye av det samme. Selv om vi ikke kan gi en kausal tolkning av sammenhengene synes det å være en tydelig samvariasjon mellom andel innbyggere, andel lavutdannede og andel barnehagebarn som mottar ekstra ressurser. I kolonnene 3 og 4 estimerer vi tilsvarende modell med andel barnehagelærere av grunnbemanningen. Denne variabelen sier noe om sammensetningen av kompetansen blant de ansatte i barnehagen. Vi finner ingen signifikant sammenheng mellom utsatt-område-dummyen og andel barnehagelærere (kolonne 3). Når vi i kolonne 4 estimerer modellen med levekårsvariablene finner vi signifikant negativ betydning av innvandrerandel (lavere andel barnehagelærere) og signifikant positiv betydning av lavinntektshusholdninger (høyere andel barnehagelærere). Dersom vi estimerer en separat modell med lavinntektshusholdninger, finner vi derimot ingen signifikant sammenheng med andel barnehagelærere.

Tabell 13: Sammenheng mellom utfyllende mål på ressursbruk i barnehage og kjennetegn ved befolkningen. Bydelsanalyse for Oslo kommune, 2015-2019

	Andel barn med ekstra ressurser		Andel barnehagelærere	
Andel innbyggere 0-5 år	-334,1** (134,7)	-295,3*** (57,63)	-74,75 (60,33)	37,58 (62,98)
Analyseområde i bydelen	40,18*** (4,189)		-1,801 (1,099)	
Prosentandel innvandrere		1,247*** (0,119)		-0,243** (0,107)
Andel enslige forsørgere		-133,5** (62,81)		-29,24 (52,27)
Prosentandel innbyggere med grsk eller vgo som høyeste utdanning		0,400*** (0,135)		0,0457 (0,0924)
Andel lavinntektshusholdninger		0,0225 (0,318)		1,046*** (0,280)
Konstant	42,81*** (10,80)	9,610 (7,430)	38,82*** (4,691)	25,18*** (6,443)
Observasjoner	60	60	45	45
R-kvadrert	0,724	0,978	0,172	0,429

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Selv om man skal være forsiktig med kausale tolkninger av de estimerte sammenhengene mellom levekårsvariablene og ressursbruken i barnehager, basert på data for bydelene i Oslo, så tegner det seg et mønster av høyere enhetskostnader og en høyere andel barnehagebarn som får ekstra ressurser. Det ser likevel ikke ut til at den høyere enhetskostnaden skyldes at det brukes flere årsverk i områder med utfordrende levekår. Vi finner blant annet at en høy andel lavutdannede er assosiert med høyere voksentetthet, men denne sammenhengen er signifikant på 10 prosent nivå, og er dermed marginalt signifikant. Samtidig finner vi en negativ samvariasjon mellom andel innvandrere og andel barnehagelærere. Siden det er noe sprik i resultatene, er det ikke en entydig sammenheng mellom de ulike levekårsvariablene og ressursbruken i barnehagene. Sett sammen med resultatene av analysene på barnehagenivå for analyseområdene, finner vi indikasjoner på at det er noe høyere voksentetthet i barnehagene i analyseområdene, men denne voksentettheten kommer i form av annen kompetanse enn barnehagelærere. Analysene av enhetskostnader og andelen barn med ekstra ressurser viser også at det brukes mer ressurser per barn i barnehagene i områder med levekårsutfordringer, og denne ressursbruken synes å være tett knyttet til styrket førskoletilbud i barnehagen. Siden vi ikke har informasjon om utgiftsnivå per barnehage, er det ikke mulig å sammenligne bydelsanalysene med resultater for analyseområde.

4.2 Kultur og fritidstilbud

Når det gjelder kultur og fritidstilbud, finner vi ikke mål på ressursbruk på enhetsnivå, slik som for barnehager og skoler. Vi finner derfor ingen kvantitativ informasjon om ressursbruk i de analyseområdene. Gjennomgangen av kultur og fritidstilbud vil derfor være mer eksplorativ. Den vil basere seg på kvantitativ informasjon om bydeler i Oslo, samt av intervjuer av personer i enkelte av kommunene med analyseområder. Utgangspunktet er kvantitative analyser fra Oslo, men dette utdypes av innsikt i kvalitative intervjuer.

For bydelene i Oslo finnes mer statistikk om økonomi og om innbyggerne. Delområdene i dette prosjektet er mindre geografiske enheter enn bydeler (delbydeler), men kostnadsinformasjon finnes ikke for delbydelene. Analysene av Oslo vil derfor basere seg på informasjon om bydeler. Vi benytter data om de 15 bydelene de siste 4 årene. På grunn av svært begrenset antall observasjoner må vi være forsiktige med tolkningen av resultatene. Resultatene vil peke ut en retning og vil si noe om eventuelle kostnadsulempere i bydeler med for eksempel mange innvandrere, lavt utdanningsnivå, mange lavinntektshusholdninger, enslige forsørgere og lignende.

Ressursbruk måles på flere måter. I bydelsanalysene blir det en blanding av realressurser og utgifter. Realressursene her vil være andel barn i ulike aktiviteter, åpningstider og lignende. Vi starter med en analyse av utgifter til aktivitetstilbud til barn og unge. Dette innebærer kostnader ført på funksjon 231 i KOSTRA: *Tiltak som i hovedsak er orientert til barn og unge. Omfatter bla. barneparker, fritidsklubber, barne- og ungdomsorganisasjoner, kor, korps, klubber og festivaler. Omfatter både virksomhet i kommunal regi og tilskudd til andre. Omfatter ikke drift av og investeringer i kommunale bygg, som føres på funksjon 386.*

På bakgrunn av få observasjoner, som gir svært få frihetsgrader i estimeringen av kostnader i bydelene, må vi velge et begrenset antall kontrollvariabler i modellene. Siden kostnadene er gitt per innbygger, kan vi velge å ikke kontrollere for innbyggertall i bydelene (selv om dette også kan påvirke gjennomsnittskostnadene. Vi inkluderer imidlertid andel innbyggere 0-15 år, som er en naturlig kostnadsdriver. I tillegg inkluderes tidsdummyer som kontrollerer for kostnadsutvikling over tid. Basert på den deskriptive gjennomgangen fokuserer vi på fire variabler for innbyggerne. Dette er andelen innvandrere, andel enslige foreldre, andel lavinntektshusholdninger og andel med kun grunnskoleutdanning i bydelen. Vi analyserer disse fire variablene hver for seg og samlet. Som vi skal se, er det utfordringer med å analysere alle variablene samlet i et så begrenset datasett. De er innbyrdes korrelerte og det er for få frihetsgrader for å identifisere effektene. Vi rapporterer robuste standardavvik. Ideelt sett skulle man klustret standardavvikene på bydelsnivå, men kun 15 bydelsnivåer gir normalt for begrenset informasjon (Angrist og Pischke, 2009). Vi må ha dette i bakhodet når vi tolker resultatene. Det påvirker *ikke* koeffisientene, men presisjonen på estimatet.

Tabell 14: Sammenhengen mellom levekårindikatorer og brutto driftsutgifter til aktivitetstilbud for barn og unge per innbygger

	Brutto driftsutgifter til aktivitetstilbud for barn og unge per innbygger				
Andel innbyggere 0-15 år	2953*** (595,0)	-9873*** (1182)	-1639*** (532,9)	-2645*** (615,4)	-2808** (1225)
Andel lavinntektshusholdninger	110,6*** (10,17)				50,74* (29,37)
Andel enslige foreldre		419,95*** (3591)			156,59*** (5845)
Andel innvandrere			20,54*** (1,311)		11,30 (8,879)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				34,62*** (2,912)	-7,933 (11,34)
Konstantledd	-1095*** (288,2)	910,8 (1936)	231,0 (195,1)	211,7 (216,4)	680,6 (589,8)
Observasjoner	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,699	0,043	0,724	0,641	0,777

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Analysene over tyder på høyere ressursbruk til aktivitetstilbud for barn og unge i områder med lavt utdanningsnivå, mange innvandrere og mange lavinntektshusholdninger. Dette ser vi fra kolonne 1-4. I kolonne 5 er disse indikatorene samlet i samme modell. Da er to av dem signifikante og fortegnene er stort sett de samme. En utfordring her er antall frihetsgrader, som vil si at vi har svært få observasjoner i forhold til antall variabler, som igjen er innbyrdes korrelerte. Personer med lavt utdanningsnivå, tjener mindre. Disse personene eller husholdningene er også overrepresentert blant innvandrere. Gjennomsnittlig brutto utgifter til aktivitetstilbud for barn og unge per innbygger er på 530 kroner. Koeffisientene for variablene for sammensetningen av innbyggerne tolkes som den endringen man får i gjennomsnittsutgifter når variabelen endres med ett prosentpoeng. I modell 5 er det kun andel lavinntektsfamilier og andel enslige som slår signifikant ut. Koeffisienten tolkes som at gitt nivået på innvandrere, utdanningsnivå og enslige foreldre, vil ett prosentpoengs økning i andel lavinntektshusholdninger øke kostnadene til aktivitetstilbud for barn og unge med omtrent 50 kroner per innbygger. Et standardavviks endring (3,44) vil gi en økning på 172 kroner per innbygger. Som nevnt skal vi være forsiktig med kausale tolkninger, men analysene gir indikasjoner på at i bydeler med mange lavinntektsfamilier benytter mer ressurser på aktivitetstilbud for barn og unge. Det ser også ut til at utdanningsnivå og innvandrerandel har betydning. Som vi skal komme tilbake til senere er det sannsynligvis kombinasjonen av disse utfordringene som er av betydning.

Tabell 15: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og årsverk ved kommunale fritidssentre per 1000 innbygger

	Årsverk ved kommunale fritidssentre per 1000 innbygger				
Andel innbyggere 0-15 år	1,252*** (0,383)	-4,638*** (0,567)	-0,662** (0,318)	-1,174*** (0,338)	-2,553*** (0,761)
Andel lavinntektshusholdninger	0,0432*** (0,00558)				0,00691 (0,0125)
Andel enslige foreldre		0,198*** (1,500)			0,0993*** (2,188)
Andel innvandrere			0,00889*** (0,000718)		0,00415 (0,00412)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				0,0157*** (0,00140)	0,000331 (0,00486)
Konstantledd	-0,335*** (0,104)	0,235*** (0,0654)	0,181*** (0,0609)	0,172*** (0,0628)	0,123 (0,163)
Observasjoner	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,510	0,611	0,645	0,621	0,700

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Innen sektoren kultur, kan vi også analysere kommunale fritidssentre. I datamaterialet har vi ulike muligheter til å studere tilbudet av kommunale fritidssentre. For eksempel antall

fritidssentre per innbygger, antall timer åpne kommunale fritidssentre per 1000 innbygger og/eller årsverk ved kommunale fritidssentre per innbygger. Analyser av årsverk ved kommunale fritidssentre per 1000 innbygger er gjengitt nedenfor. For antall fritidssentre, finnes analysene i vedlegg.

I gjennomsnitt er det i underkant av 0,3 årsverk ved kommunale fritidssentre per 1000 innbyggere i bydelene i Oslo. Resultatene i Tabell 15 viser at ressursbruken er større i bydeler med mange innvandrere, lavt utdanningsnivå, andel enslige forsørgere og mange lavinntektshusholdninger. Kolonne 5 er imidlertid vanskelig å tolke på grunn av høy korrelasjon mellom variablene. Verken inntekt, utdanning eller innvandrere er signifikant i kolonne 5 hvor alle variabler er inkludert.

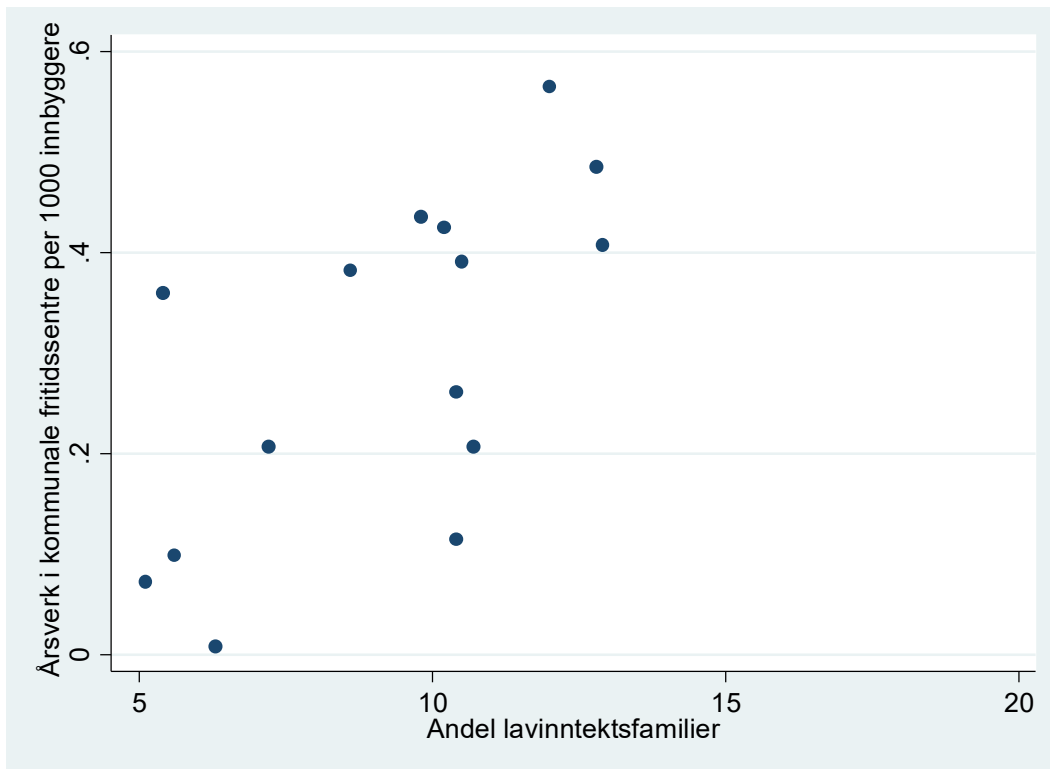
Dersom vi ser på antall fritidssentre per 1000 innbygger, gjenspeiler resultatene ovenfor seg ganske tydelig også på dette utfallet. Ressursbruken, målt ved antall fritidssentre per innbygger, er høyere der det er mange innvandrere, mange lavinntektshusholdninger, flere enslige foreldre og lavt utdanningsnivå. Inntekt og utdanning er signifikant også i kolonne 5. Vi har ikke rapportert analyseresultater for antall timer åpne fritidssentre per 1000 innbyggere, men disse viser også samme bilde som de tabellene som er inkludert i rapporten.

Samlet sett indikerer bydelsanalysene for Oslo at ressursbruken innen kultur og fritidstilbud er høyere i analyseområdene. Hva dette eventuelt går på bekostning av, sier analysene ingenting om. Innledningsvis diskuterte vi også at levekårsindikatorer, slik som vi analyserer i denne rapporten inngår tungt både i inntektssystemet i kommunene og i kriteriemodellene for ressurstildeling i kommunene, slik som Oslo som er grunnlaget i denne analysen.

Figur 8 illustrerer på en enkel måte forskjellene i ressursbruk for kommunale fritidssentre i bydelene i Oslo. Årsverk for kommunale fritidssentre per 1000 innbyggere er på den vertikale akse og andel lavinntektsfamilier er på den horisontale akse. Vi ser tydelig at for bydelene med flere lavinntektshusholdninger, så er ressursbruken i kommunale fritidssentre høyere. Andelen lavinntektsfamilier kan i denne sammenhengen tolkes som et mål på den sosioøkonomiske sammensetningen i bydelen. I disse bydelene er det også i gjennomsnitt flere innvandrere, lavere utdanningsnivå, flere uføre og enslige forsørgere.

Innsikt opparbeidet gjennom intervjuer med nøkkelpersonell i storbyene bekrefter implikasjonene fra de kvantitative analysene. Kontaktene kjenner i hovedsak igjen analyseområdene som er vektlagt i denne rapporten. De er imidlertid tydelig på at det *ikke* er

denne gruppen av innbyggere som etterspør aktivitetene og tjenestene mest. Etterspørselen er høyere blant høyt utdannede familier i andre områder. Men det er ressurskrevende å oppsøke og å inkludere gruppen av innbyggere med levekårsutfordringer. Flere kontakter peker på innvandrerpulasjonen som ressurskrevende på bakgrunn av språk- og kulturbarrierer. Andre peker likevel også på innvandrerpulasjonen som en gruppe som bidrar i stor grad i lokalsamfunnet, som for eksempel innenfor kulturskole og andre tilbud som ofte er rettet mot innvandrergruppen. At områder med høy innvandrerandel opplever høyere ressursbruk kan være på grunn av at det er mer ressurskrevende å oppsøke dem og å tilrettelegge for aktivitet. Det er også ressurskrevende å skape *tillit* til deler av innvandrerbefolkningen. Ofte må man inkludere aktiviteter for søsken og eventuelt foreldre på samme tid og sted. I neste runde, eller på senere tidspunkt, kan opparbeidelsen av slik tillit gjøre det enklere å inkludere innvandrere i området i aktiviteter.



Figur 8: Spredningsplott mellom andel lavinntektsfamilier og årsverk ved kommunale fritidssentre per 1000 innbygger

Tjenestene som tilbys i disse områdene er ikke annerledes enn i andre områder. Det er i stor grad de samme tilbudene. Men det er mer oppsøkende aktivitet, det er tilbud av gratisplasser og plasser til redusert pris. Det kan også være tilgang på baneanlegg, parker, baner og lignende til uorganisert aktivitet. Lavinntekt og innvandring går ofte sammen, slik at rabatterte tilbud og

mer tilrettelagte tilbud preger tjenestene. Det vil si at det er høyere utgifter knyttet til å tilby de samme tjenestene i disse områdene.

Som vi skal diskutere nedenfor varierer det hvorvidt byene får tildelt ekstra ressurser. For flere av byene vi har analysert og intervjuet i dette prosjektet er det ikke ressurstildeling med samme kriterier innen kultur, som for eksempel innen skole og barnehage. I Oslo inngår kriterier som innvandring, lavinntekt, utdanning, enslige forsørgere og fullføring i videregående opplæring i ressurstildeling for aktivisering. Diskusjon av ressurstildeling og tjenestenivå kommer senere i rapporten.

4.3 Andre tjenesteområder

Slik som for kultur og fritidstilbud, kan vi bruke bydelsinformasjon fra Oslo for å analysere andre tjenesteområder, som for eksempel barnevern, kommunehelse og sosiale tjenester. Vi benytter samme fremgangsmåte som for kulturanalysene.

Vi starter med analyser av barnevern. Dette er litt på siden av problemstillingene i prosjektet, men er likevel viktig å ta inn for å forsøke å illustrere det totale kostnadsbildet. Er det slik at kostnadene til barnevern er større i områder med lavt utdanningsnivå, mange lavinntektshusholdninger, mange innvandrere eller høy andel enslige forsørgere. Vi vektlegger på to utfallsmål i analysene av barnevern, nemlig brutto driftsutgifter per innbygger 0-22 år og barn med barnevernstiltak per innbygger 0-22 år.

Tabell 16: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og brutto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-22 år

	Brutto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-22 år				
Andel innbyggere 0-19 år	18227 (10919)	-160304*** (12880)	-33864*** (8143)	-52162*** (8256)	-127994*** (17069)
Andel lavinntektshusholdninger	1352*** (190,0)				-243,0 (279,2)
Andel enslige foreldre		7917*** (49220)			4577*** (70125)
Andel innvandrere			321,7*** (23,77)		47,52 (104,1)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				604,1*** (41,56)	310,5** (147,6)
Konstantledd	-6324 (3835)	9226*** (1889)	9229*** (2055)	8732*** (2065)	11746*** (4203)
Observasjoner	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,417	0,722	0,670	0,713	0,808

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Både for utgifter til barnevern og andel barn med barnevernstiltak ser vi at når vi legger inn kjennetegn med befolkningen enkeltvis, er det en tydelig positiv sammenheng. Det er entydig

med begge utfallene at det er større utgifter i barnevernet per innbygger 0-22 år og flere barn per innbygger 0-22 år som er i barnevernstiltak, i bydeler med mange lavinntektshusholdninger, lavt utdanningsnivå og flere innvandrere. Andel lavt utdannede står seg også signifikant når vi legger inn alle variablene i samme modell, for begge utfallene. Det samme gjelder andelen enslige forsørgere. Disse sammenhengene virker svært robuste.

Utgiftene per innbygger er 11 024 kroner i gjennomsnitt i bydelene. Dersom vi tolker den signifikante sammenhengen mellom utdanning og utgifter, vil dette si at et prosentpoeng høyere andel innbyggere med kun grunnskolenivå øker utgiftene per innbygger 0-22 år med i overkant av 300 kroner. Som nevnt tidligere skal vi være forsiktige med å tolke effektstørrelser på denne måten. Vi kommer tilbake til noen beregninger av dette i drøftingskapitlet.

Det er i gjennomsnitt 3,66 prosent av barn 0-22 år som har barnevernstiltak i bydelene i Oslo. Et prosentpoengs endring andel lavt utdannede øker denne prosentandelen med 0,092.

Resultatene tyder på at bydeler med mange innvandrere, lavt utdanningsnivå og mange lavinntektshusholdninger, har flere barn med barnevernstiltak og høyere utgifter. Forskjellene i utgifter og andel barn mellom bydelene er også ganske betydelige med tanke på sammensetningen av innbyggerne.

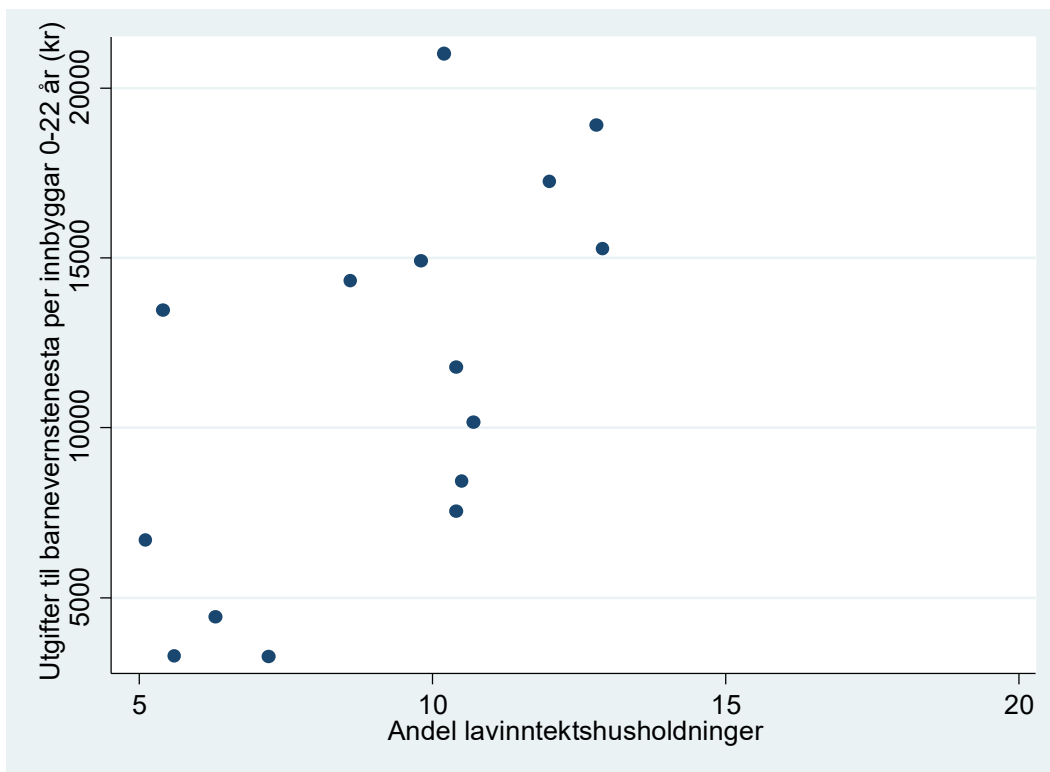
Tabell 17: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og barn med tiltak i barnevernet

	Barn med tiltak i barnevernet i forhold til innbyggere 0-22 år				
Andel innbyggere 0-19 år	9,432*** (2,697)	-48,57*** (3,924)	-7,904*** (1,738)	-13,63*** (1,881)	-34,63*** (4,575)
Andel lavinntektshusholdninger	0,470*** (0,0470)				0,0290 (0,0784)
Andel enslige foreldre		0,0256*** (20,13)			0,015*** (21,63)
Andel innvandrere			0,105*** (0,00922)		0,00305 (0,0320)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				0,195*** (0,0169)	0,0941** (0,0456)
Konstantledd	-2,990*** (0,914)	2,428*** (0,462)	2,427*** (0,467)	2,269*** (0,481)	1,999* (0,997)
Observasjoner	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,524	0,779	0,742	0,768	0,867

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Figur 9 gjør et forsøk på å illustrere forskjellene i Oslo. De 15 prikkene viser utgiftene til barnevern i hver av de 15 bydelene i Oslo i 2018. På den horisontale akse er andel lavinntektshusholdninger. Plottene illustrerer tydelig at utgiftene per innbygger 0-22 år øker kraftig når andelen lavinntektshusholdninger øker. Vi vet imidlertid at i bydeler med mange lavinntektshusholdninger, har man også flere innvandrere, lavere utdanning, enslige forsørgere,

uføre osv. Det er ikke en sammenheng *kun* mellom inntekt og barnevernsutgifter, men andel lavinntektshusholdninger kan tolkes som et mål på den sosioøkonomiske sammensetningen i bydelen.



Figur 9: Spredningsplott mellom andel lavinntektshusholdninger og utgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-22 år

Også gjennom intervjuene har vi fått innsikt i at barnevernet har høyere ressursbruk i disse områdene. Kontaktene har vanskeligheter med å spore dette i regnskapene, da disse gis på et mer overordnet geografisk nivå, men de kjenner igjen områdene i prosjektet. Høyere ressursbruk kommer av flere tiltak i disse områdene og tyngre tiltak. I en bydel i Trondheim, som i sin helhet er definert som et analyseområde i dette prosjektet, har nesten halvparten av barnevernstiltakene (43 prosent) blant innvandrerfamilier. Denne andelen er i overkant av $\frac{1}{4}$ i de andre bydelene. Dette innebærer at ressursbruken er høyere i områder med høy innvandrerandel. En gruppe innbyggere som ikke direkte er med å definere analyseområdene, men som krever mye ressurser innenfor barnevern, er familier med mye rusproblemer og psykiatriske utfordringer. Indirekte kommer nok disse inn under lavinntektshusholdninger og kanskje lav utdanning.

Også i Bergen er områdene kjente. Man har mer konsentrasjon av tjenestene og flere saker i disse områdene. Dette krever også høyere administrative kostnader. Ressursfordelingen mellom

bydeler og enheter er imidlertid slik at områdene tildeles midler slik at de skal ha like muligheter til å tilby samme kvalitet på tjenestene. Det er ikke slik at områder med store levekårsutfordringer, mer systematisk har overforbruk. Også innenfor barnevern omtales innvandrersakene, som de mest ressurskrevende. Trondheim kommune har oppe til vurdering å vektlegge innvandrere tyngre i ressursfordelingen.

Levekår vektlegges mye tyngre i ressursfordelingen innenfor barnevern slik at bydeler med flere innvandrere og lavere utdanningsnivå blant innbyggerne i større grad har rom for å løse flere saker. Eksempler på dette er i Trondheim hvor 55 prosent av ressursene innenfor barnevern fordeles etter andelen innvandrere 0-19 år og 20 prosent etter utdanningsnivå blant innbyggerne. Statlige tilskudd utgjør også en forskjell og tilskudd for enslige mindreårige flyktninger bidrar til at ressursbruken er ytterligere økt i disse områdene. En av byene beskriver også skjønnsmidlene fra fylkesmannen innenfor denne sektoren. Siden barnevernssakene både er hyppigere og tyngre i levekårsutsatte områder, vil disse midlene komme analyseområdene til gode. I Oslo kommune bidrar både lav utdanning, enslige forsørgere, innvandring, kommunale boliger, lavinntekt, gjennomføring i videregående opplæring og psykiatri til omfordeling av ressursene innenfor barnevern. Til sammen omfordeles 90 prosent av ressursene etter slike kriterier, mens 10 prosent etter andel innbyggere 1-17 år.

Et annet tema som er mulig å studere er kommunal bostøtte. Andel husholdninger som mottar kommunal bostøtte, kan tenke seg å variere systematisk mellom bydeler basert på sammensetningen av innbyggere. Kommunal bostøtte gis ofte bare til beboere i kommunale boliger, så sammenhengene vi identifiserer her skyldes at andel kommunale boliger er påvirket av levekårsindikatorer og at familier med levekårsutfordringer samles i levekårsutsatte områder.

Modellen i Tabell 18 viser lignende modell som tidligere, men hvor andelen husholdninger med kommunal bostøtte er utfallsvariabel. For bydelene i Oslo er gjennomsnittsverdien på 0,019. Ikke overraskende ser vi at R-kvadrert har lavere verdi i disse modellene. Det vil si at våre variabler forklarer mindre av variasjonen enn når vi for eksempel ser på utgifter innen barnevern. Det er andre faktorer som her har større betydning. Arbeidsledighet, uføretrygd og lignende kunne vært inkludert, men vi mangler denne informasjonen og det er heller ikke det som er problemstillingen i dette prosjektet.

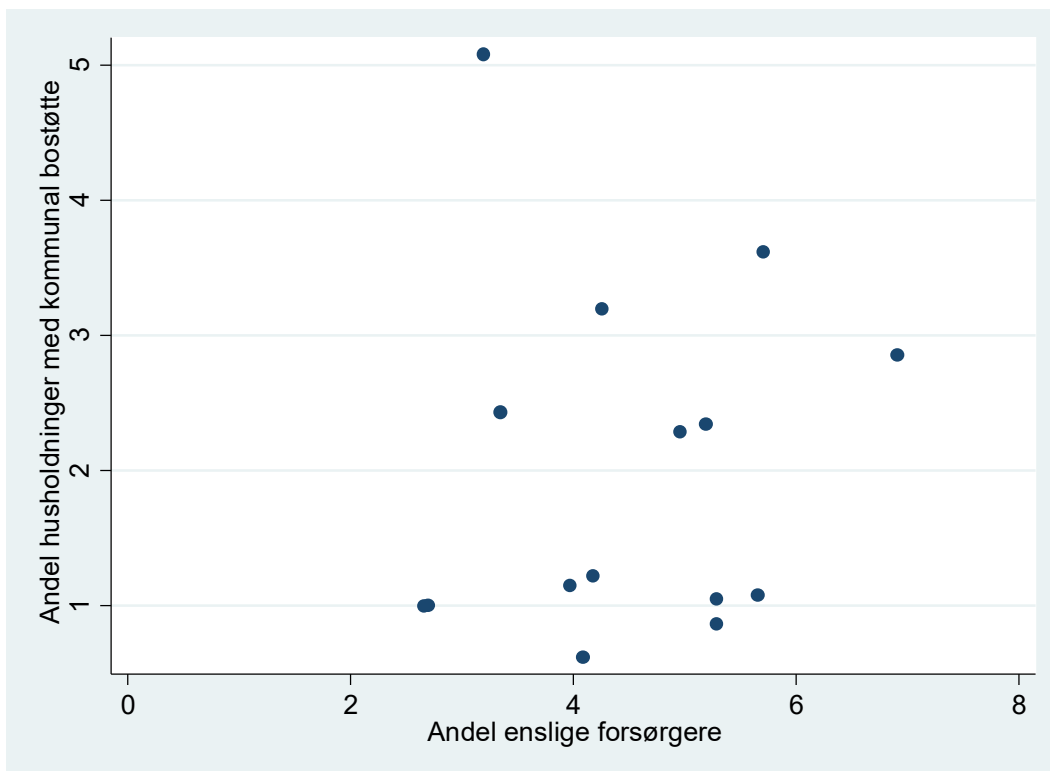
Tabell 18: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og andel husholdninger med kommunal bostøtte

	Andel husholdninger med kommunal bostøtte				
Andel innbyggere 20-66 år	-5,200** (2,128)	13,97*** (5,122)	-3,106 (2,765)	0,111 (3,045)	15,72*** (5,568)
Andel innbyggere over 67 år	-27,55*** (6,144)	4,859 (8,772)	-18,76*** (6,273)	-13,36** (5,974)	-8,160 (8,263)
Andel lavinntektshusholdninger	-0,0913 (0,0850)				-0,187 (0,160)
Andel enslige forsørgere		0,756*** (0,199)			0,576* (0,323)
Andel innvandrere			0,00689 (0,0122)		-0,119*** (0,0424)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				0,0355* (0,0200)	0,242*** (0,0652)
Konstantledd	9,008*** (1,748)	-11,70** (5,108)	5,614** (2,536)	2,284 (2,795)	-10,97** (5,283)
Observasjoner	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,217	0,285	0,200	0,235	0,501

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Vi ser at det kun er andel enslige forsørgere og andel innbyggere med lav utdanning som slår signifikant ut i andelen husholdninger med bostøtte. Det er som forventet at der det er flere enslige forsørgere, så er kommunal bostøtte viktigere. Sammenhengen er også av betydning. Fra et gjennomsnitt på omtrent 2 prosent av husholdningene, vil et prosentpoengs økning i andelen enslige forsørgere øke andelen husholdninger med kommunal bostøtte med 0,58 prosentpoeng.

Sammenhengen mellom andel enslige forsørgere og andel husholdninger med kommunal bostøtte. Hver prikk i diagrammet er en bydel med en andel enslige forsørgere og en andel husholdninger med kommunal bostøtte. Figuren indikerer at i bydeler med flere enslige forsørgere har flere kommunal bostøtte.



Figur 10: Spredningsplott mellom andel enslige forsørgere og andel husholdninger med kommunal bostøtte

Når det gjelder utgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelse, finner vi også der en sammenheng med de fire variablene for innbyggersammensetning. Både lavinntekt og lavt utdannede slår signifikant positivt ut i modell 5, når alle variablene er inkludert.

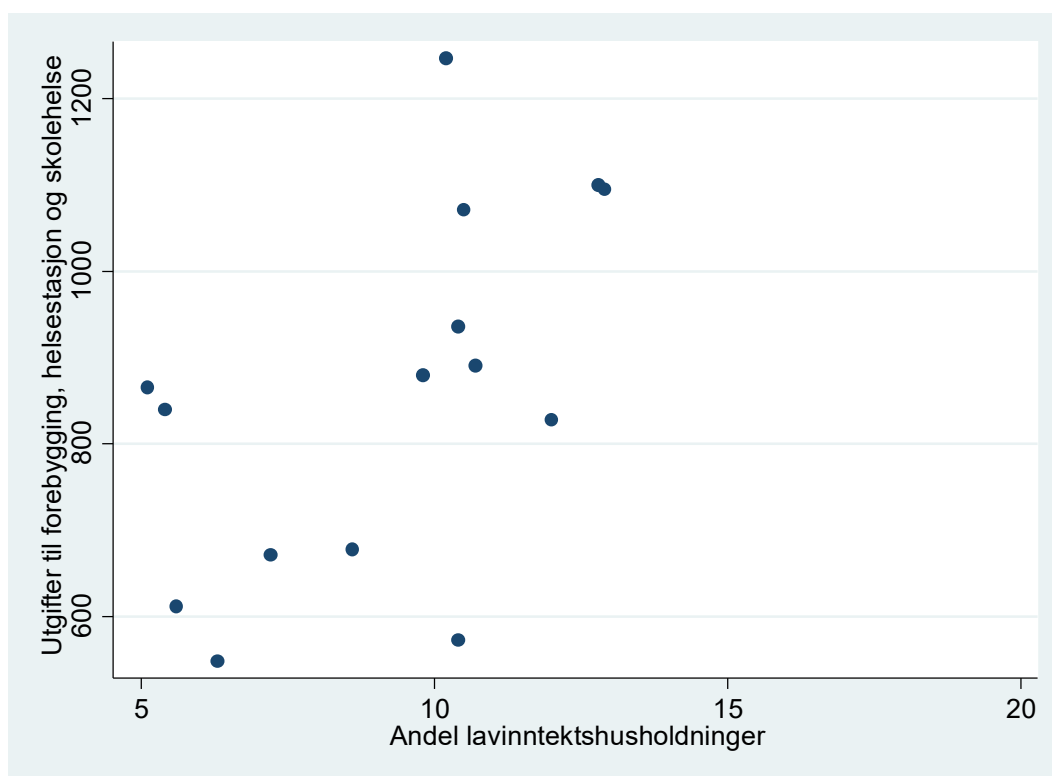
Tabell 19: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og brutto driftsutgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelse per innbygger

	Brutto driftsutgifter til forebygging helsestasjon og skolehelse per innbygger				
Andel innbyggere 0-15 år	1874*** (673,2)	-1872 (1157)	605,7 (689,3)	204,2 (672,4)	817,7 (1391)
Andel lavinntektshusholdninger	38,71*** (8,475)				38,13** (15,04)
Andel enslige forsørgere		131,7*** (41,86)			-0,0565 (61,07)
Andel innvandrere			6,558*** (1,467)		-18,81*** (5,793)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				12,66*** (2,070)	35,73*** (10,37)
Konstantledd	35,23 (122,8)	562,7*** (90,91)	519,1*** (87,29)	517,9*** (84,78)	42,28 (200,4)
Observasjoner	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,529	0,509	0,542	0,587	0,645

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

I gjennomsnitt benytter det 736 kroner per innbygger til dette formålet i bydelene i Oslo. Vi ser dermed at forskjellene mellom bydelene med tanke på variablene for innbyggersammensetning er positive og signifikante men ikke veldig store. Et prosentpoengs endring i andelen lavt utdannede gir for eksempel 35 kroner mer for forebygging, helsestasjon og skolehelse per innbygger. Det er likevel en klar sammenheng og en bekreftelse på at bydeler med svak sosioøkonomisk innbyggersammensetning har vesentlig høyere kostnader.

Figur 11 er en ren illustrasjon av sammenhengen mellom andel lavinntektsfamilier og utgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelse i bydelene i Oslo. Slik som regresjonsanalysen viste, ser vi en signifikant positiv sammenheng. Det ser imidlertid til å være to grupperinger av bydeler, de som er under 7-8 prosent lavinntektshusholdninger og de som er over 10 prosent. Mellom disse to gruppene er det relativt stor forskjell i utgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelse, men vi ser at innad disse to gruppene, er sammenhengen mer uklar.



Figur 11: Spredningsplott mellom andel lavinntektshusholdninger og utgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelse per innbygger

Sosialhjelp er en annen utgift for kommunene, som det er sannsynlig at er påvirket av innbyggersammensetningen. Tabell 20 nedenfor bekrefter dette. I gjennomsnitt ligger andel sosialhjelpsmottakere på 3,2 prosent. Vi ser at når kjennetegnene ved innbyggerne legges inn enkeltvis ser vi en relativt sterk positiv sammenheng. Når alle inkluderes i modell 5, er andel

innbyggere med lav utdanning fortsatt signifikant. Som diskutert tidligere er korrelasjonen mellom alle disse variablene høy, særlig mellom andel lavt utdannede og andel innvandrere. Hver enkelt variabel kan tolkes som et mål på innbyggersammensetningen i kommunen. I bydeler med lavt utdanningsnivå er det flere enslige, mange innvandrere og man lavinntektshusholdningen. Derfor må ikke koeffisientene tolkes som årsakssammenhenger, men indikasjoner på at bydeler med ulike kjennetegn ved innbyggerne har store ressursbehov. Til slutt i denne rapporten skal vi forsøke å kvantifisere dette behovet, i sammenheng med de andre analysene.

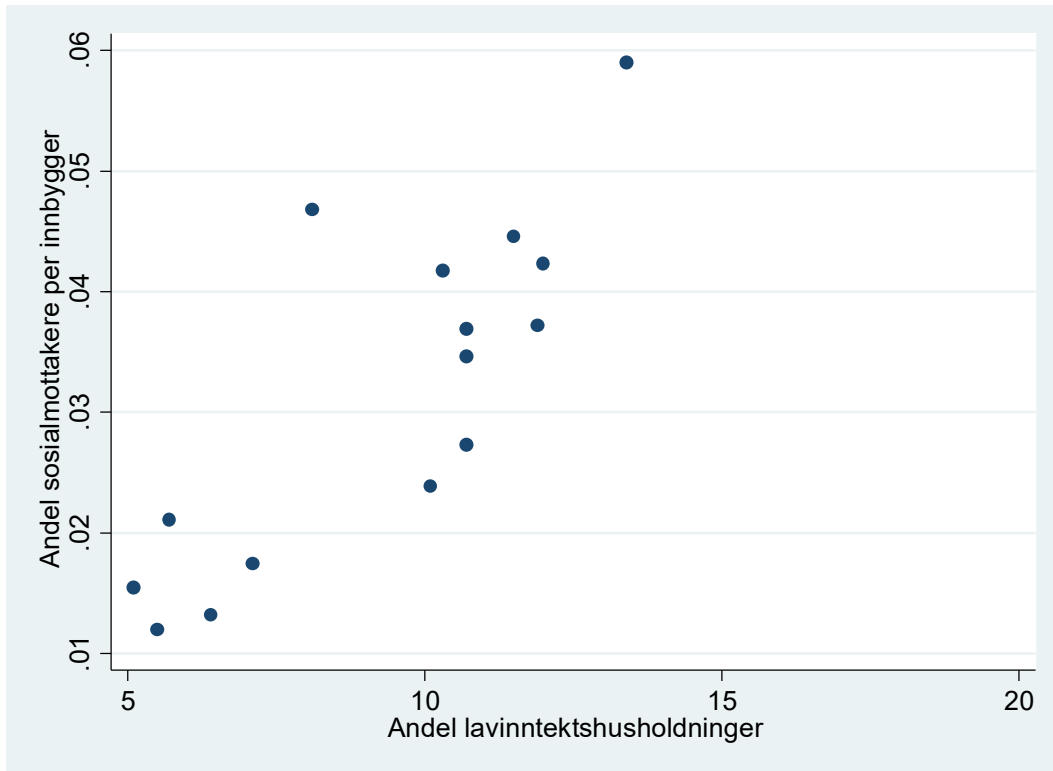
Tabell 20: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og andel sosialhjelpsmottakere

	Andel sosialhjelpsmottakere				
Andel innbyggere 0-15 år	2,06 (0,0231)	-2,62*** (0,0528)	-6,36** (0,0240)	-8,40*** (0,0212)	-10,9* (0,0535)
Andel innbyggere over 67	-20,1*** (0,0505)	-25,2*** (0,0413)	-24,6*** (0,0435)	-266*** (0,0360)	-22,8*** (0,0530)
Andel lavinntektshusholdninger	0,253*** (0,000627)				0,210 (0,00122)
Andel enslige forsørgere		0,980*** (0,00210)			0,287 (0,00226)
Andel innvandrere			0,0442*** (0,000115)		-0,0785 (0,000458)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				0,0795*** (0,000154)	0,147** (0,000587)
Konstantledd	2,61** (0,0122)	6,17*** (0,00508)	5,82*** (0,00514)	005,86*** (0,00469)	3,26* (0,0167)
Observasjoner	30	30	30	30	30
R-kvadrert	0,807	0,811	0,824	0,851	0,886

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Tabell A 11 i vedlegg viser at det ikke bare er andelen sosialhjelpsmottakere som er høyere i bydeler med lavere sosioøkonomisk status, men også «alvorlighetsgraden» av sosialhjelp varierer med slike kjennetegn. «Alvorlighetsgraden» måles her med gjennomsnittlig stønadstid for sosialhjelpsmottakere.

Figur 12 illustrerer sammenhengen identifisert i Tabell 20, ved å plote bydeler etter andel lavinntektshusholdninger og andel sosialhjelpsmottakere per innbygger. Her ser vi en tydelig positiv sammenheng, ved at høyere andel lavinntektshusholdninger gir høyere andel sosialhjelpsmottakere. Dette er naturligvis ikke overraskende, siden sosialhjelpsmottakere nesten per definisjon er lavinntektshusholdninger. Men vi ser også at den bydelen med nest høyest andel sosialhjelpsmottakere, ikke har spesielt høy andel lavinntektshusholdninger.



Figur 12: Spredningsplott mellom andel lavinntektshusholdninger og andel sosialhjelpsmottakere per innbygger

Nedenfor presenteres to tabeller for utgifter innen sosialsektoren. Dette er for utgifter til råd, veiledning og forebyggende arbeid og utgifter til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi. Vi ser en ganske klar positiv sammenheng mellom våre kjennetegn på den sosioøkonomiske sammensetningen og utgifter til råd, veiledning og forebyggende tiltak og utgifter til arbeidsmarkedsrettede tiltak. Det er en robust sammenheng mellom andel lavt utdannede og disse utgiftspostene.

Figur 13 viser imidlertid at det er betydelig variasjon mellom bydelene. Vi ser bydeler med svært høy andel innbyggere med grunnskoleutdanning ha lave utgifter og vice versa. I gjennomsnitt kan vi imidlertid se en positiv sammenheng.

Tabell 21: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og utgifter til råd, veiledning og forebyggende arbeid

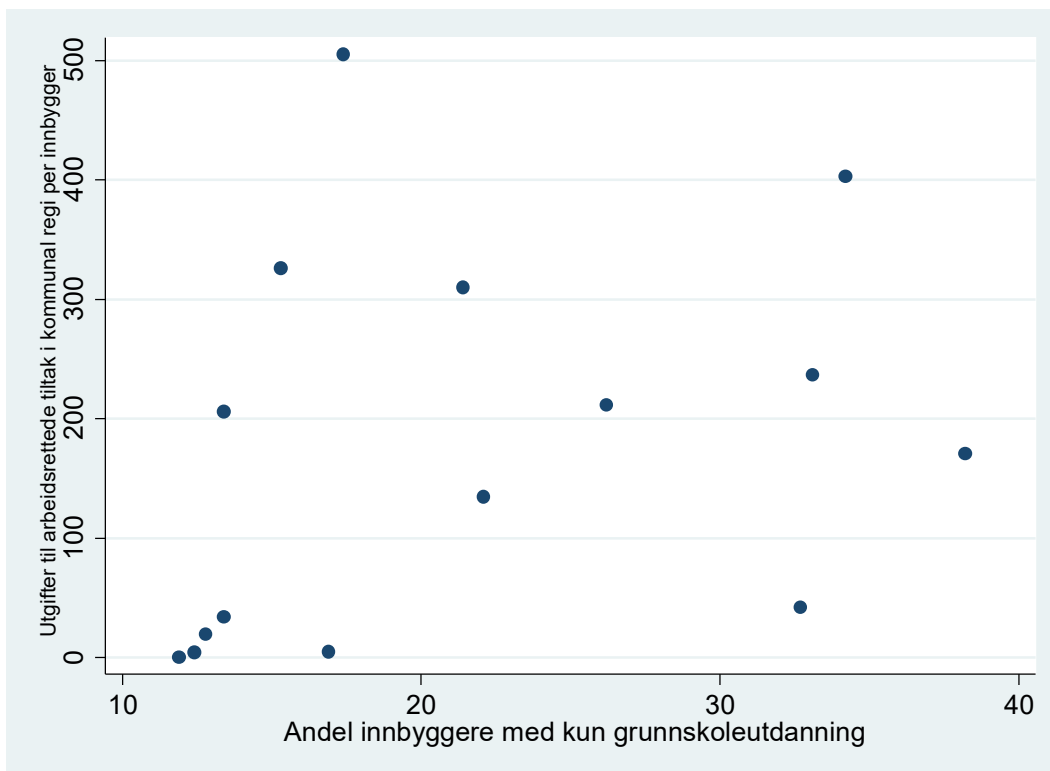
	Utgifter til råd veiledning og forebyggende arbeid				
Andel innbyggere 0-15 år	2852*** (724,4)	-11166*** (1224)	-1658** (768,5)	-2623*** (616,2)	-5681*** (1446)
Andel innbyggere over 67	-3581*** (999,9)	-4850*** (1045)	-4412*** (918,5)	-5495*** (859,0)	-5044*** (715,1)
Andel lavinntektshusholdninger	109,5*** (17,00)				18,30 (26,08)
Andel enslige forsørgere		485,8*** (49,79)			155,1** (64,48)
Andel innvandrere			22,57*** (2,076)		-11,43 (10,09)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				40,82*** (2,515)	46,66*** (12,87)
Konstantledd	-56,70 (259,2)	1425*** (133,8)	1278*** (121,0)	1286*** (111,4)	1087*** (279,2)
Observasjoner	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,647	0,759	0,796	0,845	0,863

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Tabell 22: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og utgifter til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi

	Utgifter til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi				
Andel innbyggere 0-15 år	325,7 (366,2)	-2603** (1140)	-610,3 (477,4)	-922,5* (486,2)	-1664* (967,3)
Andel innbyggere over 67	-3066*** (666,3)	-2812*** (619,2)	-2767*** (580,9)	-2902*** (510,6)	-3762*** (579,3)
Andel lavinntektshusholdninger	12,63 (7,709)				-21,02 (14,65)
Andel enslige forsørgere		99,44** (37,89)			7,624 (41,60)
Andel innvandrere			4,417*** (1,541)		-3,021 (6,813)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				8,808*** (2,622)	17,66** (8,545)
Konstantledd	364,7** (144,5)	531,9*** (80,90)	503,4*** (77,19)	501,3*** (75,37)	779,4*** (192,3)
Observasjoner	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,514	0,588	0,589	0,625	0,664

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.



Figur 13: Spredningsplott mellom andel lavt utdannede innbyggere og utgifter til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi

Vi ser at også utgiftene til økonomisk sosialhjelp, bostøtte, råd og veiledning er klart større i bydeler med særlige levekårsutfordringer. Dette er gjort mulig ved at disse bydelene har ekstra ressurser tilgjengelig for å imøtekomme etterspørselen. I Oslo er det en rekke kriterier som sikrer bydelene nødvendige ressurser innenfor dette området. Kriteriene med størst vekt er Andel ikke-gifte innbyggere 20-49 år multiplisert med lavutdanningsindeks og multiplisert med utflyttingsindeks, samt andel innvandrere med lavinntekt, men også utdanning, rus (medisinuttak), fullføring av videregående, fattigdom, enslige og innvandring har betydning for ressursfordelingen. Også i Trondheim har innvandring, ledighet og kommunale boliger relevans for allokeringen av ressurser.

4.4 Opphopning av levekårsutfordringer

Litteraturen foreslår at levekårsutfordringene opptrer når mer enn en levekårskategori forekommer samtidig. Dette er også grunnlaget for ressurstildelingen i flere byer (se for eksempel Halvorsen mfl. 2015 for Oslo). For eksempel kombinasjonen av lavinntekt og enslig forsørger. Eller kombinasjonen av å være innvandrer og lavt utdannet. En måte å analysere dette på, er å inkludere interaksjonsledd i modellene. Det beste hadde vært å ha data på individnivå

for å identifisere individer som faller inn under flere levekårskategorier. Dette har vi ikke og variasjonen blir dermed for liten til å identifisere noen interaksjonseffekter.

Vi har imidlertid valgt en annen løsning. Ved bruk av datamaterialet for analyseområdene for skoleanalysene og bydelsdata for de andre sektorene, identifiserer vi de områdene som er i øverste del av skalaen for de ulike levekårskategoriene innvandring, enslige forsørgere, inntekt og utdanning. Mer presist lager vi en variabel som identifiserer om området eller bydelen er blant de med 25 prosent høyest andel av innbyggerne med de ulike levekårskategoriene. Deretter identifiserer vi områder eller delbydeler som har henholdsvis 1, 2 og 3 eller 4 levekårskategorier som de scorer høyt på. Disse variablene inkluderes i analysen.

Tolkningen av disse variablene vil være forskjellen i avhengig variabel (for eksempel andel årstimer til annet enn ordinær undervisning) mellom gruppen av områder og områdene som *ikke* scorer høyt på noen levekårsvariabler.

For de andre sektorene må vi bruke bydelsdata for Oslo. Her ser vi at ressursbrukene er høyere i alle sektorer for bydeler med større levekårsutfordringer enn de som ikke scorer høyt på noen levekårskategorier. I samtlige sektorer ser vi også at forskjellen er større for områder som scorer høyt på 2 eller 3 levekårsvariabler enn de som kun scorer høyt på en og for de bydelene som scorer høyt på alle fire er forskjellen enda større.

For skolesektoren ser vi at forskjellen i ressursbruk ikke er signifikant i noen av modellene mellom de områdene som har kun én levekårsutfordring og de som har ingen. Det er heller ingen forskjeller som er signifikant på 5 prosent nivå mellom områder som scorer høyt på 2 eller 3 levekårsutfordringer og de som ikke scorer høyt på noen. For de områdene som scorer høyt på alle fire levekårskategoriene ser det imidlertid signifikante forskjeller sammenlignet med områdene uten levekårsutfordringer. I disse områdene er det høyere andel årstimer til ordinær undervisning. Det er flere assistenter i forhold til lærere og det er lavere lærerkvalitet målt ved andel lærere med godkjent utdanning. Koeffisientene er også større for de andre variablene, men ikke signifikante. Dette bygger opp under litteraturen som antyder at områder hvor flere levekårskategorier går sammen, skaper store utfordringer.

Tabell 23: Analyser av områder som scorer høyt på 1, 2 og 3 eller 4 ulike levekårsutfordringer og ulike mål på ressursbruk på skolenivå.

	Andel årstimer til annet enn ordinær undervisning	Årstimer til ordinær undervisning per elev	Årstimer til annet enn ordinær undervisning per elev	Årstimer til assistenter ift. lærertimer totalt	Ande lærere med godkjent utdanning	Antall sosialpedagogiske rådgivere per elev
Andel innbyggere 0-17 år	-0,000805 (0,00272)	-0,0911 (0,159)	-0,215 (0,768)	-0,00246 (0,00508)	0,000369 (0,000922)	-0,000113 (0,000104)
Andel elever på Barneskole	-0,0169 (0,0199)	3,170*** (1,001)	-13,56* (7,896)	0,135*** (0,0344)	-0,0199*** (0,00588)	-0,00652* (0,00383)
Skolestørrelse	1,24e-08 (6,11e-07)	1,07e-05 (2,68e-05)	-0,000407 (0,000276)	-7,66e-07 (1,41e-06)	-3,74e-07* (1,91e-07)	2,40e-08 (1,96e-08)
1 levekårsutfordring	0,0202 (0,0240)	1,866 (1,279)	-2,081 (6,053)	-0,0470 (0,0312)	-0,0116 (0,00725)	0,000899 (0,000642)
2-3 levekårsutfordringer	-0,00195 (0,0197)	1,002 (0,965)	-8,889* (4,872)	0,000835 (0,0361)	-0,0167 (0,0112)	0,000367 (0,000461)
4 levekårsutfordringer	0,109*** (0,0285)	-2,183 (1,515)	6,887 (9,508)	0,235** (0,101)	-0,0563*** (0,0103)	0,00819 (0,00654)
Konstantledd	0,225*** (0,0618)	42,89*** (3,635)	35,21* (18,17)	0,341*** (0,100)	0,982*** (0,0199)	0,00881*** (0,00337)
Antall obs.	375	375	375	375	375	375
R-kvadrert	0,048	0,046	0,016	0,064	0,119	0,044

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Tabell 24: Analyser av områder som scorer høyt på 1, 2 og 3 eller 4 ulike levekårsutfordringer og ulike mål på ressursbruk i andre sektorer

	Brutto driftsutgifter til aktivitetstilbud per innbygger	Årsverk ved fritidssentre per 1000 innbygger	Brutto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-22 år	Barn med barnevernstiltak per innbygger 0-22 år	Andel sosialhjelpsmottakere	Utgifter til råd veiledning og forebyggende arbeid per innbygger
Andel innbyggere 0-15 år	-2599*** (667,8)	-1,130*** (0,395)	-57609*** (13558)	-13,64*** (3,205)	-0,238*** (0,0463)	-5352*** (1033)
1 levekårsutfordring	594,8*** (106,3)	0,225*** (0,0410)	5983*** (1068)	2,323*** (0,263)	0,0184*** (0,00549)	701,6*** (115,4)
2-3 levekårsutfordringer	662,3*** (42,14)	0,263*** (0,0307)	10432*** (1184)	3,608*** (0,550)	0,0193*** (0,00492)	840,0*** (80,24)
4 levekårsutfordringer	764,5*** (75,19)	0,361*** (0,0434)	12252*** (1516)	3,603*** (0,373)	0,0296*** (0,00359)	1021*** (88,37)
Konstantledd	609,4*** (127,0)	0,362*** (0,0756)	16071*** (2688)	4,356*** (0,642)	0,0643*** (0,00940)	1648*** (190,2)
Observasjoner	60	60	60	60	30	60
R-kvadrert	0,759	0,645	0,630	0,699	0,608	0,706

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

4.5 Områdesatsinger i storbyene

I en årrekke har staten inngått samarbeid med flere kommuner om områdesatsinger i områder med store levekårsutfordringer. Staten har i dag avtaler med Oslo, Drammen, Stavanger, Trondheim og Bergen. Områdesatsingene innebærer at relevante statlige tilskuddsordninger øremerkes og at tilskuddene og andre virkemidler koordineres og ses i sammenheng med kommunal innsats. Områdesatsingene har ulike innretninger, men skal alle bidra til en varig forbedring av tjenester og nærmiljøkvaliteter der behovene er størst. Områdesatsingene er en ekstrainsats overfor enkelte områder og midlene skal derfor ikke erstatte ordinær drift. Det bevilges midler over budsjettene til sju ulike departementer for områdesatsingene (Kommunal og moderniseringsdepartementet 2019b).

Den vesentlige problemstillingen i denne rapporten, er utgiftsbehov og ressursbruk i områder med levekårsutfordringer. En viktig del av denne ressursbruken er områdesatsingene. Det er ingen vanskelig øvelse å dokumentere ressursbruken i områdesatsingen og hvilke statlige midler som bevilges. Dette kommer fram av tabell 26. For å forstå hvordan den kommunale ressursfordelingen i storbyene påvirkes av ressursbruken i forbindelse med områdesatsingene har et tema i denne analysen vært om det er en vridning av ressurser inn til områdene med områdesatsinger eller bort fra områder med områdesatsinger. En mulig hypotese er at statlige tilskudd til områdene frigjør ressurser bort fra områdene og ut til andre områder, fordi ressursbruken i områdesatsingene allerede er høy. I intervjuer innenfor flere sektorer rapporteres det ikke om slik vridning. Dersom man skal dra vridningen i noen retning, er det heller tegn til at områdene med områdesatsinger tiltrekker seg ressurser i større grad. Det kan være flere årsaker til dette. Det vil være nye anlegg i disse områdene hvor aktivitet gjennomføres, områdene får økt fokus og blir dermed prioritert. Det er eksempler på at arrangementer kan bli flyttet dit på grunn av at det er enklere å søke tilskudd til arrangementer i dette området og lignende. Kvantitativt kan vi se nærmere på dette for skolene. Vi kan se på om ressursbruken er høyere i områdesatsingene enn i de andre analyseområdene og relativt til andre områder i byene. Resultatene fra Tabell 25 viser at utgiftene innenfor skole *ikke* er høyere der det er områdesatsinger. Dette burde heller ikke være tilfelle, dersom det ikke er en vesentlig forskjell i levekår mellom områdene med områdesatsinger og andre analyseområder.

Tabell 25: Ressursbruk i områdesatsinger relativt til de andre analyseområdene

	Andel årstimer til annet enn ordinær undervisning	Årstimer til ordinær undervisning per elev	Årstimer til annet enn ordinær undervisning per elev	Årstimer til assistenter i forhold til totale lærertimer	Andel årsverk med godkjent utdanning	Sosialpedagogiske rådgivere per elev
Andel innbyggere 0-17	0,000525 (0,00254)	-0,165 (0,152)	-0,0397 (0,724)	0,000960 (0,00493)	1,93e-05 (0,000910)	-7,97e-05 (0,000111)
Andel elever på barneskole	-0,0165 (0,0200)	3,230*** (1,008)	-13,72* (7,989)	0,133*** (0,0348)	-0,0200*** (0,00577)	-0,00655* (0,00381)
Skolestørrelse	-6,87e-08 (5,77e-07)	-2,28e-06 (2,30e-05)	-0,000365 (0,000248)	-4,62e-07 (1,26e-06)	-2,49e-07 (2,09e-07)	1,80e-08 (2,10e-08)
Analyseområde	3,01e-08** (1,35e-08)	-1,10e-06 (7,16e-07)	4,41e-06 (4,39e-06)	1,02e-07** (4,97e-08)	-1,74e-08*** (4,55e-09)	4,03e-09 (3,65e-09)
Analyseområde med områdesatsing	0,0171 (0,0375)	1,906 (1,605)	-9,804 (9,037)	-0,103 (0,114)	0,00746 (0,0127)	-0,00691 (0,00743)
Konstantledd	0,202*** (0,0563)	44,87*** (3,486)	30,04* (16,11)	0,262*** (0,0977)	0,983*** (0,0195)	0,00843*** (0,00314)
Observasjoner	375	375	375	375	375	375
R-kvadrert	0,035	0,040	0,015	0,068	0,088	0,055

*, **, *** indikerer signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent nivå.

Som nevnt stor Oslo for svært mye av områdesatsingene i Norge. Oslo kommune ser områdesatsingene tydelig i sammenheng med ordinære kommunale tjenester. Strategiene for områdepolitikken slår fast at man skal styrke de lokale områdesatsingene ved at satsingene og annen aktuell kommunal virksomhet i områdene ses i sammenheng og understøtter hverandre (Oslo kommune 2020).

Analysene ovenfor dekker områdesatsinger i de fire største norske byene. Intervjuene er gjennomført med personell fra områdesatsinger i Bergen og Oslo. Det er gjennomført 4 intervjuer med sentrale personer for områdesatsingene i Oslo. Dette er med bakgrunn i at områdesatsingene i Oslo står for omtrent 2/3 av de totale statlige bevilgingene til områdesatsingene i Norge.

Informantene i kommunene er ganske tydelige på at ressursbruken i områdesatsingene benyttes annerledes enn for ordinære kommunale tjenester, men at det naturligvis er skjæringspunkter med de ordinære tjenestene. Tjenestene er i stor grad knyttet til utviklingsprosjekt hvor målsetningen er å gjøre kommunale tjenester bedre, at man i etterkant av utviklingsprosjektene

er bedre rustet til å tilby tjenester av høy kvalitet som i større grad treffer den aktuelle målgruppen. Områdesatsingene jobber i stor grad med å utvikle de tjenestene som eksisterer i styringslinja i dag.

En styrke med områdesatsingene har vist seg at man i stor grad er sektorovergripende i den betydning at man kan se samarbeidsmuligheter og synergier mellom sektorene, enhetene og kanskje bydelene. Man har dermed en unik mulighet til å arbeide for at tjenestene henger sammen på tvers av enheter, avdelinger, sektorer og bydeler.

Områdesatsingene har et naturlig fokus på grupper av innbyggere med levekårsutfordringer. En del av prosjektene er spesielt rettet mot innvandrere. Ikke nødvendigvis direkte, men indirekte fordi de er overrepresentert geografiske eller blant innbyggerne med andre levekårsutfordringer.

Ressursbruken i forbindelse med områdesatsingene er betydelig, både for statlig og kommunal finansiering. Tabell 26 nedenfor angir den statlige tildelingen til områdesatsingene.

Tabell 26: Statlige bevilgninger til områdesatsingene i Norge

		Departement						Sum	
		KMD	ASD	HOD	JD	KD	KLD		KUD
Sted	Formål								
		Bomiljøtiltak, og områdeutvikling	Kvalifisering til arbeid, sosiale tjenester, sosialt entreprenørskap	Nærmiljøutvikling og tidlig innsats på helsestasjoner og i skolehelse-tjenesten	Kriminalitetsforebygging	Tidlig innsats i barnehage og skole og integreringsfremmende tiltak	Friluftformål	Frivillighet, kunst og kultur mv.	
	Groruddalen i Oslo	15 674	5 000	4 500		11 840	2 000	5 000	44 014
	Oslo indre øst	10 000	4 000	4 400	7 000	13 850		2 500	41 750
	Oslo sør	17 500	1 000		30 000	11 500			60 000
	Fjell i Drammen	10 600							10 600
	Storhaug i Stavanger	6 000	3000	4 000					13 000
	Bergen	10 700							10 700
	Trondheim	3 100							3 100
	Fordeles etter søknad1	9 400				29 000			38 400
	Sum	82 974	13 000	12 900	37 000	66 190	2 000	7 500	221 564

Samlet ser vi at departementene formidler over 220 millioner kroner. Vi har sett at den kommunale egeninnsatsen, direkte gjennom områdesatsingene utgjør omtrentlig like mye i tillegg til at de kommunale enhetene også vil ha noe egeninnsats inn i prosjekter og utvikling. Denne egeninnsatsen er umulig å kvantifisere og det vil i alle tilfeller være en avveining om egeninnsatsen gjøres som en del av ordinær kommunal drift eller om det er en ekstraordinær innsats som følge av områdesatsingene. Egeninnsatsen og egenfinansieringen blir likevel sett på som en slags forpliktelse for enhetene til å videreføre prosjektene når finansieringen fra områdesatsingene faller bort.

4.6 Andre statlige tilskudd enn områdesatsingene

Hoveddelen av denne rapporten omhandler kommunale utgifter. Likevel er det vesentlige midler som går over statlige budsjetter og direkte til områder med levekårsutfordringer. Områdesatsingen er kanskje den best organiserte og oversiktlige delen av dette. Likevel er det tilskudd fra en rekke andre offentlige aktører. Vi har ikke funnet noen god oversikt over dette og kommunene selv har heller ikke tydelig oversikt over dette på et tverrsektorielt nivå. Vi har eksempler på oversikter innenfor enkelte sektorer og enheter. Tilbakemeldinger fra kontaktpersoner i kommunene er at det i dag ikke eksisterer en fullgod oversikt over dette. I en sektor i en av byene utgjør statlige tilskudd 12 prosent av budsjettet. I en annen enhet i en annen by, utgjør så mye som 40 prosent statlige tilskudd. Dette er imidlertid tilskudd som går til mer generelle satsinger og treffer ikke områder med levekårsutfordringer direkte.

KOSTRA gir informasjon om andelen av de kommunale inntektene som kommer fra *statlige tilskudd til driftsformål*. Det er imidlertid en rekke tilskudd som kommer inn under denne posten. I beskrivelsen i KOSTRA står følgende: *Begrepet andre statlige tilskudd til driftsformål omfatter blant annet vertskommunetilskudd (HVPU), lønnstilskudd til omsorgssektoren, utbedringstilskudd til boliger, integreringstilskudd og andre tilskudd vedr. flyktninger, prosjektskjønnsmidler osv.* I de største byene i Norge utgjør dette 5,3 prosent for Oslo, 2,5 prosent i Bergen og Stavanger og 4 prosent i Trondheim.

En ny satsing, som vil kunne bidra til å få bedre oversikt over slike statlige tilskudd er under pilotering med navnet pilot 0-24. Her samarbeider en rekke offentlig aktører med å samordne sine tilskudd ut til kommunene. 12 kommuner er med på piloten, deriblant Trondheim. Flere kontaktpersoner i kommunene vektlegger denne nye satsingen og at man ved å samle slike tilskudd har muligheten til å gjennomføre bedre og større tiltak rettet mot innbyggere i levekårsutsatte områder.

Integreringstilskuddet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal dekke kommunens kostnader med integrering av flyktninger de fem første årene. Tilskuddet er størst de første to årene og avtar deretter år for år. Etter fem år, skal tjenestene finansieres over kommunale budsjetter. Denne rapporten har ikke datagrunnlag for å gjennomføre beregninger som kan si noe om i hvor stor grad integreringstilskuddet dekker de utgiftene de er ment å dekke. Integreringstilskuddet skal dekke kommunens utgifter til bosetting og integrering, det skal bidra til rask og effektiv bosetting og også opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Integrering og Mangfoldsdirektoratet 2020). Det nevnes en rekke tjenester som tilskuddet skal dekke både innenfor flykningetjenester, introduksjonsprogram, sosiale tjenester, kultur, og integrering i barnehage og skole. I tillegg til integreringstilskuddet kan kommunene søke på en rekke prosjektmidler. De ulike tilskuddene fra integrerings- og mangfoldsdirektoratet utgjorde 12,5 mrd. kroner i 2019. Beregningsutvalget som analyserer kommunens utgifter til integrering, har beregnet at tilskuddet i 2018 utgjorde 99,6 prosent av kommunens totale utgifter.

Selv om det mangler et godt beregningsgrunnlag for å si noe om hvor stor andel av de samlede utgiftene til områder med levekårsutfordringer som dekkes av statlige tilskudd, har vi sett på ulike kanaler som staten bidrar til at kommuner skal ha like muligheter til å tilby tjenester av lik kvalitet. For det første bidrar inntektssystemet til dette. Brattbakk mfl. (2016) viste at utgiftsutjevningen i svært stor grad fanget opp storbyenes særlige kostnader innenfor skole og barnehagene. I enkelte andre sektorer er storbyenes utgifter høyere og inntektssystemet kompenserer ikke direkte for dette. Likevel må dette ses i sammenheng med storbytilskuddet som byene får. Det er ikke hensyntatt i analysene i Brattbakk mfl. (2016), men diskuteres separat. For det andre, bidrar områdesatsingene til høyere aktivitet i noen av områdene med særlig høye levekårsutfordringer. Integreringstilskuddet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet dekker kommunenes særlige utgifter til integrering av flyktninger de første fem årene. I tillegg finnes det en rekke andre tilskudd. Erfaringer fra caseundersøkelse beskriver at svært mange tilskudd, fra flere offentlige etater, er spesielt rettet mot områder med levekårsutfordringer.

De kommunale ressurstilodelingsmodellene eller kriteriemodellene omfordeler ressurser fra områder med mindre levekårsutfordringer til områder med større levekårsutfordringer. Det er imidlertid en større andel av statlige tilskudd som tilfaller områder med levekårsutfordringer og dette bidrar til at omfordelingen mellom områder styrkes.

4.7 Ressurstildeling i storbyene

Innenfor de fleste sektorer i storbyene finnes det budsjetttildelingsmodeller som tildeler ressurser til enhetene etter faste kriterier. Ressursbruken ved enhetene reflekterer derfor i stor grad hvor mye ressurser enheten har blitt tildelt. Sett fra den andre siden vil en god ressursfordeling også reflektere forskjellene i ressursbehov mellom enhetene.

Mange ressurstildelingsmodeller er basert på analyser av kostnader i enhetene og bydelene. Dette er lignende analyser som er gjennomført i denne rapporten. Man identifiserer kjennetegn ved enheter eller bydeler som reflekterer økt kostnadsbehov og velger å inkludere dette som kriterier i tildelingen. Modellene er også ofte justert etter skjønn og kan eventuelt gi økonomiske insentiver til å omdisponere ressurser ytterligere eller å oppnå målsetninger satt for sektoren. Eksempler på slike analysegrunnlag for ressurstildelingsmodeller i Norge er for eksempel Halvorsen mfl. (2015) for Oslo eller Nielsen og Bråthen (2015) for Trondheim.

Iversen, Bonesrønning og Nyhus (2015) analyserte storbyenes organisering og finansiering av spesialundervisning. Ressursfordelingsmodellene var en svært viktig del av denne rapporten. Alle fire byene hadde en eller annen form for omfordeling mellom enhetene basert på kjennetegn ved elevsammensetningen eller innbyggerne i regionen. Noen av byene har gjort modifikasjoner av sine modeller etter dette, men prinsippene ligger fast. Analyser av skolene har tatt vesentlig plass i dette forskningsprosjektet og det viktigste funnet er at områder med levekårsutfordringer bruker mer ressurser til andre formål enn ordinær undervisning. Finansiering av spesialundervisning og tilrettelagt opplæring er dermed av vesentlig betydning.

Iversen mfl. (2015) vektlegger betydningen av kommunenes finansieringsmodeller i *skolene* og at dette er et viktig styringsverktøy for kommunene og at dette setter rammene for hva skolene har mulighet til å få til. Oversatt til problemstillingene i denne rapporten vil det si at finansieringsmodellene setter begrensninger for hvor stor ressursbruken i skoler med levekårsutfordringer kan være.. Analysene i Iversen mfl. (2015) viste at storbyene i stor grad benytter rammefinansiering av skolene og at de hadde gjort en rekke tilpasninger i modellene sine fram mot 2015, nettopp for å ivareta skoler med større ressursbehov. Kommunene hadde imidlertid ulik tilnærming til dette. Dersom alle elever med store behov var jevnt fordelt etter elevtall mellom skolene, ville det ikke vært noe behov for ekstra bevilgninger til noen skoler. Behovet oppstår når elevene med hjelpebehov er ulikt fordelt mellom skoler. For å justere på denne forskjellen hadde alle de fire storbyene innført levekårstildelinger. Dette var for å sikre en fordeling av ressurser mellom skolene etter hvor behovet i gjennomsnitt ble antatt å være

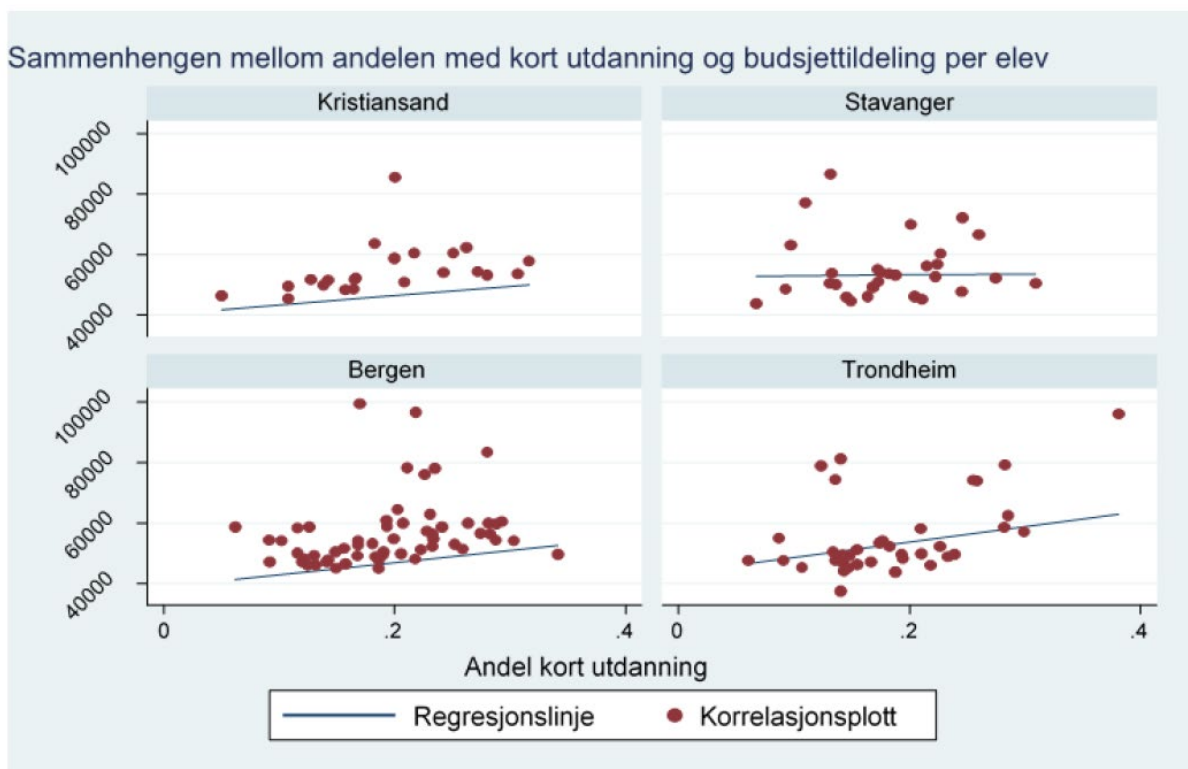
størst. En slik levekårstildeling vil i utgangspunktet ikke gjøre noe med fordelingen av risiko mellom skoleeier og skolene, men vil kun påvirke fordelingen mellom skoler og er et forsøk på å gi alle skoler like muligheter.

Trondheim kommune fordelte to ulike levekårspotter til skolene. Den ene gjaldt alle trinn og skoler, mens den andre ble fordelt til tidlig innsats i småtrinnet. Kommunen fordeler denne delen av ressursene 25 prosent etter elevtall og 75 prosent etter levekår. Levekårsressursene er vektet 20 prosent etter ikke-vestlig landbakgrunn, 25 prosent etter lav inntekt og 55 prosent etter lav utdanning. I tillegg er den noen kategorier av elever som får individbaserte tildelinger. Kristiansand kommune hadde også en slik levekårsressurs, som ble fordelt etter utflytting (25 prosent), enslige forsørgere (25 prosent) og utdanningsnivå (50 prosent).

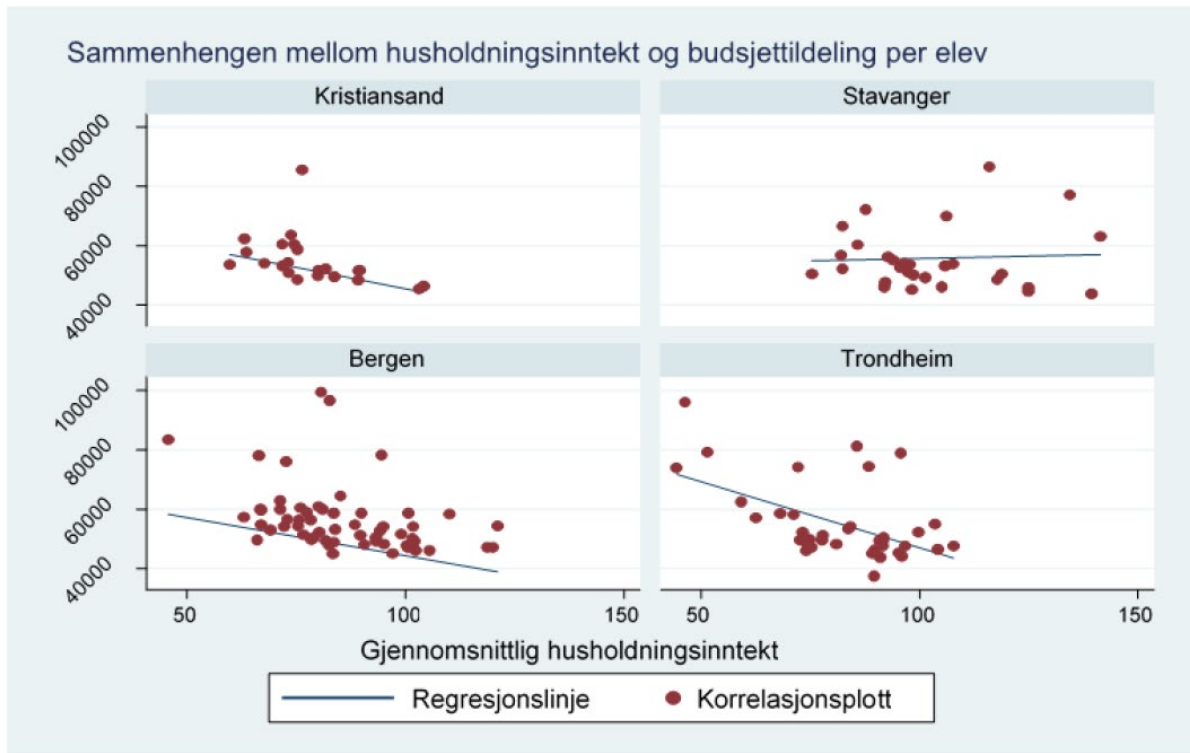
Stavanger kommune har delt kommunen inn i levekårssoner og utgangspunktet for tildelingen er SSBs indeks for levekårsproblemer. Faktorer som bidrar i levekårsindeksen er barneandel (barn 3-12 år/folkemengden), innvandrere, barneflyttinger, flyttinger, lav utdanning, høy utdanning, nettoinntekt, andel fattige, andel med høy gjeld, arbeidsløshet, andel på sosialhjelp, andel på attføringspenger, andel uførepensjonister, andel på overgangsstønad, helsetilstand, andel på barnevern, kriminalitet og ungdomskriminalitet. Stavanger kommunes finansieringsmodell har vært revidert det siste året. Levekårsinndelingen gjelder fortsatt. Bergen kommune benyttet Folkehelseinstituttets inndeling i levekårssoner. Kriteriene som inngår er medianinntekt, barnefattigdom, sosialhjelp, barnevernssaker, flytting, familiesituasjon og sosialt nettverk ved skolestart, språkvansker ved skolestart, leseferdigheter på 5.trinn, trivsel 8.trinn, leseferdigheter 9.trinn, frafall i videregående skole, lav utdanning, røyking hos foresatte ved skolestart, plassering i kommunalt tildelte boliger, størrelse og type bolig, bygging av nye boliger, alderssammensetning, innvandrere, uføretrygdete 18-49 år, organisasjonstetthet ungdommer 0-15 år, kriminalitet totalt, kriminalitet ungdom, sykefravær, respirasjonslidelser ved skolestart, tannhelse ved skolestart, dødelighet kreft, dødelighet hjerte og karsykdommer, dødelighet totalt. Skoler med en tilstrekkelig del av arealet i sin skolekrets i et område med «dårlige levekår» basert på kriteriene ovenfor, får tildeling.

Figurene nedenfor er hentet fra Iversen mfl. (2016) og viser hvordan skoletildelingen varierer med inntekt og utdanning. Vi ser at det er en tydelig sammenheng mellom lavinntekt og utdanningsnivå mot ressurstildeling i byene, særlig Bergen, Trondheim og Kristiansand. Det er for lite variasjon til å estimere sammenhengen mellom disse kriteriene på delområdenivå og ressursbruk i dette prosjektet, til å etterprøve dette, men Figur 14 og Figur 15 viser at

ressursbruken også er et resultat av tildelingen til skolene og at skolene kompenseres for økte behov.



Figur 14: sammenhengen mellom andelen innbyggere med kort utdanning og ressurstildeling per elev. (Kilde: Iversen mfl. (2015))



Figur 15: Sammenhengen mellom andelen innbyggere med lav inntekt og ressurstildeling per elev. (Kilde: Iversen mfl. (2015))

Levekårsindikatorer er viktige i tildeling til enheter og bydeler i de fleste sektorer. Kriteriesystemet for tildeling til bydelene i Oslo inneholder mange flere variabler enn det som er inkludert i denne rapporten og dette varierer mellom sektorer. Innvandring, ledighet, enslige forsørgere, lavinntekt og utdanningsnivå, dominerer tildelingen også der. Spesifikke eksempler på kriterier benyttet i ressurstildelingen er diskutert under hver sektor i analysedelen.

Som diskutert under analysene av alle sektorene gis det rom for at bydeler og enheter har høyere ressursbruk. Dersom det ikke var slik, ville vi ikke klart å identifisere så store utgiftsforskjeller. Hvilke kriterier som spiller en rolle varierer mellom sektorer og basert på hvilke kostnadsdrivere som har vist seg å være gjeldende. Det er likevel alltid et spørsmål om det omfordeles *nok* ressurser til å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud. Her finnes det ikke klare fasitsvar. En måte å se dette på er om det systematisk er enheter eller bydeler som driver med overforbruk. I de kvalitative intervjuene med nøkkelpersoner i ulike sektorer i kommunene i dette prosjektet ble dette temaet dekket, og hovedinntrykket fra samtalen er at det ikke eksisterer slik systematikk. Det er andre faktorer som i all hovedsak forklarer over eller underforbruk i enhetene. Iversen mfl. (2016) fant heller ikke en slik sammenheng for skolene i storbyene. Resultatene fra figur 14 og 15 viste likevel at ressurstilodelingsmodellene omfordeler ressurser ulikt mellom enheter. Dersom denne forskjellen *ikke* reflekterer at variasjonen i

ressursbehov mellom enhetene er ulik i byene, vil dette bety at avviket mellom tilgjengelige ressurser og ressursbehov varierer for de levekårsutsatte enhetene i byene. Dette diskuteres nærmere i kapittel 5.

5 Oppsummering og diskusjon av resultater

Dette forskningsprosjektet har bidratt til å kartlegge kostnadsforskjeller mellom analyseområder og andre områder i byene. Analyseområdene er valgt ut basert på en rekke levekårsindikatorer. Vi finner kostnadsforskjeller i en rekke ulike sektorer og en rekke ulike variabler. Det er vanskelig å gi tydelige tolkninger av størrelsen basert på hver enkelt indikator, siden de er såpass innbyrdes korrelerte, men vi skal forsøke å gi noen eksempler.

By og levekårsutvalget har identifisert en rekke analyseområder basert på kjennetegn ved innbyggerne i området. Innledningsvis i denne rapporten gikk vi gjennom hva som kjennetegner disse områdene. Det er flere innvandrere i områdene, særlig i analyseområdene i Oslo. Den største forskjellen er likevel for personer utenfor arbeid, både kvinner, menn, innvandrere og øvrig befolkning. Forskjellen er størst for personer over 30 år. Forskjellene mellom analyseområdene og andre områder er ganske konstant over tid. Kjennetegn ved innbyggerne er ganske konstant, men mål på ledighet og personer utenfor arbeid øker litt i analyseområdene. Utviklingen er også noe ulik mellom analyseområdene i Oslo og andre kommuner. For analyseområdene i Oslo reduseres ungdomsledigheten mer enn andre steder den siste perioden, mens økningen i gjeldsbelastningen også er større for analyseområdene i Oslo. Dette kan gjerne skyldes en generell utvikling for Oslo som helhet.

Litteraturoversikten og den deskriptive analysen i dette prosjektet, har slått fast at storbyene har større opphopning av levekårsutfordringer enn andre kommuner. Særlig gjelder dette for Oslo kommune. For at storbyene skal kunne tilby likeverdige tjenester i områder med store levekårsutfordringer kreves omfordeling av ressurser inn til storbyene og omfordeling av ressurser innad i storbyene. Gjennom inntektssystemet kompenseres kommunene for levekårsutfordringer. Analyser av hvilke faktorer som påvirker etterspørselen etter kommunale tjenester ligger til grunn for utgiftsutjevningen for norske kommuner. Detaljene rundt dette er diskutert innledningsvis, men nøkkelvariabler i denne rapporten er også sentrale i tildelingen av inntekter til norske kommuner. Brattbakk mfl. (2016) viser at storbyene *har* større utgifter enn andre kommuner i Norge og forfatterne beskriver at dette skyldes at storbyene har særlige utfordringer på bakgrunn av levekår. Innenfor skole, barnehage og delvis i noen andre sektorer kompenseres storbyen for dette gjennom utgiftsutjevningen. I tillegg får storbyene et storbytilskudd som skal kompensere for noe av dette. Inntektssystemet er dermed rigget for å kompensere storbyene for ekstraordinære utgifter, men for enkelte sektorer har man ikke egne

kostnadsnøkler. Verken Brattbakk mfl. eller denne rapporten konkluderer hvorvidt storbytilskuddet er dekkende for å kompensere for høyere utgifter i andre sektorer.

Analysen på ressursbruk på skolenivå i denne rapporten, viser at når storbyene eller andre *store* kommuner er sammenligningsgrunnlag, er betydningen av levekårsindikatorer signifikante. Det vil si at med storbyene og/eller andre større kommuner som sammenligningsgrunnlag ser det ut til at det er en tydelig sammenheng som tilsier at områder med levekårsutfordringer har høyere ressursbruk. Med alle kommuner som sammenligningsgrunnlag, det vil si at vi inkluderer små og mellomstore kommuner i analysen, er ikke sammenligningen like tydelig. Dette ser vi gjennom at koeffisientene er mindre og mer upresist estimert. Det er flere mulige forklaringer på det. En forklaring er at mange mindre kommuner som ikke har levekårsutfordringer har høy ressursbruk. Dette forklares gjerne med små enheter som ikke sikrer effektiv drift. En annen forklaring *kan* være at om man ser på hele Norge er ikke levekårsutfordringer det som påvirker ressursbruken i størst grad. En tredje måte å se dette på er at det er områder i storbyene, som har ekstraordinære utgifter knyttet til levekår som andre store kommuner eller andre deler av storbyene ikke har. Dersom inntektssystemet kompenserer storbyene for dette, krever dette en omfordeling innad i byene. Dersom inntektssystemet ikke kompenserer tilstrekkelig for dette, vil den økte ressursbruken som analysene illustrerer, gå på bekostning av andre områder i byene. Innenfor skole viser litteraturen imidlertid at utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenserer for utgiftsforskjeller i stor grad. I andre sektorer kan problemstillingen være annerledes. I dette prosjektet er imidlertid forskjeller innad i storbyene vektlagt, mens kommuneforskjeller kommer i andre rekke. Likevel tyder de analysene på at det er levekårsforskjeller i enkelte områder i de største byene, som gir økte kostnader og som andre kommuner ikke har. Andre kommuner har imidlertid andre utfordringer i å drive kostnadseffektiv skoledrift som kommer til syne i analysene.

Ut over inntektssystemet, har vi vist at det finnes en rekke statlige og private tilskudd som i stor grad tildeler ressurser til områder med levekårsutfordringer. Den kanskje største satsingen er den områdesatsingen. Et høyt antall kommuner mottar imidlertid andre tilskudd, fra direktorater og departementer og via skjønnsmiddeltildelingen fra fylkesmannen. Mange av de samme variablene, som i inntektssystemet, er også benyttet i kommunale ressurstilodelingsmodeller til bydeler eller enheter.

Litteraturen om nabolageeffekter benyttes som motivasjon for analysene i denne rapporten. Litteraturen gir evidens for nabolagets betydning for flere utfall. Se for eksempel Durlauf

(2004) for en tidlig oversiktsartikkel. Mer spesifikke analyser viser at dette har betydning for inntekt og utdanning (Brattbakk (2014), Brattbakk og Wessel (2017), Raaum mfl. (2006), Markussen og Røed (2018) og Von Simson og Umblijs (2019). Chetty, Hendren og Katz (2016) finner at å flytte til et «bedre» nabolag påvirker en rekke framtidige utfall. En svensk studie Eriksson mfl. (2016) finner blant annet en tydelig sammenheng mot kriminalitet, men at denne domineres av familiebakgrunn

Litteraturen bemerker dermed betydningen av å vokse opp i nabolag med levekårsutfordringer. Det har betydning for individuelle utfall og det har betydning for samfunnet i form av arbeidsledighet, kriminalitet og lignende. Selv om det er uklart i litteraturen om virkningen av økt ressursbruk, særlig innenfor skolene, gir litteraturen noe evidens for at økt ressursbruk kan ha en effekt i områder med levekårsutfordringer. Innbyggere i områdene vil også ha andre rettigheter. Resultatene i denne rapporten tilsier at det er mer ressurskrevende å identifisere, tilrettelegge for og skape tillit til enkelte innbyggere i disse områdene. Økt ressursbruk kan skape inkludering, trivsel og være avgjørende for å snu en ond sirkel med lav utdanning, lav inntekt og arbeidsledighet. Mye av tiltakene er dermed rettet mot barn og unge områder med levekårsutfordringer.

5.1 Utgiftsulemper i analyseområder

Den delen av rapporten som er viet størst oppmerksomhet omhandler utgiftsulemper i analyseområdene. Vi har også prioritert analyser av kommunale utgifter, hovedsakelig på grunn av det er her data er tilgjengelig. Likevel inneholder rapporten et kvalitativt påfyll av analyser og beskrivelser av områdesatsingene og andre tilskudd som kommer områder med levekårsutfordringer til gode.

Det er vanskelig å gi et matematisk presist svar på hvor høye utgifter som belastes det kommunale budsjettet av at det for eksempel flytter inn 10 innvandre, 5 enslige forsørgere, 3 lavinntektshusholdninger og 12 voksne individene med lavt utdanningsnivå. Det kan hende at flere av disse individene ikke påvirker kommunale budsjetter mer enn andre innbyggere i det hele tatt. Det analysene *kan* si noe om, er gjennomsnittlige kostnadsforskjeller mellom områder med levekårsutfordringer og andre områder over tid. Nedenfor skal vi gi noen beregninger av disse utgiftsforskjellene sektorvis. Vi starter med oppvekstområdet, som er de analysene vi har hatt mulighet til å gjøre på det mest disaggregerte nivået.

Omtrent 95 prosent av lærere har godkjent utdanning som oppfyller kompetansekravene for tilsetting. Forskjellen i andelen lærere med godkjent utdanning mellom analyseområdene og andre områder er på hele 3 prosentpoeng. Videre ser vi at dersom andelen som karakteriseres i en gruppe med lav sosioøkonomisk status (innvandrere, enslig forsørger, lavinntekt eller lav utdanning) så reduseres andelen lærere med godkjent utdanning med mellom 0,3 og 0,4 prosentpoeng. Disse analysene tyder på at lærerkvaliteten i skolene i områder med levekårsutfordringer er lavere enn i andre skoler. Dette påvirker nok ikke de direkte utgiftene i særlig grad. Dersom dette påvirker utgiftene, så er det heller i form av at lærere uten godkjent utdanning tjener mindre og at utgiftene dermed er mindre. Dersom disse lærerne i gjennomsnitt gir undervisning av lavere kvalitet, kan det imidlertid tenkes at det medfører samfunnet høyere framtidige kostnader som følge av de samme levekårsutfordringene som er der i dag. Dette gir en ond sirkel, slik som påpekt i litteraturen, med at barn som vokser opp i «dårlige» nabolag gjør valg for framtiden som gjør at forskjellene mellom områder i byene vedvarer.

Når det gjelder direkte utgifter, viser skoleanalysene at utgifter til *annet enn ordinær undervisning* ser ut til å være høyere i områder med levekårsutfordringer. For *ordinær undervisning* kan det se ut som at ressursbruken er lavere i disse områdene. Det mest robuste funnet vi finner, er at andelen av de totale årstimene som går til annet enn ordinær undervisning er høyere i analyseområdene og at denne andelen øker etter hvert som andelen innbyggere som faller inn under levekårskategoriene øker. Hvorvidt årstimer per elev til ordinær undervisning og årstimer per elev til *annet enn ordinær undervisning* endres, er vanskelig å få signifikante resultater for. Basert på den litteraturen som påpeker at utfordringene oppstår når flere levekårs kategorier slår inn samtidig, er det mulig å gjøre noen beregninger av dette. Dette er hentet fra Tabell 23 i kapittel 4. Her ser vi tydelig at forskjellen i andel årstimer til annet enn ordinær undervisning er drevet områdene som scorer høyt på alle fire levekårsindikatorene. Det vil si at det er mange enslige forsørgere, lavinntektshusholdninger, lavt utdannede og en høy innvandrerandel. Forskjellen mot områdene som ikke scorer høyt på noen av levekårsindikatorene er på hele 10,9 prosentpoeng. I gjennomsnitt brukes omtrent 22 prosent av årstimene til annet enn ordinær undervisning. Gitt de andre faktorene i modellen, er derfor andelen årstimer til annet enn ordinær undervisning i områdene som scorer høyt på over 30 prosent.

I analysene i Tabell 23, finner vi ikke signifikante forskjeller for årstimer per elev til ordinær undervisning og årstimer per elev til annet enn ordinær undervisning. Områdene som scorer høyt på alle fire levekårsindikatorene ser imidlertid ut til å bruke mer på annet enn ordinær

undervisning og mindre på ordinær undervisning og det ser også ut til at forskjellen i *annet* enn ordinær undervisning er størst. I Tabell 9 ser vi nærmere på dette. Her utnyttes publiseringen av skolebidragsindikatorer og forventede skalapoeng for elevgruppen. Forventede skalapoeng er beregnet ut fra elevsammensetningen på trinnet. Variabler som er benyttet i denne beregningen er utdanningsnivå, inntekt og elevens innvandringsbakgrunn. Scorer du høyere enn forventede skalapoeng er skolebidraget positivt og vice versa. Vi benytter imidlertid forventede skalapoeng som mål på elevens levekårsbakgrunn. Forventede skalapoeng er et presist på mål på elevsammensetningen siden det sier noe om elevene som er på skolen i dag og ikke innbyggerne som helhet. I gjennomsnitt har analysegrunlaget omtrent 50 forventede skalapoeng, minimum er 45,5 og maksimum er 52,8. Et standardavvik er på omtrent 1,3.

Resultatene fra analysene med forventede skalapoeng tilsier at et standardavviks endring i forventede skalapoeng øker andel årstimer til annet enn ordinær undervisning med 5,2 prosentpoeng. Dette er sammenlignbart med forskjellene i Tabell 23 på 10,9 prosent, som vil tilsvare litt over to standardavviks endring i Tabell 9. I Tabell 9 ser vi også at et standardavviks endring i forventede skalapoeng gir 0,57 årstimer per elev *mindre* til ordinær undervisning og 3,54 årstimer per elev *mer* til annet enn ordinær undervisning. Grovt regnet tilsvarer et standardavviks endring i elevsammensetningen 3 årstimer mer til undervisning per elev og to standardavvik gir 6 årstimers endring.

Et regneeksempel for på to gjennomsnittlige skoler på 400 elever kan illustrere sammenhengen ytterligere. En skole har forventede skalapoeng et standardavvik under gjennomsnittet og en skole har forventede skalapoeng et standardavvik over gjennomsnittet, slik at forskjellen mellom skolene er på to standardavvik. Forskjellen mellom skolene vil være på 2400 årstimer til undervisning gitt andre faktorer som er inkludert i modellen. Dette tilsvarer omtrent 3,5 årsverk til undervisning, fordelt på et knapt årsverk mindre til ordinær undervisning ved skolene som har levekårsutfordringer og i overkant av 4 årsverk mer til annet enn ordinær undervisning. Dette er et gjennomgående resultat i alle våre skoleanalyser. Områder med levekårsutfordringer bruker mer ressurser til annet enn ordinær undervisning, men at forskjellen i ressursbruk dempes noe av færre årstimer til ordinær undervisning i disse områdene. I dette enkle regneeksemplet er forskjellen på 4 årsverk til annet enn ordinær undervisning mellom to like store skoler, men en skole har forventede skalapoeng et standardavvik over gjennomsnittet og den andre skolen har forventede skalapoeng et standardavvik under gjennomsnittet. Siden skolene i områder med lave forventede skalapoeng (større levekårsutfordringer) bruker mindre ressurser per elev til ordinær undervisning, er den samlede forskjellen til undervisning på

omtrent 3,5 årsverk. Sammenligningen er ikke gjort for de mest ekstreme skolene i hver sin ende. Mellom skolene som har størst levekårsutfordringer og de som har minst levekårsutfordring er enda større.

Ordinær undervisning er den delen som driver ressursbruken i størst grad. I tillegg har vi sett på administrasjonskostnader og sosialpedagogiske rådgivere per elev. Sammenligningen mellom de samme skolene tilsier 0,05 prosent stilling mer administrasjon per elev, som vil si 22,5 prosent årsverk ekstra til administrasjon for skolene med mer levekårsutfordringen. For sosialpedagogiske rådgivere er forskjellen på 0,34 ekstra (antall). I denne analysen ser vi ikke noen forskjell på assistentbruken. Vi har også (ikke rapportert her) analysert antall assistenter i skolen per elev og heller ikke funnet signifikante sammenhenger. Lærerkvaliteten er lavere i skolene med levekårsutfordringer, på samme nivå som i analysene diskutert ovenfor.

For andre sektorer er de kvantitative analysene basert på analyser i Oslo. I gjennomsnitt benyttes det mellom 500 og 600 kroner per innbygger til aktivitetstilbud for barn og unge. Det er imidlertid store forskjeller mellom bydelene i Oslo. Innledningsvis i analysedelen så vi at for hvert prosentpoeng ekstra andel lavinntektshusholdninger økte utgiftene per innbygger med 50 kroner samtidig som de økte med 157 kroner for hvert prosentpoeng ekstra andel enslige. Dette vil for eksempel bety at gitt andre nivå på levekår, vil bydeler (gjennomsnittlig antall innbyggere) med ett prosentpoeng høyere andel enslige i gjennomsnitt ha utgifter til aktivitetstilbud på 6 millioner kroner. Som poengtert flere ganger er ikke dette noen årsakssammenhenger, men det forteller oss at utgiftene er ganske mye høyere i bydeler med levekårsutfordringer. Vi ser videre fra Tabell 24 at bydelene som scorer høyt på alle levekårsindikatorene har over 700 kroner høyere utgifter per innbygger enn de som ikke scorer høyt på noen av levekårsindikatorene. For en gjennomsnittlig bydel med 38 000 innbyggere tilsier dette utgiftsforskjeller på i overkant av 20 millioner kroner. Vi ser imidlertid ikke så stor forskjell mellom bydelene som har «litt» levekårsutfordringer og de som har «store» levekårsutfordringer. Forskjellen er mot de bydelene som ikke scorer høyt på noen av levekårsutfordringene. For andre byer så bekreftes inntrykket gjennom kvalitative intervjuer at det er ressurskrevende å tilrettelegge for aktivitet blant disse gruppene av innbyggere.

Når det gjelder kommunale fritidssentre har bydelen i Oslo i gjennomsnitt 0,3 årsverk per 1000 innbyggere. Analysene innledningsvis i kapittel 4 viste for eksempel at et prosentpoengs forskjell i andel enslige forsørgere, gitt andre levekårsindikatorer, i gjennomsnitt tilsier en forskjell på 0,1 årsverk per 1000 innbyggere. Eller 3,8 ekstra årsverk totalt.

For barnevernet har vi sett at ressurstildelingen i kommunene i vesentlig grad omfordeler ressursene etter levekår. Det er også et tydelig inntrykk gjennom intervjuer at utgifter til barnevern er høyere i områder med levekårsutfordringer. Et direkte mål på dette som *ikke* er inkludert direkte i analysene er familier med rus- og psykiatriutfordringer. I disse områdene er det både flere og tyngre tiltak. Indirekte er imidlertid dette godt dekket inn gjennom de andre variablene vi benytter. Målene på ressursbruk vi benytter er utgifter per innbygger 0-22 år (netto) og andel barn med tiltak. Det førstnevnte målet viste seg innledningsvis å være sterkest korrelert med andel enslige. Bydeler som har ett prosentpoeng høyere andel enslige har utgifter knyttet til barnevern på 4500 kr per innbygger 0-22 år, gitt andre faktorer. I tillegg ser vi en positiv sammenheng mellom andel lavt utdannede og utgifter til barnevern på 310 kroner per innbygger 0-22 år. Sammenhengen mellom andel enslige forsørgere. Når vi inkluderer levekårsindikatorene enkeltvis, finner vi også en signifikant sammenheng med andel innvandrere og andel lavinntektshusholdninger. I Tabell 24 ser vi at forskjellen i utgifter til barnevern i områder som scorer høyt på alle levekårsindikatorer er 12 200 kroner per innbygger 0-22 høyere enn i områdene som ikke scorer høyt på noen av levekårsindikatorene. I gjennomsnitt (bydelssnitt) er utgiftene på i overkant av 11 000 per innbygger. 12 200 per innbygger 0-22 år, tilsvarer totale utgiftsforskjeller innenfor barnevern på omtrent 114 millioner kroner. Som vi har sett skyldes dette flere barn med tiltak og tyngre tiltak i disse områdene. I Oslo er netto driftsutgifter per tiltak 320 000 kroner. Andel barn med tiltak er det andre målet på ressursbruk i bydelen og fungerer som en forklaring på den sterke sammenhengen med utgifter til barnevern. Samme beregning viser at bydeler som scorer høyt på alle levekårsindikatorer i gjennomsnitt har 3,6 prosentpoeng høyere andel barn med tiltak i barnevernet. Til sammenligning er gjennomsnittet 3,6 prosent. Dette bidrar til å forklare at bydelen med levekårsutfordringer har svært høye utgifter til barnevern.

I gjennomsnitt mottar omtrent 2 prosent av alle husholdninger kommunal bostøtte i Oslo. Tidlige analyser i denne rapporten viste at denne avhenger positivt av andel enslige forsørgere i bydelen, i tillegg til utdanningsnivå. Et prosentpoengs økning i andel enslige forsørgere tilsier at andelen husholdninger med kommunal bostøtte øker med omtrent et halvt prosentpoeng. Dette er en ganske sterk sammenheng, men det er ikke overraskende at kommunal bostøtte er mer vanlig i bydeler med levekårsutfordringer. Et eksempel på utgifter innenfor helse, er utgifter til forebygging, helsestasjons og skolehelse (KOSTRA-funksjon 232). I gjennomsnitt er utgiftene på 736 kroner per innbygger. Vi ser at utgiftene er høyere i bydeler med mange lavinntektshusholdninger og lav utdanning, men forskjellene er relativt små. Intervjuer med

nøkkelpersoner innenfor denne sektoren bekrefter at tjenestene rettet mot disse gruppene *kan* være mer ressurskrevende. Årsaken til dette kan være hyppigere hjemmebesøk i et forebyggingsperspektiv, mer administrasjon i forbindelse med avtaler som må gjøres og lignende. Ressurstilodelingsmodellene i byene sier at omfordelingen også er mye mindre her enn for eksempel innen barnevern.

I Oslo er andel sosialhjelpsmottakere (bydelssnitt) på 3,2 prosent. I de tidlige analysene så vi at særlig andelen med lavt utdanningsnivå påvirket denne andelen. Tabell 24 viser imidlertid at det er en del forskjell mellom bydelene. Gitt andre faktorer som er inkludert i modellen, er forskjellen mellom bydelene som scorer høyt på alle levekårsindikatorer og de som ikke scorer høyt på noen, hele 3 prosentpoeng. Vi ser imidlertid at forskjellen mellom de som scorer høyt på kun en levekårsindikator og de som scorer høyt på alle er i overkant av ett prosentpoeng.

I gjennomsnitt benyttes det i underkant av 1200 kroner per innbygger til råd, veiledning og forebyggende arbeid innenfor sosialtjenesten. Vi har sett at denne er sterk korrelert med andel enslige forsørgere og lavt utdanningsnivå. Tabell 24 viste at utgiftene er i overkant av 1000 kroner per innbygger høyere i områder som scorer høyt på alle fire levekårsindikatorer enn de som ikke scorer høyt på noen. Forskjellen mellom de som scorer høyt på kun en levekårsindikator og de som scorer høyt på alle, er på omtrent 300 kroner per innbygger. 1000 kroner per innbygger tilsvarer 38 millioner kroner for en gjennomsnittlig stor bydel. Forskjellen på 300 kroner tilsvarer i overkant av 11 millioner kroner. Det er også tegn til at arbeidsrettede tiltak per innbygger er mer ressurskrevende i områder med levekårsutfordringer.

Vi har ikke analysert *alle* kommunale utgifter i denne rapporten. Vi har analysert flere enn de som er rapportert her, men har gjort prioriteringer. Tabellene og beregningene som er gjort her, viser at ressursbruken er vesentlig høyere i områder med levekårsutfordringer. Særlig gjelder dette innenfor oppvekstområdet, men barnevern og skole. Vi har for eksempel analysert utgifter til kommunale helse- og omsorgstjenester. Her finner vi *ikke* noen sammenheng med levekår. Snarere tvert imot er det indikasjoner på en motsatt sammenheng, men ressursbruken virker å variere av andre årsaker.

Utgiftene som er analysert her, er analyser over kommunale budsjetter. En del av ressursbruken går imidlertid over statlige budsjetter, for eksempel i form av tilskudd. Vi har ikke hatt like stort fokus på dette i denne rapporten, mest fordi data på dette er mangelfullt. Vi har imidlertid gitt dette en del oppmerksomhet i kvalitative intervjuer.

5.2 Fordeling av utgifter mellom stat og kommune – inntektssystemet, områdesatsingene og andre statlige tilskudd

Staten kompenserer kommunene for levekårsulemper hovedsakelig gjennom inntektssystemet. Flere sektorer har egne delkostnadsnøkler som kompenserer kommunene for økte utgifter knyttet til dette. Brattbakk mfl. (2015) fant imidlertid utgiftsforskjeller også for sektorer uten delkostnadsnøkler. For storbyenes del blir det også fordelt omtrent 580 millioner kroner i storbytilskudd, med begrunnelse i spesifikke storbyulemper knyttet til levekår. Denne rapporten konkluderer ikke hvorvidt inntektssystemet og andre tilskudd er dekkende for storbyenes utgifter knyttet til levekår for *alle* sektorer. Områdesatsingene er en annen ordning hvor det bevilges over 220 millioner kroner til områder i storbyene med store levekårsutfordringer.

Analysene av områdesatsingene er viet noe plass, fordi de utgjør er viktig del av ressursbruken i levekårsområder. Kvalitative intervjuer har satt søkelys på områdesatsingene. Områdesatsingene er satsinger i områder som er del av analyseområdene i dette prosjektet. Regjeringen bevilger i 2019, 220 millioner kroner gjennom sju ulike departementer til områdesatsingene. Tabell 26 i kapittel 4 redegjør for denne tildelingen.

Ressursbruken i forbindelse med områdesatsingene virker direkte på områder med levekårsutfordringer. Vi har dokumentert denne ressursbruken gjennom statlige bevilgninger. I tillegg kommer kommunale bevilgninger til områdesatsingene.

Det er et potensiale i organiseringen av områdesatsingene til å kunne jobbe sektorovergripende og bidra til at gevinster tas ut på tvers av enheter, avdelinger, sektorer eller bydeler. Hvorvidt dette potensialet nås fullt ut, vil ikke denne rapporten gi noe svar på. Informantene i intervjuene gir en del gode eksempler på hvordan områdesatsingene bidrar til å gjøre tjenestene bedre.

For departementene er en interessant problemstilling hvorvidt midlene som fordeles i område fører til endring, at det er tjenester og investeringer som skiller seg fra annen kommunal drift eller om områdesatsingens arbeid hadde funnet sted uten bevilgningene fra staten og vært finansiert over den kommunale rammen. Dersom områdesatsingen erstatter noe som ville skjedd uansett. Det vil si at prosjektene som gjennomføres i områdesatsingene ville blitt satt i gang i kommunal regi, så ville vi sett at annen kommunale ressursbruk ville vært lavere i områdene og at man kunne frigjort ressurser og vridt fokuset over på andre levekårsutsatte områder som ikke er en del av noen områdesatsing. Vi finner *ingen* tegn på dette verken i kvantitative eller kvalitative analyser. Funn i denne rapporten gir tegn til at områdesatsingene fungerer etter hensikten, uten at vi har grunnlag for å konkludere på dette området.

I tillegg til inntektssystem, storbytilskudd og områdesatsinger finnes det en rekke statlige tilskudd. Denne rapporten konkluderer med at en stor andel av tilskuddene tilfaller områder med levekårsutfordringer. KOSTRA viser at statlige tilskudd utgjør mellom 2,5 prosent og i overkant av 5 prosent av driftsinntektene i storbyene. Dette er imidlertid en bredere definisjon av tilskudd enn hva som er fokus i denne rapporten. I tillegg dekker integreringstilskuddet så godt som alle utgifter knyttet til innvandrerbefolkningen.

Hvordan er utgiftsfordelingen mellom stat og kommune for områder med levekårsutfordringer? Svaret på dette spørsmålet er at *risikoen og ansvaret* for finansiering av utgifter forbundet med opphopning av levekårsutfordringer, ligger på kommunene (storbyene i dette tilfellet). Ting som oppstår, ressurskrevende hendelser og lignende, dekkes gjennom kommunale budsjetter. Likevel er kommunene og byene kompensert for utgiftsulemper gjennom inntektssystemet, som i prinsippet skal gjøre dem rustet til å håndtere slike hendelser. Områdesatsingene og et mangfold av statlige tilskudd bidrar også med ressurser inn i disse områdene. Risikoen ligger dermed på kommunale budsjetter, men staten bidrar til å redusere konsekvensene av denne risikoen ved ekstra bevilgninger basert på objektive kriterier ved byene.

5.3 Betydningen av kommunal ressurstildeling

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal sikre kommunene like muligheter til å tilby tjenester til sine innbyggere. For å oppnå dette, inngår en rekke faktorer som påvirker etterspørselen etter kommunale tjenester. For at denne omfordelingen skal nå ut til bydelene eller enhetene i områder med større ressursbehov, er man avhengig av at kommunene allokere ressurser ut til enheter ved bruk av kriterier som fanger opp denne forskjellen i behov.

I denne rapporten har vi diskutert en del kommunale ressurstilodelingsmodeller og kriteriemodeller. Vi skal ikke gjengi denne beskrivelsen i detalj, men enkelte indikatorer går igjen og i noen grad varierer det mellom sektorer hvilke kriterier som er vektlagt. I denne rapporten har vi karakterisert levekår ved hjelp av andel enslige, lav utdanning, lavinntekt og innvandrerandeler. Dette er vesentlige indikatorer i kriterie- og ressurstilodelingsmodellene også.

Hvor viktig er slike modeller for ressursbruken i områder med store levekårsutfordringer? Svaret på det er at det er av stor betydning. Uten at levekårsfaktorer er inkludert i tildelingen til enhetene, vil ikke områder med store levekårsutfordringer hatt mulighet til å tilby de tjenestene

de gjør i dag. Budsjettet deres er i stor grad bindende og setter rammer for de tjenestene man har mulighet til å tilbyd.

For å illustrere dette ser vi at for eksempel innenfor oppvekstområdet, slik som skole og spesielt barnevern, er omfordelingen av størst betydning. Her ser vi også størst forskjeller i ressursbruk mellom områdene. Levekår har en mer kostnadsdrivende effekt på disse områdene enn andre kommunale sektorer. Man kan spørre seg om ressursbruken er høyere fordi man tildeler ekstra ressurser eller om tildelingen er høyere fordi behovet er større i disse områdene? Bak ressurstildelingsmodellene i de største byene, bak inntektssystemet og bak kriteriemodellene i Oslo kommune, ligger en lang rekke analyser av etterspørselen etter kommunale tjenester. Kriteriene varierer imidlertid mellom byer, slik at det finnes ikke noe klart fasitsvar på hvordan de ulike levekårsindikatorne skal vektlegges til enhver tid.

Ressursbruken ved enheter reflekterer tilgjengelige ressurser, samtidig som tilgjengelige ressurser er et resultat av ressursbehovet ved enhetene. Vårt inntrykk gjennom dette prosjektet er imidlertid ikke at skoler og andre enheter med levekårsutfordringer går mer systematisk med underskudd enn andre enheter. Det er naturligvis unntak, men flere av våre kontakter peker på andre faktorer som bidrar til hyppige budsjettunderskudd.

Likevel er ressursbehovet i forandring. Tildelingsmodeller revideres og endres for å møte nye behov. Tregheter i denne tilpasningen kan gi ulike vilkår for enhetene. Inntrykket er likevel at storbyene er gode på å tilpasse modellene, samtidig som at de holder viktige elementer fast for å sikre langsiktighet for enhetene.

For oppvekstområdet er det tjenestene i stor grad rettighetsfestet. Det vil si at enheten plikter å tilby tjenester til brukere med ulike behov. Om vi går 10-20 år tilbake, hadde også ressurstildelingsmodellene preg av slik rettighetsfesting. Det vil si at enhetene fikk tildelt ressurser basert på antall brukere, antall vedtak eller lignende. Storbyene og flere andre kommuner har gått bort fra slik tildeling og har desentralisert *risikoen* til skoler, barnehager og andre enheter. Kommunene praktiserer rammefinansiering i stor grad og kompenserer enhetene for ulikt ressursbehov basert på objektive kriterier. Figur 14 og figur 15 viser imidlertid at dette gjøres ulikt i storbyene for skolene. Det benyttes ulike kriteriesett og graden av kompensasjon er ulik. Dette kan være et tegn på at byene gir skolene ulike muligheter til å tilby likeverdige tilbud. Det kan også være at ressursbehovet mellom enhetene ikke varierer like mye med sosioøkonomiske kriterier i alle byene. Likevel, kan det bety at ressursbruken i større grad reflekterer ressurstildelingen enn det reelle ressursbehovet. Dersom byene hadde kompensert

levekårsutsatte områder i enda større grad, kan det se ut som ressursbruken også hadde vært høyere i området. Sett på den andre siden, ville nok dette også vært tilfelle ved enheter som ikke har store levekårsutfordringer. Budsjettbeskrankningen er i stor grad bindende for enhetene i kommunal sektor.

Byene tildeler budsjett ulikt for ulike sektorer. Sektorene innen oppvekstområdene og til dels helse har lengre tradisjon for å benytte objektive kriterier og variasjon i ressursbehov etter levekår er mer fremtredende. I en del andre sektorer, som for eksempel kultur, er ikke fordeling etter levekår like framtrødende (likevel ikke fraværende i tildelingen til bydeler). Resultater i denne rapporten tyder på at for å tilby samme tjenester innen kultur, slik som fritidssentre og fritidsaktiviteter, krever det mer tilrettelegging, oppsøkende aktivitet og organisering. Analysene i denne rapporten viser også at ressursbruken varierer med levekår, noe som er et tegn på at budsjettene også er høyere i områder med levekårsutfordringer.

Litteratur

Agenda Kaupang, Proba samfunnsanalyse og Civitas (2016) *Sluttevaluering av Groruddalsatsingen*. Rapport R8997 Agenda Kaupang.

Angrist, J.D og Pischke, J.S (2009) *Mostly harmless econometrics*. Princeton university press.

Aronson, E., (1999), *The Social Animal (Eighth Edition)*, New York: Worth Publishers.

Bonesrønning, H. og Iversen, J.M.V (2013) *Disadvantaged students in the early graded: will smaller classes help them?* Education economics, 21(4).

Borge, L.E., Haraldsvik, M., Løyland, K. og Nyhus, O.H. (2013) *Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling*. SØF-rapport 04/13.

Brattbakk, I. (2014) *Block, neighbourhood or district? The importance of geographical scale for area effects on educational attainment*. Geografiska Annaler Series B Human Geography 96(2).

Brattbakk, I. og Anderssen, B. (2017) *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*. AFI-rapport 02/17.

Brattbakk, I., Nyhus, O.H., Andersen, B., Reichborn-Kjennerud, K. og Iversen, J.M.V (2016) *Storbyfaktoren – storbyenes særlige og sosiale utfordringer*. AFI-rapport 13/2016

Brattbakk, I. og Wessel, T. (2013) *Long term neighbourhood effects on education, income and employment among adolescents in Oslo*. Urban studies 50 (2)

Brattbakk, I. og Wessel, T. (2017) *Nabolagets effekt – Hva er problematisk med geografisk ulikhet?* I J. Ljunggren (red.), Oslo - ulikhetenes by (s. 337-358). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Brattbakk, I., Andersen, B., Hagen, A.L., og Dalseide, A.M. (2017) *På sporet av det nye Grønland. Sosiokulturell ståstedsanalyse av Grønland i Bydel Gamle Oslo*. AFI Rapport 04/2017

Chetty, R., Hendren, N. og Katz, L.F (2016) *The effects of exposure to better neighborhoods on children: new evidence from the moving to opportunity experiment*. American economic review, 106(4), 855-902.

Clampet-Lundquist, Susan, og Douglas S. Massey. 2008. "Neighborhood Effects on Economic Self-Sufficiency: A Reconsideration of the Moving to Opportunity Experiment." *American Journal of Sociology* 114 (1): 107–43.

Crowder, Kyle, and Scott J. South. 2011. *Spatial and temporal dimensions of neighborhood effects on high school graduation*. *Social Science Research* 40: 87–106.

Damvad (2015) *Effekt- og resultatverktøy for områdeløft*. Damvad

Durlauf, S. (2004) *Neighborhood effects*. *Handbook of regional and urban economics*, 2004, vol 4.

Econ Pöry (2008) *Følgeevaluering av områdesatsingen i Groruddalen*. Econ pöry rapport 2008-124.

Econ Pöry (2010) *Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalen – underveisrapport*. Econ Pöry rapport 2009-119.

Econ Pöry og Proba samfunnsanalyse (2011) *Følgeevaluering av Groruddalsatsingen 2010*. Econ Pöry rapport 2010-096.

Epland, J., og Kirkeberg, M.I. (2016) *Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004-2014*. Statistisk sentralbyrå rapport 11/2016.

Epland, J., og Kirkeberg, M.I. (2017) *Ett av ti barn tilhører en husholdning med vedvarende lavinntekt*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ett-av-ti-barn-tilhorer-en-husholdning-med-vedvarende-lavinntekt>

Eriksson, K.H., Hjalmarsson, R., Lindquist, M. og Sandberg, A. (2016) *The importance of family background and neighborhood effects as determinants of crime*. *Journal of population economics*, vol 29 (1).

Grunnskolen informasjonssystem (2020) www.gsi.udir.no

Halvorsen, T., Nyhus, O.H., Haraldsvik, M., Dyrstad, K., Borge, L.E., og Mandal, Roland (2015). *Evaluering av Oslo kommunes kriteriesystem*. Sintef-rapport A27210.

Haraldsvik, M., Kråkenes, T. og Nyhus, O.H (2019) *Delkostnadsnøkkelen for grunnskole og norm for lærertetthet*. SØF-rapport 05/19.

Iversen, J.M.V, Bonesrønning, H. og Nyhus, O.H. (2016) *Spesialundervisning i storbyene*. SØF-rapport 04/16.

Katz, L., J. Kling og J. Liebman, (2001), “*Moving to Opportunity in Boston: Early Results of a Randomized Mobility Experiment*,” *Quarterly Journal of Economics*, 116, 2, 607-654.

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019a) *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019b) *Områdesatsinger*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/omradesatsing/id2008179/>

Leventhal, T. and J. Brooks-Gunn, (2002), “*The Early Impacts of Moving to Opportunity on Children and Youth in New York City*,” mimeo, Columbia University Teachers College, Center for Children and Families.

Ludwig, Jens, Greg J. Duncan, Lisa A. Gennetian, Lawrence F. Katz, Ronald C. Kessler, Jeffrey R. Kling, og Lisa Sanbonmatsu. 2012. “*Neighborhood Effects on the Long-Term Well-Being of Low-Income Adults*.” *Science* 337 (6101): 1505–10.

Manski, C. (1993) *Identification og edogeneous social effects: the reflection problem*. *Review of economic studies*, 60, 531-542.

Markussen, S. & Røed, K. (2018). *The Golden Middle Class Neighborhood: Trends in Residential Segregation and Consequences for Offspring Outcome*. IZA discussion paper series no 11684, 1-52.

Nielsen, R.A. og Bråthen M. (2015) *Evaluering av kriteriemodellen i Trondheim*. FAFO-rapport 2015/2.

Nyhus, O.H, Kråkenes, T. & Haraldsvik, M (2019) *Delkostnadsnøkkelen for grunnskole og norm for lærertetthet*. SØF-rapport 05/19

Oslo kommune (2020): *Områdepolitikk i Oslo*. <https://www.oslo.kommune.no/byutvikling/omradepolitikken-i-oslo/#gref>

Raaum, O., Salvanes, K. G. & Sørensen, E. Ø. (2006). *The Neighbourhood is Not What it Used to be*. The Economic Journal, 116(508), 200-222.

Reinvang, R., Grindheim, J.E., Hansen, V.W. og Rasmussen, I. (2015) *En komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger*. Vista-rapport 2015/18

Rivkin, S., (2001), "Tiebout Sorting, Aggregation, and the Estimation of Peer Group Effects," Economics of Education Review, 20, 201-209.

Rogne, A.F., Andersson, E.K., Malmberg, B. og Lyngstad, T.H. (2019) *Neighbourhood concentration and representation of non-european migrants. New results from Norway*. European journal of population, 1-13.

Rosenbaum, E. and L. Harris, (2001), "Residential Mobility and Opportunities: Early Impacts of the Moving to Opportunity Demonstration in Chicago," Housing Policy Debate, 12, 2, 321-346.

Ruud, M.E., Barlindhaug, R. og Staver, A.B. (2020) *Kunnskapsoversikt: Områderettet innsats som virkemiddel. Internasjonale eksempler*. NIBS Rapport 2019-25.

Sandsør, A.M.J, Reiling, R., Skålholt, A. & Pedersen. C. (2020) *Evaluering av norm for lærertetthet: Analyse av GSI og spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere*. NIFU arbeidsnotat 2020:2.

Stortingsmelding 14 (1994-95): *Om levekår og boforhold i storbyene*. Kommunal og arbeidsdepartementet.

Stortingsmelding 31 (2002-03): *Storbymeldingen*. Kommunal og regionaldepartementet.

Stortingsmelding 31 (2006-07): *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*. Kommunal og regional departementet.

Stortingsmelding 18 (2016-17): *Bærekraftige byer og sterke distrikter*. Kommunal og moderniseringsdepartementet.

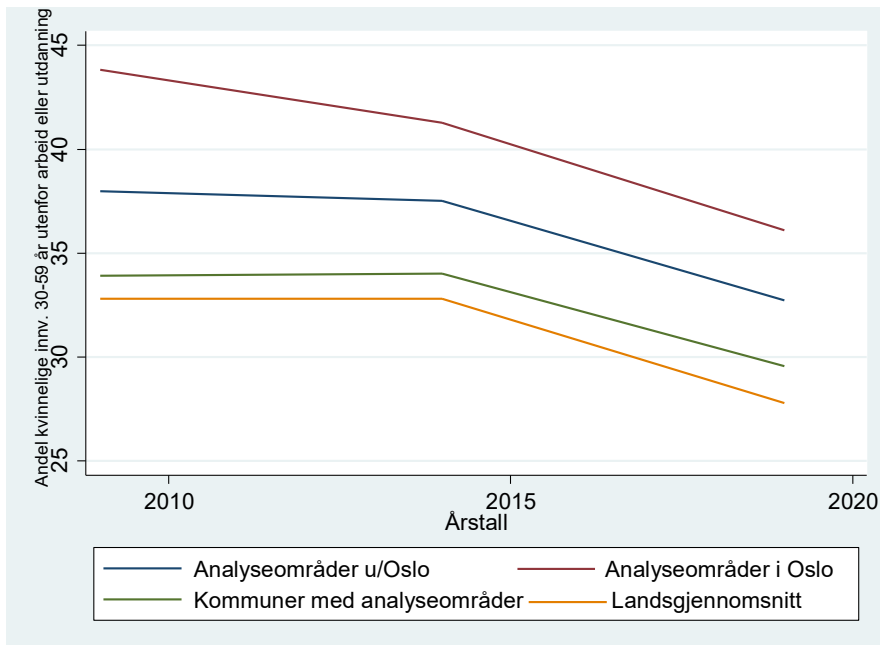
Skutlaberg, L.S., Nordhagen, I.C., Engesæter, P. og Aspø, E.F. (2017) *Underveisevaluering av områdesatsingen i Drammen – Fjell 2020*. Ideas2evidence rapport 2:2017.

Strand, A.H. og Takvam Kindt, M. (2019) *Unge i utsatte områder – en kunnskapsoversikt*. FAFO-notat 2019-4.

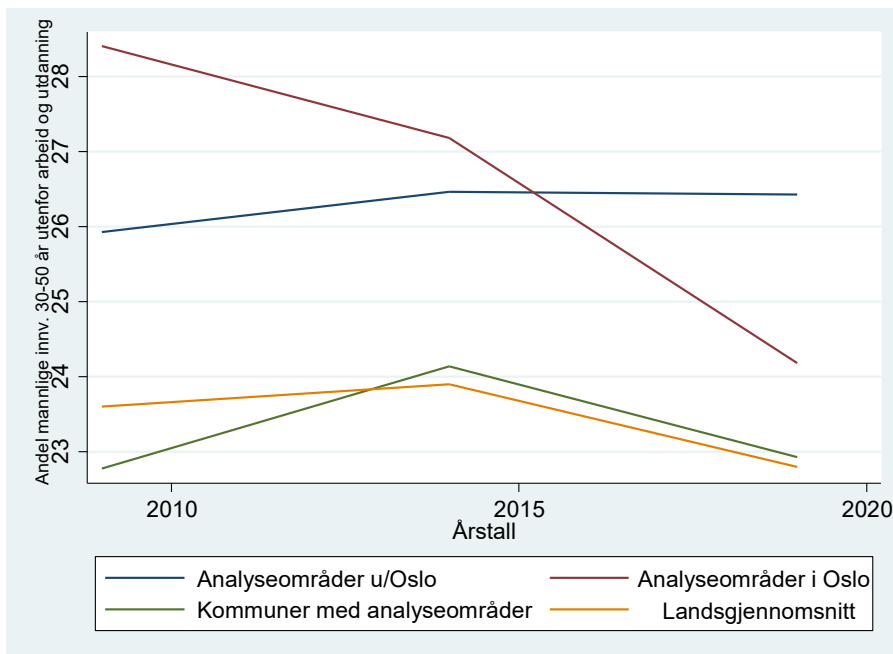
Von Simson, K. og Umblijs, J. (2019) Housing conditions and school attainment: evidence from Norwegian register data. Upublisert. Institutt for samfunnsforskning.

Wodtke, G.T., Harding, D.J. og Elwert, F. (2011) *Neighborhood effects in temporal perspective: The impact of long term exposure to concentrated disadvantage on high school graduation*. American sociological review 76(5)

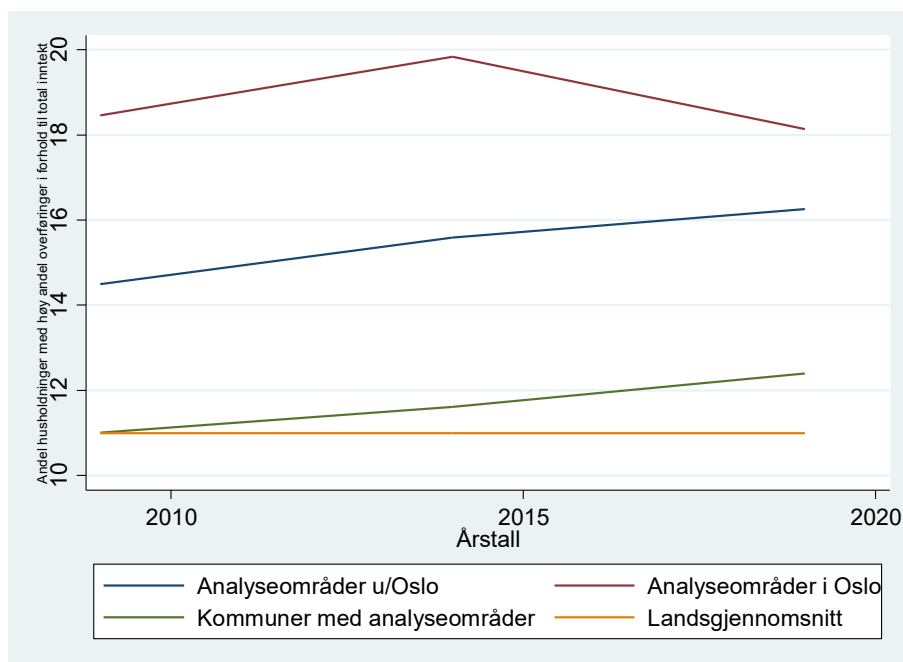
Vedlegg A Detaljerte figurer og tabeller



Figur A 1: Utvikling over tid i andelen kvinnelige innvandrere 30-50 år utenfor arbeid og utdanning



Figur A 2: Utvikling over tid i andel mannlige innvandrere 30-50 år utenfor arbeid og utdanning



Figur A 3: Utvikling over tid i andel husholdninger med høy andel overføring i forhold til total inntekt

Tabell A 1: Forskjeller i administrativt personale/sosialpedagogiske rådgivere per elev mellom analyseområder og andre områder i byene.

	Administrativ personale per elev				Sosialpedagogiske rådgivere per elev			
Analyseområde=1	0,617 (0,637)	0,567 (0,617)	0,306 (0,522)	0,241 (0,861)	0,00101 (0,00102)	0,000845 (0,000987)	0,000785 (0,001000)	0,000277 (0,000124)
Antall elever ved skolen			- 0,00610*** (0,00172)	- 0,00642** (0,00146)			-1,39e-06 (3,09e-06)	-2,87e-06* (1,06e-06)
Ungdomsskole		-0,286 (1,096)	-0,238 (0,858)	-0,351 (1,249)		0,00421 (0,00373)	0,00422 (0,00368)	0,00382 (0,00202)
Kombinert skole		0,383 (0,283)	1,038*** (0,278)	1,000** (0,218)		0,00369* (0,00211)	0,00384** (0,00192)	0,00354*** (0,000517)
Andel småtrinnslever		-1,844 (1,465)	-1,772* (0,923)	-1,860 (1,181)		0,00228 (0,00607)	0,00229 (0,00599)	0,00154 (0,00263)
Konstantledd	1,051*** (0,0897)	1,843** (0,868)	4,180*** (0,829)	4,390*** (0,674)	0,00264*** (0,000339)	0,000172 (0,00357)	0,000705 (0,00455)	0,00186 (0,00171)
Observasjoner	1603	1603	1603	1603	1603	1603	1603	1603
R-kvadrert	0,008	0,028	0,150	0,157	0,001	0,016	0,017	0,016
Antall kommuner				4				4

Tabell A 2: Forskjeller i årstimer til ordinær undervisning og til annet enn ordinær undervisning per elev mellom analyseområder og andre områder i byene.

	Årstimer til ordinær undervisning per elev				Årstimer til annet enn ordinær undervisning per elev			
Analyseområde=1	-0,748 (1,219)	-0,632 (1,194)	-0,783 (1,279)	0,217 (0,936)	13,42 (12,54)	11,58 (12,18)	4,020 (10,59)	-1,142 (16,98)
Antall elever ved skolen			-0,00352 (0,00673)	-0,000365 (0,00979)			-0,177*** (0,0448)	-0,195** (0,0391)
Ungdomsskole		-1,144 (6,877)	-1,117 (6,892)	-0,156 (2,548)		-17,36 (33,74)	-15,98 (27,22)	-23,02 (35,96)
Kombinert skole		-4,672** (2,101)	-4,294* (2,321)	-3,696 (2,287)		26,05** (11,15)	45,02*** (11,08)	41,63** (7,634)
Andel småtrinnslever		-2,221 (11,57)	-2,180 (11,61)	-0,606 (2,722)		-60,35 (52,61)	-58,27 (40,51)	-67,93 (47,42)
Konstantledd	40,60*** (0,614)	42,59*** (6,822)	43,94*** (8,333)	41,48*** (4,009)	21,09*** (3,959)	46,34 (30,76)	114,0*** (33,88)	128,8** (39,69)
Observasjoner	1603	1603	1603	1603	1603	1603	1603	1603
R-kvadrert	0,001	0,014	0,016	0,010	0,006	0,053	0,214	0,237
Antall kommuner				4				4

Tabell A 3: Sammenhengen mellom ressursbruk i skolen og forventede skalapoeng ved nasjonale prøver.

	Andel årstimer til annet enn ordinær undervisning	Årstimer til assistent i forhold til lærertimer	Årstimer per elev til ordinær undervisning	Årstimer per elev til annet enn ordinær undervisning	Administrasjon per elev	Sosialpedagogiske rådgivere per elev	Andel årsverk med godkjent utdanning
Forventede skalapoeng ved nasjonale prøver 5.trinn	-0,0340** (0,00929)	0,00206 (0,0106)	0,145 (0,434)	-2,481** (0,523)	-0,0142 (0,00834)	-0,000173** (4,06e-05)	0,0116*** (0,00103)
Elevtall	-6,61e-05 (7,51e-05)	-0,000125 (0,000189)	-0,0117*** (0,00174)	-0,00735 (0,00554)	-0,00105** (0,000246)	-3,60e-07 (1,05e-06)	-2,45e-05 (2,00e-05)
Kombinert skole	0,0616 (0,0504)	0,157 (0,0858)	2,017* (0,845)	5,050 (3,697)	0,158 (0,0708)	0,000865 (0,000395)	0,0171 (0,00893)
Andel elever på småtrinnet	0,261 (0,169)	0,766** (0,214)	-2,880 (4,023)	19,39 (14,32)	0,170 (0,327)	-0,00148** (0,000335)	0,00540 (0,0488)
Konstantledd	1,808** (0,515)	-0,0972 (0,630)	37,61 (21,39)	128,5** (27,60)	1,794** (0,388)	0,0113** (0,00264)	0,388*** (0,0463)
Observasjoner	688	688	688	688	688	688	688
R-kvadrert	0,220	0,054	0,096	0,224	0,417	0,084	0,092
Antall kommuner	4	4	4	4	4	4	4

Tabell A 4: Sammenheng mellom analyseområder, sosioøkonomiske kriterier og andel årsverk med godkjent kompetanse. Analyser for alle kommuner

	Andel årsverk med godkjent kompetanse		
Andel innbyggere 0-17 år	0,00196*	0,00125	0,00196*
	(0,000998)	(0,00115)	(0,000997)
Andel barneskoleelever	-0,0236	-0,0444**	-0,0239
	(0,0198)	(0,0184)	(0,0203)
Gjennomsnittlig skolestørrelse	8,33e-07	-1,11e-07	4,77e-07
	(6,07e-07)	(3,42e-07)	(4,72e-07)
Andel barn med enslig forsørger		0,00830**	
		(0,00379)	
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning		-0,00300***	
		(0,000401)	
Andel lavinntektshusholdninger		0,000661	
		(0,00107)	
Andel innvandrere		-0,000757***	
		(0,000230)	
Utsatt område	-0,0120		
	(0,0104)		
Sosioøkonomisk indeks			-0,00270***
			(0,000558)
Konstantledd	0,927***	0,998***	0,961***
	(0,0221)	(0,0255)	(0,0234)
Antall observasjoner	570	568	568
R-kvadrert	0,020	0,140	0,054

Tabell A 5: Sammenheng mellom analyseområder, sosioøkonomiske kriterier og andel årstimer til annet enn ordinær undervisning. Analyser for alle kommuner

	Andel årstimer til annet enn ordinær undervisning		
Andel innbyggere 0-17 år	0,000806	0,000781	0,00124
	(0,00128)	(0,00173)	(0,00138)
Andel barneskoleelever	-0,0360	-0,0286	-0,0346
	(0,0436)	(0,0482)	(0,0442)
Gjennomsnittlig skolestørrelse	8,54e-08	-1,77e-07	3,19e-07
	(3,43e-07)	(4,27e-07)	(3,31e-07)
Andel barn med enslig forsørger		0,0109**	
		(0,00452)	
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning		0,000284	
		(0,000685)	
Andel lavinntektshusholdninger		0,00306*	
		(0,00159)	
Andel innvandrere		3,39e-05	
		(0,000476)	
Utsatt område	0,0489**		
	(0,0200)		
Sosioøkonomisk indeks			0,00274**
			(0,00108)
Konstantledd	0,226***	0,132**	0,184***
	(0,0352)	(0,0579)	(0,0404)
Antall observasjoner	570	568	568
R-kvadrert	0,018	0,030	0,017

Tabell A 6: Sammenheng mellom analyseområder, sosioøkonomiske kriterier og årstimer per elev til ordinær undervisning. Analyser for alle kommuner

	Årstimer per elev til ordinær undervisning		
Andel innbyggere 0-17 år	-1,227*** (0,282)	-0,741** (0,310)	-1,480*** (0,283)
Andel barneskoleelever	-8,576 (5,656)	1,670 (3,421)	-9,406* (5,490)
Gjennomsnittlig skolestørrelse	-0,000726** (0,000323)	-0,000591** (0,000273)	-0,000770** (0,000340)
Andel barn med enslig forsørger		-4,048*** (0,712)	
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning		0,920*** (0,118)	
Andel lavinntektshusholdninger		0,256 (0,337)	
Andel innvandrere		-0,339*** (0,0658)	
Utsatt område	-11,92*** (1,324)		
Sosioøkonomisk indeks			-0,621*** (0,122)
Konstantledd	87,51*** (7,512)	62,01*** (7,638)	100,6*** (6,955)
Antall observasjoner	570	568	568
R-kvadrert	0,116	0,384	0,117

Tabell A 7: Sammenhengen mellom analyseområder, sosioøkonomiske kriterier og antall sosialpedagogiske rådgivere per elev.

	Antall sosialpedagogiske rådgivere per elev								
	De fire storbyene			De fire storbyene og kommuner over 20 000 innbyggere			Alle kommuner		
Andel innbyggere 0-17 år	-1,65e-05 (0,000143)	0,000584 (0,000848)	-2,45e-05 (0,000139)	-3,26e-05 (0,000129)	0,000384 (0,000592)	-1,84e-06 (0,000143)	-5,35e-05 (8,05e-05)	0,000164 (0,000190)	-4,13e-07 (0,000119)
Andel barneskoleelever	-0,00446* (0,00258)	-0,00407* (0,00228)	-0,00388* (0,00196)	-0,00428* (0,00252)	-0,00432* (0,00234)	-0,00398* (0,00206)	-0,00543** (0,00242)	-0,00457** (0,00221)	- (0,00225)
Gjennomsnittlig skolestørrelse	1,81e-08 (1,89e-08)	7,21e-08 (2,45e-08)	6,35e-08 (3,10e-08)	3,52e-09 (2,78e-08)	3,53e-08 (2,54e-08)	6,80e-08* (3,74e-08)	-9,41e-08 (7,35e-08)	-5,24e-08 (5,98e-08)	-6,35e-08 (6,54e-08)
Andel barn med enslig forsørger		-0,00256 (0,00327)			-0,00127 (0,00185)			-0,000529 (0,000337)	
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning		9,67e-05 (0,000163)			0,000136 (0,000172)			0,000172** (7,61e-05)	
Andel lavinntektshusholdninger		0,000380 (0,000520)			0,000419 (0,000469)			0,000248 (0,000153)	
Andel innvandrere		0,000136** (6,33e-05)			4,33e-05* (2,47e-05)			2,94e-05 (5,84e-05)	
Analyseområde	0,00442 (0,00359)			0,00466 (0,00367)			0,00347 (0,00377)		
Sosioøkonomisk indeks			0,000429 (0,000308)			0,000401 (0,000283)			0,000283 (0,000242)
Konstantledd	0,00589** (0,00245)	-0,00564 (0,0128)	-0,000463 (0,00564)	0,00587** (0,00229)	-0,00563 (0,0115)	-0,000298 (0,00523)	0,00841*** (0,00178)	-0,00195 (0,00520)	0,00404 (0,00398)
Antall observasjoner	152	151	151	207	206	206	570	568	568
R-kvadrert	0,045	0,094	0,079	0,049	0,090	0,081	0,028	0,068	0,044

Tabell A 8: Sammenhengen mellom analyseområder, sosioøkonomiske kriterier og årstimer til annet enn ordinær undervisning per elev.

	Årstimer per elev til annet enn ordinær undervisning								
	De fire storbyene			De fire storbyene og kommuner over 20 000 innbyggere			Alle kommuner		
Andel innbyggere 0-17 år	0,257 (0,597)	1,988 (1,937)	0,269 (0,620)	0,105 (0,527)	0,843 (1,335)	0,119 (0,530)	-0,276 (0,268)	-0,245 (0,346)	-0,284 (0,285)
Andel barneskoleelever	-10,98 (9,240)	-10,02 (9,328)	-11,17 (9,740)	-9,902 (8,664)	-11,44 (9,850)	-9,733 (8,914)	-10,60 (7,247)	-11,51 (8,764)	-10,66 (7,339)
Gjennomsnittlig skolestørrelse	-0,000183 (0,000117)	0,000272* (0,000146)	-0,000190 (0,000145)	-0,000284 (0,000206)	-3,00e-05 (0,000102)	-0,000257 (0,000221)	- (0,000168)	0,000317* (0,000154)	0,000287* (0,000157)
Andel barn med enslig forsørger		-9,911 (6,615)			-2,801 (3,192)			-0,404 (0,639)	
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning		-0,607 (0,393)			-0,244 (0,247)			0,0326 (0,146)	
Andel lavinntekts-husholdninger		-0,796 (0,710)			-0,142 (0,573)			-0,00424 (0,203)	
Andel innvandrere		0,846** (0,358)			0,222 (0,141)			0,0949 (0,0934)	
Utsatt område	0,208 (5,090)			2,065 (4,498)			2,741 (3,921)		
Sosioøkonomisk indeks			-0,0438 (0,445)			0,173 (0,319)			0,260 (0,218)
Konstantledd	21,95* (12,25)	29,06 (21,75)	22,57 (13,83)	22,58* (11,46)	23,70 (19,20)	19,91 (12,34)	30,65*** (6,012)	31,10*** (11,97)	27,74*** (6,529)
Antall observasjoner	152	151	151	207	206	206	570	568	568
R-kvadrert	0,010	0,042	0,010	0,010	0,031	0,011	0,014	0,018	0,017

Tabell A 9: Sammenhengen mellom analyseområder, sosioøkonomiske kriterier og årstimer til assistenter relativt til totalt antall lærertimer

	Årstimer til assistent relativt til totalt antall lærertimer								
	De fire storbyene			De fire storbyene og kommuner over 20 000 innbyggere			Alle kommuner		
Andel innbyggere 0-17 år	0,00818 (0,00520)	0,0143 (0,0141)	0,00801 (0,00513)	0,00725 (0,00445)	0,00732 (0,00958)	0,00771* (0,00420)	0,00820*** (0,00284)	0,00990** (0,00386)	0,00902*** (0,00305)
Andel barneskoleelever	0,149 (0,109)	0,191* (0,112)	0,176 (0,115)	0,144 (0,106)	0,166 (0,116)	0,166 (0,108)	0,140 (0,0956)	0,183* (0,105)	0,152 (0,0949)
Gjennomsnittlig skolestørrelse	-2,66e-07 (1,10e-06)	5,23e-06*** (1,92e-06)	4,90e-07 (1,22e-06)	-1,73e-07 (1,44e-06)	5,82e-07 (1,19e-06)	8,45e-07 (1,59e-06)	-1,91e-06 (1,49e-06)	-1,82e-06 (1,47e-06)	-1,47e-06 (1,36e-06)
Andel barn med enslig forsørger		-0,0403 (0,0562)			0,0173 (0,0273)			0,00789 (0,0115)	
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning		-0,00524 (0,00372)			0,000382 (0,00269)			0,00276 (0,00189)	
Andel lavinntekts-husholdninger		-0,0101 (0,00709)			0,00423 (0,00579)			0,00547 (0,00393)	
Andel innvandrere		0,0105*** (0,00399)			0,00148 (0,00156)			-0,000107 (0,00119)	
Analyseområde	0,0980 (0,0608)			0,0942 (0,0570)			0,0575 (0,0535)		
Sosioøkonomisk indeks			0,00859* (0,00482)			0,00757** (0,00382)			0,00479 (0,00306)
Konstantledd	0,129 (0,0917)	0,134 (0,139)	-0,00394 (0,111)	0,156* (0,0884)	-0,0166 (0,124)	0,0342 (0,103)	0,176** (0,0726)	-0,0586 (0,129)	0,0938 (0,0868)
Antall observasjoner	152	151	151	207	206	206	570	568	568
R-kvadrert	0,052	0,096	0,065	0,046	0,059	0,057	0,029	0,045	0,033

Tabell A 10: Antall kommunale fritidssentre per 1000 innbyggere

	Antall kommunale fritidssentre per 1000 innbyggere				
Andel innbyggere 0-15 år	0,449*** (0,0904)	-1,105*** (0,152)	-0,105 (0,0674)	-0,316*** (0,0554)	-0,185 (0,173)
Andel lavinntektshusholdninger	0,0118*** (0,00204)				0,00480* (0,00276)
Andel enslige foreldre		0,0518*** (0,637)			-0,00555 (0,755)
Andel innvandrere			0,00265*** (0,000276)		- 0,00344*** (0,00123)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				0,00519*** (0,000396)	0,0103*** (0,00154)
Konstantledd	-0,101*** (0,0290)	0,0552*** (0,0141)	0,0405*** (0,0115)	0,0369*** (0,00911)	-0,0254 (0,0352)
Observasjoner	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,484	0,528	0,699	0,819	0,858

Tabell A 11: Gjennomsnittlig stønadstid for sosialhjelpsmottakere

	Gjennomsnittlig stønadstid for sosialhjelpsmottakere				
Andel innbyggere 0-15 år	3,637*** (1,024)	-2,751 (2,587)	0,911 (1,108)	1,007 (1,289)	0,303 (2,975)
Andel innbyggere over 67	-0,432 (2,224)	-2,972 (1,928)	-1,908 (1,770)	-3,052* (1,714)	-0,364 (2,762)
Andel lavinntektshusholdninger	0,0828*** (0,0242)				0,0182 (0,0559)
Andel enslige forsørgere		0,227*** (0,0788)			0,0673 (0,125)
Andel innbyggere			0,0143*** (0,00335)		0,0262 (0,0226)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				0,0208*** (0,00572)	-0,0281 (0,0330)
Konstantledd	4,234*** (0,457)	5,402*** (0,195)	5,283*** (0,188)	5,318*** (0,183)	5,040*** (0,764)
Observasjoner	30	30	30	30	30
R-kvadrert	0,654	0,577	0,671	0,631	0,693

Tabell A 12: Utgifter til tilbud for personer med rusproblemer per innbygger

	Utgifter til tilbud for personer med rusproblemer per innbygger				
Andel innbyggere 0-15 år	-1307*** (334,1)	-2391*** (815,6)	-1671*** (430,7)	-1899*** (434,9)	-1597* (875,1)
Andel innbyggere over 67	-2233*** (715,2)	-2128*** (478,3)	-2095*** (525,3)	-2080*** (452,3)	-2822*** (661,1)
Andel lavinntektshusholdninger	4,460 (9,390)				-2,995 (14,81)
Andel enslige forsørgere		36,78 (25,20)			-25,04 (35,17)
Andel innvandrere			1,708 (1,367)		-8,678 (6,334)
Andel innbyggere med kun grunnskoleutdanning				4,119* (2,176)	20,49** (9,088)
Konstantledd	648,4*** (165,4)	707,3*** (61,08)	696,1*** (64,04)	692,1*** (61,69)	736,1*** (207,3)
Observasjoner	60	60	60	60	60
R-kvadrert	0,613	0,626	0,628	0,646	0,685

Vedlegg B Vurderinger av lærernormen og bostøtte i levekårsutsatte byområder

Innledning

Fram til 2003 hadde skolene i Norge en klassesdelingsregel som i større grad regulerte skolenes ressursbruk. Denne reguleringen ble erstattet med en bestemmelse om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse (opplæringsloven, §8-2). Det siste tiåret har det imidlertid vært gjennomført ulike satsinger på lærertetthet i grunnskolen. Høsten 2012 ble en ungdomsskolesatsing vedtatt, gjennom en bevilgning på 1,5 milliarder kroner for til 600 nye lærerstillinger på ungdomstrinnet. Målgruppen for denne satsingen var skoler som hadde gjennomsnittlig gruppestørrelser på over 20 elever per lærer i ordinær undervisning og hadde et karaktergjennomsnitt som lå under gjennomsnittet for landet. I 2016 kom også en økt satsing på høyere lærertetthet for småskoletrinnet. Midlene i begge disse satsingene var for å øke lærertettheten, men medførte ingen normkrav til gruppestørrelse. Dette kom med innføringen av lærernormen i 2018.

Norm for lærertetthet ble innført i Norge høsten 2018 i offentlige grunnskoler. Normen er definert ut fra et krav på maksimalt 16 elever per lærer i ordinær undervisning på 1.–4. trinn og 21 elever per lærer i ordinær undervisning på 5.–10. trinn. Fra høsten 2019 ble normen ytterligere skjerpet med et krav om maksimalt 15 elever per lærer i ordinær undervisning på 1.–4. trinn og 20 elever per lærer i ordinær undervisning på 1.-4. trinn.

Ungdomsskolesatsingen fra 2012 omfordelte ressurser, slik at skoler som hadde store klasser og svake resultater, ble tildelt flere lærere. Lærernormen er lik for alle skoler, uavhengig av om de har gode resultater eller svake resultater, og uavhengig av elevsammensetningen. Sandsør, Reiling, Skålholt og Pedersen (2020) kartlegger hvordan lærernormen har fungert, blant annet gjennom en spørreundersøkelse til skolene og kommunene. De finner at selv om skoleledere og skoleeiere i stor grad mener at normen har fungert, er det en del som gir uttrykk for at normen er utformet på en slik måte at den reduserer kommunens og skolenes handlingsrom og binder dem til en ressursfordeling som ikke nødvendigvis er optimal sett ut ifra elevenes behov (Sandsør mfl. 2020). Det er særlig de større kommunene og de større skolene som peker på disse ulempene ved lærernormen. Kommuner med mer enn 20 000 innbyggere peker i stor grad på at normen for lærertetthet har bidratt til en ressursfordeling mellom skoler på en måte som kommunen ellers ikke ville gjort. Særlig er det skoler i Oslo og Akershus som påpeker utfordringene. Skoleeiere og skoleledere uttrykker også at det er reduserte muligheter til å

benytte andre yrkesgrupper i skolen. Et stort flertall av kommunene over 20 000 sier de har måttet overføre lærerressurser fra noen trinn til andre for å oppfylle normen for lærertetthet. Også dette gjelder særlig i Oslo og Akershus.

Denne oppfatningen blant skoleledere og skoleeiere, særlig i de største byene i Norge, gir grunnlag for å spørre seg om lærernormen burde differensieres på en måte at den hensyntar elevsammensetningen i større grad enn i dag. En mulig løsning på det er å innføre levekårsriterier som gjør at skoler som er i områder med store levekårsutfordringer har krav til høyere lærertetthet enn skoler i områder med lav innvandrerandel, høyt utdannede foreldre med høye inntekter. Innenfor rammene til denne opsjonen, har vi ingen muligheter til å identifisere og kvantifisere slike kriterier, men vi vil presentere noen analyser som kan si om det er grunnlag for å ha slike kriterier og hvordan lærernormen har endret dette bildet.

Lærernormen

Lærertetthetsnormen er en norm for forholdstallet mellom lærere og elever i ordinær undervisning, i praksis målt ved gruppestørrelse 2 og skal gjelde fra høsten 2018.

I det første året skal gruppestørrelse 2 være maksimalt 16 for 1. til 4. trinn (i snitt) og maksimalt 21 for 5 til 10. trinn (i snitt). Fra og med skoleåret 2019/2020 er det foretatt en videre innstramming på målet om maksimal gruppestørrelse 2 hvor grensene blir henholdsvis 15 og 20. Operasjonelt måles gruppestørrelsen på skole og hovedtrinn, og legger slik sett i utgangspunktet ikke begrensninger på hvordan skoleledere velger å organisere grupper og klasser innad i skolen. Det betyr for eksempel at antall elever i et enkelt klasserom fortsatt kan være høyere enn hva normtallet tilsier.

Gruppestørrelse 2 er definert som en brøk, hvor elevtimer inngår i telleren og undervisnings-timer inngår i nevneren på hovedtrinnsnivå. Slik blir tallet en indikator på forholdstallet mellom antall elever per lærer. Den eksakte definisjonen av gruppestørrelse 2 er:

$$\frac{\text{Elevtimer i ordinær undervisning} - \text{timetall spesialundervisning} \cdot \text{timetall særskilt norsk}}{\text{Ordinære undervisningstimer} + \text{timer til oppdeling til samiske språkalternativer og annen målform}}$$

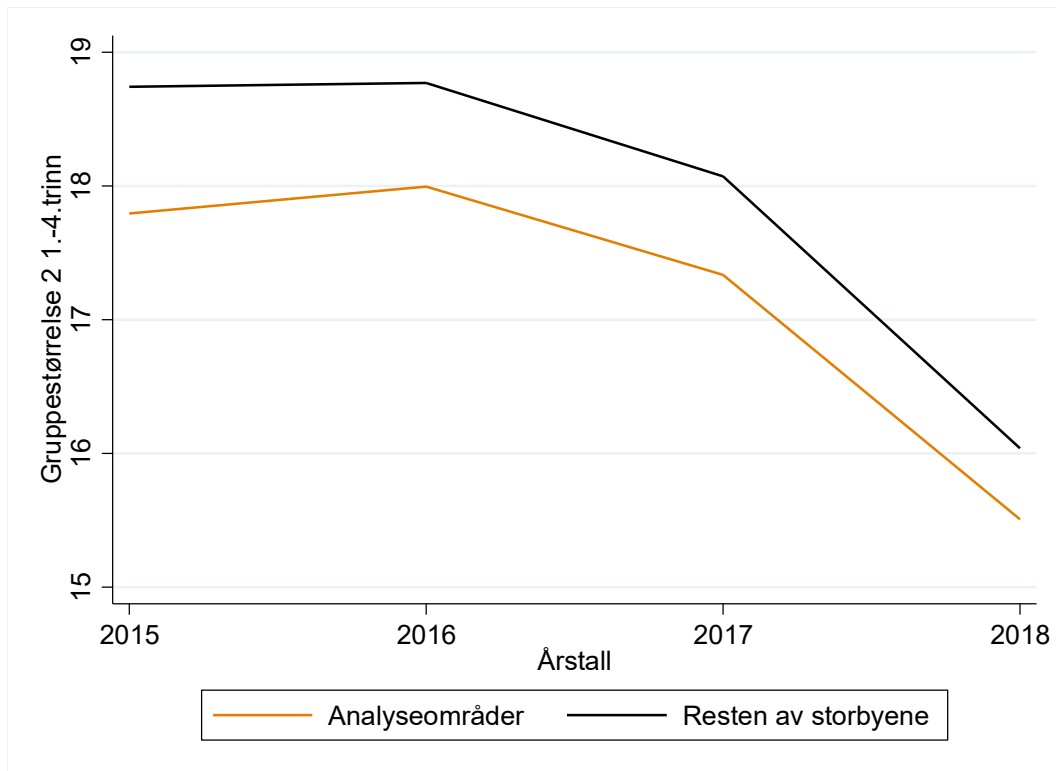
Indikatoren gjør dermed et fratrekk i undervisningstimer som gjelder spesialundervisning og særskilt norskopplæring, mens skolenes undervisningstimer gjennomført av lærere som gjelder oppdeling til samiske språkalternativer og annen målform, inkluderes i målet på undervisningstimer.

Sammenlignet med regel om maksimal klassestørrelse, som gjaldt frem til og med 2002, er den nye lærernormen trolig enklere å tilpasse seg for skolene. Årsaken ligger i at den historiske regelen kunne gi en betydelig ressursøkning dersom elevtallet på et trinn oversteg grensen marginalt, mens skolene nå vil ha mulighet til å ansette, ev. øke stillingsprosjenter, på hovedtrinnsnivå slik at regelen overholdes. Dersom en skole for eksempel mangler kun 0,1 lærerårsverk på 1.-4. trinn, kan man oppfylle normen ved å øke lærerårsverkene uavhengig av fag eller trinn med 0,1 (Nyhus mfl. 2019)

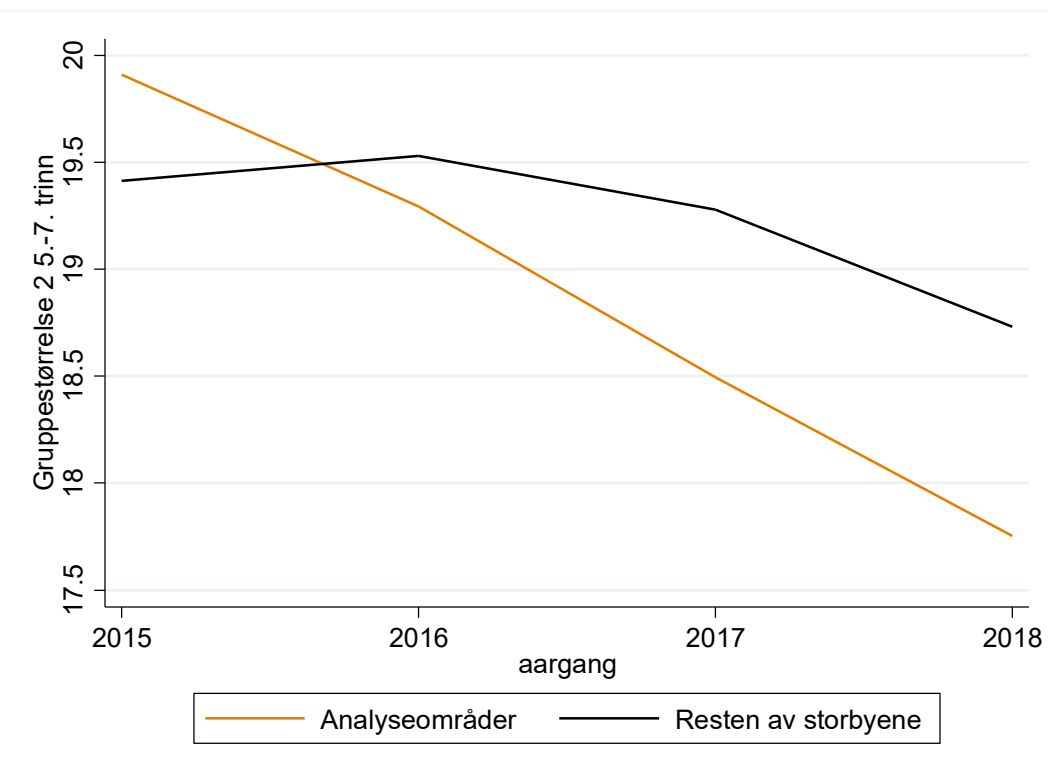
Gruppestørrelse 2 i analyseområdene

I denne rapporten har vi gjort mange analyser av analyseområder i de fire største norske byene i Norge. Totalt 71 skoler ligger innenfor disse analyseområdene. Dersom vi ser på utviklingen i gruppestørrelse 2 i perioden 2015 – 2018 for henholdsvis analyseområdene og de andre områdene i storbyene, ser vi at gruppestørrelsen reduseres gjennom perioden. Dette er i tråd med Sandsør mfl. (2020), selv om dette kun er for de fire storbyene.

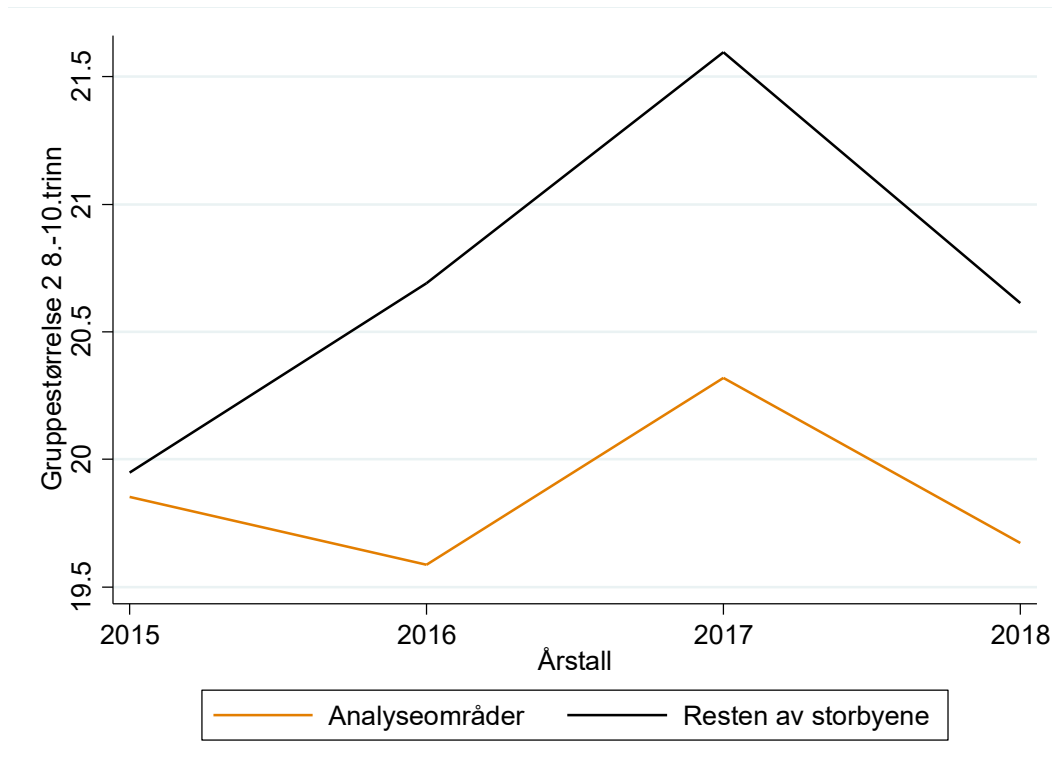
Det er en tendens til at gruppestørrelsen på 1.-4.trinn i analyseområdene reduseres en del mindre enn resten av skolene i storbyene. Dette er hovedsakelig mellom 2017 og 2018 at dette skjer og ser dermed ut til å være en direkte konsekvens av lærernormen. Vi ser at gruppestørrelsen er høyere i de andre delene av storbyene og at disse skolene må redusere gruppestørrelsen mer enn i analyseområdene for å kunne innfri lærernormen. Det betyr at forskjellen i gruppestørrelse i skoler med levekårsutfordringer og skoler med mindre levekårsutfordringer reduseres. På mellomtrinnet er det en tendens til motsatt utvikling. Gjennomsnittlig gruppestørrelse reduseres ganske kraftig i analyseområdene. Reduksjonen er ikke like stor ved resten av skolene i byene. På ungdomstrinnet har skolene ganske lik utvikling etter 2016.



Figur B1: Utvikling i Gruppestørrelse 2 1.-4. trinn i analyseområder og resten av storbyene.



Figur B2: Utvikling i Gruppestørrelse 2 5.-7. trinn i analyseområder og resten av storbyene.



Figur B3: Utvikling i Gruppestørrelse 2 8.-10. trinn i analyseområder og resten av storbyene.

Hovedproblemstillingen i denne opsjonen av forskningsprosjektet er å analyse hvorvidt det kan være behov for en levekårsjustering av lærernormen. Treffer lærernormen godt nok? Bør normtallet ved skoler som har store levekårsutfordringer være annerledes enn normtallet ved andre skoler?

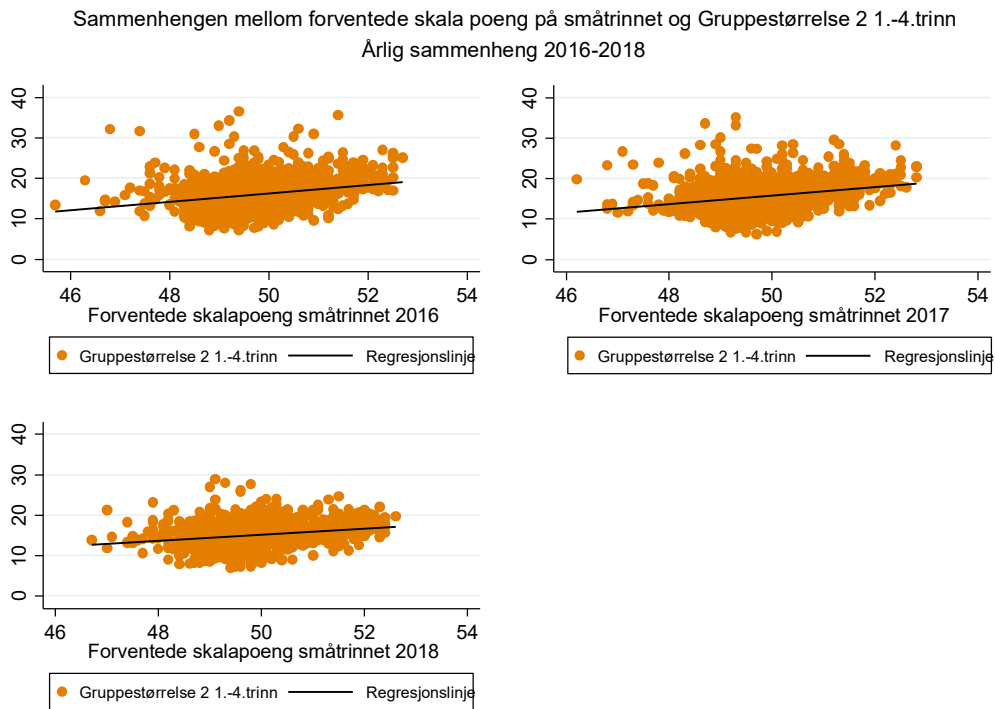
Vi må benytte offentlige tilgjengelige data for å analyse behovet for slik justering av norm for lærertetthet. For å kunne fastsette og vekte ulike kriterier, hadde vi hatt behov for detaljrike data på individnivå eller i det minste detaljerte levekårsdata på skolenivå for elevgruppen ved skolene. Analysene her benytter data fra grunnskolens informasjonssystem, data om levekår for analyseområder, og data om forventede skalapoeng fra beregningene av skolebidragsindikatorer. Dette er alle upresise mål på levekår blant elevgruppene på skolen. Vi kan gjennom disse analysene peke på et eventuelt behov for å fastsette levekårsriterer for lærernormen og gjennom det peke på et behov for å utrede dette videre.

Forventede skalapoeng er den mest presise variabelen vi har om elevgruppen på den enkelte skole. Forventede skalapoeng for nasjonale prøver i 5.trinn, er beregnet med bakgrunn i utdanningsnivå, inntektsnivå og innvandring. Det sier dermed ikke noe om hvilke karakteristika som har betydning, men sier noe om levekår generelt. Forventede skalapoeng for 8.trinn og

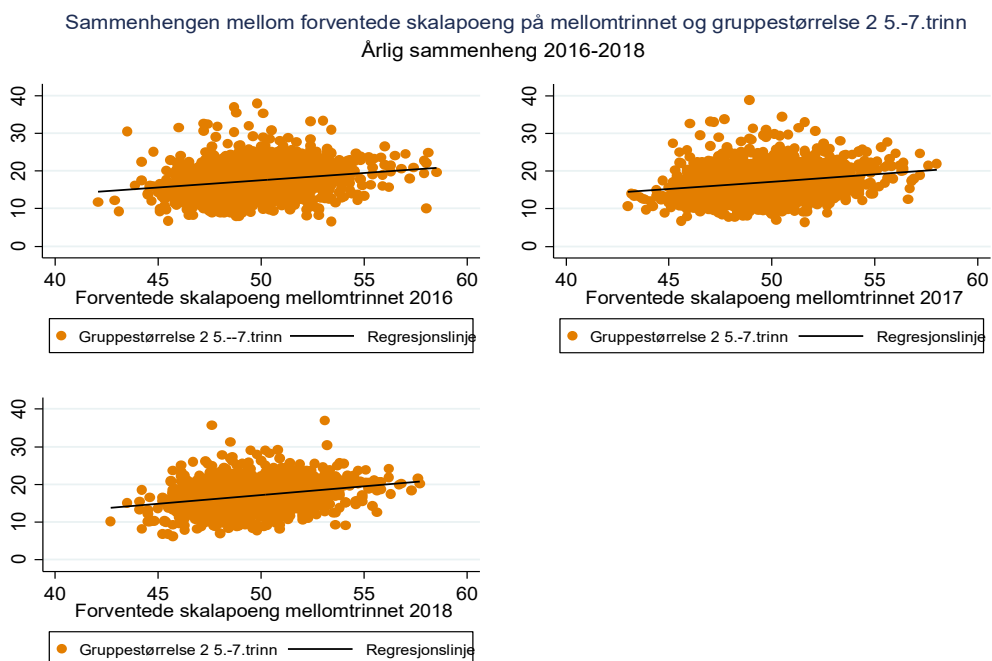
10.trinn forteller oss også noe om elevsammensetningen, men dette er mer basert på tidligere prestasjoner og mindre på levekår.

Figur B4 til B6 analyserer en årlig sammenheng mellom forventede skalapoeng på småtrinnet og gruppestørrelse 2 for ulike hovedtrinn. Formålet med disse figurene er å illustrere sammenhengen mellom forventede skalapoeng som et mål på levekår og gruppestørrelse 2. Man forventer at høyere forventede skalapoeng (bedre levekår), jo høyere gruppestørrelse. Dette kan ha ulike årsaker. Det kan forklares av at kommunene kompenserer skoler med dårlige levekår, noe som denne rapporten har vist at de gjør. Behovet for ressurser er større der. En annen forklaring er at der det er bedre levekår og høyere forventede skalapoeng, er skolene større og det gir større grupper. Den sistnevnte sammenhengen har vi mulighet til å kontrollere bort i regresjonsanalysene som kommer senere.

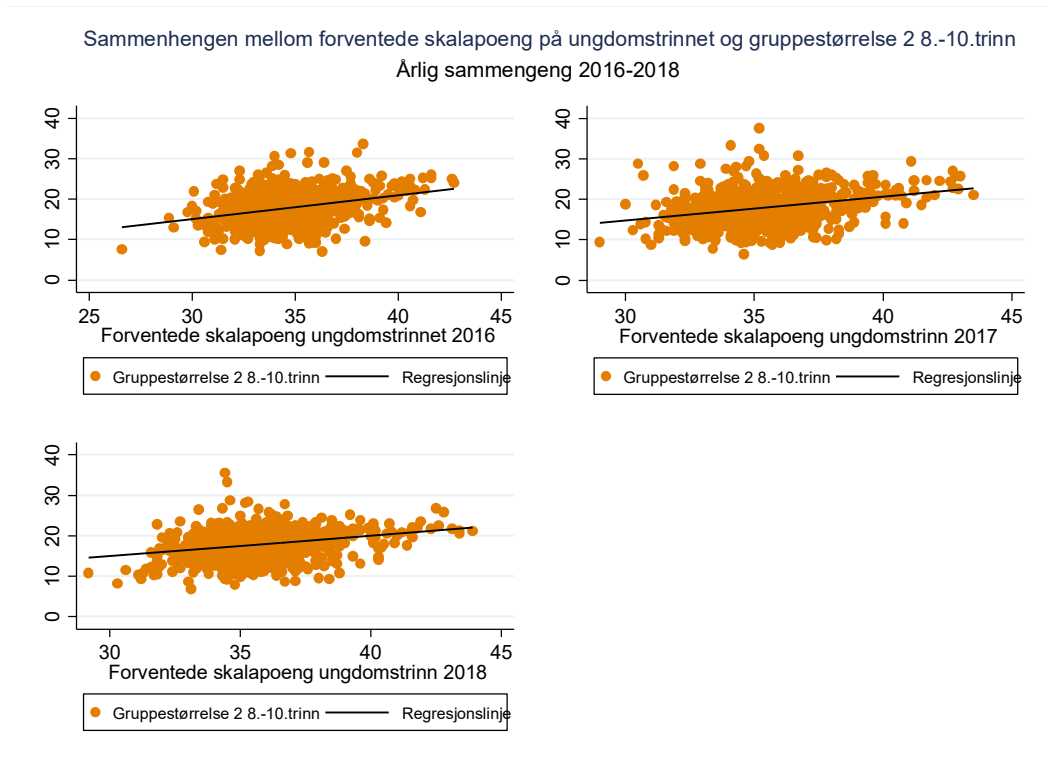
Alle figurene nedenfor viser en slik forventet positiv sammenheng mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse. Det gjelder på alle trinn. For mellomtrinnet og ungdomstrinnet er sammenhengen ganske stabil mellom år, mens vi for småtrinnet ser en tendens til at sammenhengen er svakere i 2018. Dette er året hvor lærernormen innføres og vil si at forskjellene i gruppestørrelse mellom skolene som har svake levekår og skolene som har gode levekår er mindre i 2018 enn i 2016 og 2017. Dette er i likhet med resultatene i figur B1 en indikasjon på at lærernormen i større grad har resultert i økt ressursbruk ved skolene som har bedre levekår, slik at forskjellene har blitt mindre. Skolene i områder med utfordrende levekår hadde innfridd lærernormen i større grad allerede før innføringen i 2018. Vi ser ikke denne endringen for mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Som diskutert ovenfor er imidlertid forventede skalapoeng på småtrinnet den beste indikatoren for elevsammensetningens levekårs karakteristika.



Figur B4: Årlig sammenheng mellom forventede skalapoeng på småtrinnet og gruppestørrelse2 1.-4.trinn.



Figur B5: Årlig sammenheng mellom forventede skalapoeng på småtrinnet og gruppestørrelse2 5.-7.trinn.



Figur B6: Årlig sammenheng mellom forventede skalapoeng på småtrinnet og gruppestørrelse 2 8.-10.trinn.

Analysene så langt har vært svært enkle korrelasjoner og sammenhenger mellom levekår og gruppestørrelse. Dette har gitt indikasjoner på at levekår og familiebakgrunn har mindre betydning for gruppestørrelsen etter lærernormen ble innført enn det hadde før. Lærernormen har ført til at skoler med større grupper har måttet redusere gruppestørrelsene sine. Disse skolene har i større grad vært i områder med gunstige levekår.

Nedenfor skal vi ved hjelp av regresjonsanalyse se nærmere på dette. Vi benytter to ulike utvalg i analysene. Det ene gjelder alle norske skoler (med gruppestørrelse 2 over 5), mens det andre utvalget er analyseområdene i de store byene, hvor vi har mer detaljerte data på levekår (ikke for skolen, men for analyseområdet hvor skolen ligger).

Tabell B1 analyserer sammenhengen mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse for de ulike hovedtrinnene. Siden forventede skalapoeng for småtrinnet er det best egnede målet for levekår, har vi mest tillit til analysene i kolonne 1 og 4. Vi tar likevel inn mål for de andre trinnene, siden også forventede skalapoeng på disse trinnene sier noe om elevsammensetningen på skolen. I kolonne 1 til 3 benyttes vanlig minste kvadraters metode. Det vil si at vi utnytter

variasjon mellom alle skoler og over tid. I kolonne 4 til 6 benytter vi faste kommuneeffekter. Det vil si at vi sammenligner *skoler innad i samme kommune over tid*.

Resultatene viser en tydelig sammenheng sett hele perioden under ett, mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse. Merk at vi kontrollerer for elevtall, slik at vi kontrollerer bort årsakene som skyldes at gode levekår er ved store skoler som gir større grupper. Vi vektlegger kolonne 1 og 4 i tolkningene her. Ett ekstra forventet skalapoeng i gjennomsnitt er forbundet med økning i gjennomsnittlig gruppestørrelse på omtrent en kvart elev. Denne sammenhengen holder seg godt om vi kontrollerer for kommuneforskjeller i kolonne 4. Vi finner en noe svakere sammenheng på mellomtrinnet, mens den er like sterk på ungdomstrinnet.

Det vi kan trekke ut fra denne sammenhengen, er at gruppestørrelse 2 er lavere ved skoler med lave forventede skalapoeng, det vil si ved skoler hvor foreldrene i større grad er innvandrere, er lavt utdannede eller hører til lavinntektshusholdninger. Dette holder også innenfor kommunene (kolonne 4-6), slik at det ikke skyldes kommuneforskjeller. Vi kontrollerer også for skolestørrelse, slik at sammenhengen skyldes ikke det. Resultatene indikerer dermed at ressursene omfordeles på en slik måte at gruppestørrelsen er lavere ved skoler med større levekårsutfordringer. Dette skyldes sannsynligvis en *forskjell i behov* mellom skoler med mange innvandrere, lavinntektshusholdninger og foreldre med lavt utdanningsnivå. Det krever også en omfordeling i budsjetteringen mellom skoler, slik som denne rapporten har dokumentert.

Tabell B1: Sammenhengen mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse på ulike hovedtrinn ved alle skoler i Norge

	(1) Gruppestørrelse 2 1.-4.trinn	(2) Gruppestørrelse 2 5.-7.trinn	(3) Gruppestørrelse 2 8.-10.trinn	(4) Gruppestørrelse 2 1.-4.trinn	(5) Gruppestørrelse 2 5.-7.trinn	(6) Gruppestørrelse 2 8.-10.trinn
Forventede skalapoeng småtrinnet	0.252***	0.189***		0.264***	0.121	
	(0.0694)	(0.0685)		(0.0590)	(0.120)	
Kombinerert skole	-1.575***	-1.206***		-0.513***	-0.280*	
	(0.132)	(0.136)		(0.144)	(0.158)	
Elevtall ved skolen	0.0108***	0.0122***	0.0115***	0.00653***	0.00928***	0.00658***
	(0.000426)	(0.000434)	(0.000860)	(0.000600)	(0.000569)	(0.00120)
Forventede skalapoeng ungdomstrinnet			0.269***			0.199***
			(0.0399)			(0.0366)
Konstantledd	0.609	4.639	6.324***	0.962	8.637	10.23***
	(3.415)	(3.364)	(1.338)	(2.871)	(5.964)	(1.366)
Antall skoler	7,566	7,641	2,208	7,566	7,641	2,208
R-kvadrert	0.266	0.249	0.288	0.088	0.111	0.083
Antall kommuner				385	394	228

Tabell B2 tar analysen et steg videre. I kolonne 1 analyseres sammenhengen mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse i de to siste årene før innføringen av lærernormen. I denne analysen benyttes skolene i de store byene. I kolonne 2 analyseres sammenhengen det første året etter at lærernormen ble innført. I kolonne 3 analyseres om eventuelle forskjeller i kolonne 2 og 3 er statistisk signifikante. En enkel sammenligning av kolonne 1 og 2 viser at levekår ser ut til å ha mindre betydning for gruppestørrelse 2 etter innføringen av lærernormen. Dette er i tråd med resultatene tidligere i dette vedlegget. Kolonne 3 viser imidlertid at forskjellen ikke er stor nok til å kunne regnes som statistisk signifikant.

Tabell B2: Sammenhengen mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse 2 på småtrinnet

	Gruppestørrelse 2 1.-4.trinn		Alle år
	2016 og 2017	2018	
Forventede skalapoeng 1.-4.trinn	0.383** (0.193)	0.317** (0.139)	0.401** (0.189)
Perioden etter innføring av norm for lærertetthet			3.654 (7.722)
Forventede skalapoeng*perioden etter innføring			-0.120 (0.153)
Kombinert skole	-0.187 (0.551)	-0.942 (0.808)	-0.472 (0.510)
Andel årstimer på småtrinnet	4.366** (2.032)	-0.544 (3.473)	2.518 (1.875)
Elevtall ved skolen	0.00727*** (0.00147)	0.00530*** (0.000883)	0.00657*** (0.00113)
Konstantledd	-6.396 (9.626)	-1.765 (7.645)	-5.941 (9.556)
Antall skoler	538	272	810
R-kvadrert	0.145	0.190	0.243

Selv om vi vektlegger sammenhengene på ungdomstrinnet og mellomtrinnet mindre enn småtrinnet, på grunn av at forventede skalapoeng på småtrinnet måler levekår mer presist, så viser vi tilsvarende analyser også på disse trinnene. Tabell B3 og B4 analyserer sammenhengen på henholdsvis mellomtrinnet og ungdomstrinnet. På mellomtrinnet er forskjellen motsatt fra hva vi så på småtrinnet, men heller ikke her signifikant. På ungdomstrinnet betyr kjennetegn ved elevsammensetningen signifikant mindre etter innføringen av lærernormen.

Tabell B3: Sammenhengen mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse 2 på mellomtrinnet

VARIABLES	Gruppestørrelse 2 5.-7.trinn		
Forventede skalapoeng mellomtrinnet	0.176** (0.0735)	0.263*** (0.0770)	0.202*** (0.0713)
Perioden etter innføring av norm for lærertetthet			-1.359 (4.155)
Forventede skalapoeng*perioden etter innføring			0.0112 (0.0805)
Kombinert skole	-0.754 (0.687)	-0.210 (0.623)	-0.585 (0.556)
Andel årstimer på småtrinnet	-5.303** (2.562)	-4.267** (2.140)	-5.016** (1.997)
Elevtall ved skolen	0.00808*** (0.00122)	0.00424*** (0.00108)	0.00677*** (0.00100)
Konstantledd	10.02** (3.894)	5.750 (3.908)	9.027** (3.682)
Antall skoler	535	267	802
R-kvadrert	0.246	0.213	0.240

Tabell B4: Sammenhengen mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse 2 på ungdomstrinnet

VARIABLES	(1)	(2)	(3)
	Gruppestørrelse 2 8.-10.trinn		
Forventede skalapoeng ungdomstrinnet	0.288** (0.114)	0.133 (0.112)	0.332*** (0.106)
Perioden etter innføring av lærernormen			9.816*** (3.343)
Forventede skalapoeng*perioden etter innføring			-0.277*** (0.0896)
Elevtall ved skolen	0.00675* (0.00343)	0.000341 (0.00212)	0.00425* (0.00253)
Konstantledd	8.061** (3.664)	15.93*** (3.751)	7.420** (3.586)
Antall skoler	147	74	221
R-kvadrert	0.208	0.044	0.169

Tabell B5 til B7 gjør samme øvelse som ovenfor, men for alle norske skoler. Forskjellene før og etter innføringen av lærernormen er mer tydelig når vi ser på alle skoler i Norge. Dette gjelder også når vi kontrollerer for kommuneforskjeller i kolonne 4-6. I kolonne 3 og 6 ser vi også at forskjellene er statistisk signifikante. Effekten av et ekstra forventet skalapoeng betyr i

overkant av 0,3 elever mindre i gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 etter innføringen av lærernormen. Dette betyr ikke at gruppestørrelsene nødvendigvis har blitt større ved skoler som har levekårsutfordringer. Som figurene ovenfor indikerer er gruppestørrelsen redusert overalt, men den er redusert mer ved skoler som har færre innvandrere, høyere utdanningsnivå og færre lavinntektshusholdninger.

Tabell B6 og B7 analyserer denne sammenhengen for mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Som for storbyene finner vi ingen forskjeller på mellomtrinnet, mens vi for ungdomstrinnet finner at elevsammensetningen har mindre betydning etter innføringen av lærernormen enn før innføringen, slik som for småtrinnet. Forskjellene før og etter innføringen av norm for lærertetthet er imidlertid mindre enn for småtrinnet.

Tabell B5: Sammenhengen mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse 2 på småtrinnet ved alle skoler i Norge

VARIABLES	Gruppestørrelse 2 1.-4.trinn					
	MKM 2016 2017	MKM og 2018	MKM Alle år	FE 2016 2017	FE og 2018	FE Alle år
Forventede skalapoeng småtrinnet	0.360***	0.238***	0.423***	0.364***	0.241	0.440***
Perioden etter innføringen av norm for lærertetthet	(0.0940)	(0.0756)	(0.0912)	(0.0977)	(0.162)	(0.104)
Forventede skalapoeng*perioden etter innføring			14.72***			16.85**
			(4.247)			(6.701)
Kombinert skole	-1.555***	-1.361***	-1.486***	-0.631***	-0.476**	-0.561***
Elevtall ved skolen	0.0108***	0.00753***	0.00969***	0.00605***	0.00501***	0.00574***
Konstantledd	-4.827	1.227	-7.671*	-3.883	1.618	-7.578
	(4.634)	(3.727)	(4.510)	(4.753)	(7.974)	(5.059)
Antall skoler	3,019	1,503	4,522	3,019	1,503	4,522
R-kvadrert	0.264	0.227	0.263	0.089	0.101	0.113
Antall kommuner				373	357	379

Tabell B6: Sammenhengen mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse 2 på mellomtrinnet ved alle skoler i Norge

VARIABLES	Gruppestørrelse 2 5.-7.trinn					
Forventede skalapoeng mellomtrinnet	0.0946*** (0.0349)	0.207*** (0.0400)	0.110*** (0.0338)	0.0582 (0.0363)	0.144*** (0.0415)	0.0751** (0.0363)
Perioden etter innføring av lærernorm			-3.489* (2.045)			-2.446 (1.967)
Forventede skalapoeng*perioden etter innføring			0.0655 (0.0411)			0.0443 (0.0403)
Kombinert skole	-1.140*** (0.180)	-1.138*** (0.194)	-1.137*** (0.153)	-0.233 (0.208)	-0.481** (0.235)	-0.309* (0.176)
Elevtall ved skolen	0.0129*** (0.000518)	0.0104*** (0.000578)	0.0120*** (0.000453)	0.00988*** (0.000700)	0.00841*** (0.000745)	0.00940*** (0.000637)
Konstantledd	9.165*** (1.698)	4.062** (1.941)	8.648*** (1.653)	11.59*** (1.757)	7.611*** (1.991)	10.91*** (1.724)
Antall skoler	3,069	1,526	4,595	3,069	1,526	4,595
R-kvadrert	0.267	0.256	0.262	0.123	0.130	0.118
Antall kommuner				386	372	392

Tabell B7: Sammenhengen mellom forventede skalapoeng og gruppestørrelse 2 på ungdomstrinnet ved alle skoler i Norge

	Gruppestørrelse 2 8.-10.trinn					
Forventede skalapoeng ungdomstrinn	0.302*** (0.0597)	0.188*** (0.0596)	0.312*** (0.0583)	0.259*** (0.0850)	0.135 (0.0907)	0.237*** (0.0739)
Perioden etter innføring av norm for lærertetthet			4.918*** (1.840)			4.461*** (1.559)
Forventede skalapoeng*perioden etter innføring			-0.144*** (0.0513)			-0.130*** (0.0430)
Elevtall ved skolen	0.0129*** (0.00108)	0.0117*** (0.00107)	0.0125*** (0.000961)	0.00710*** (0.00132)	0.00539*** (0.00166)	0.00690*** (0.00128)
Konstantledd	4.734** (2.008)	8.938*** (2.042)	4.505** (1.981)	7.947*** (3.006)	12.71*** (3.401)	8.813*** (2.687)
Antall skoler	885	445	1,330	885	445	1,330
R-kvadrert	0.300	0.326	0.307	0.104	0.106	0.093
Antall kommuner				220	220	223

Analysene så langt peker i retning av at skoler med levekårsutfordringer har lavere gruppestørrelser enn andre skoler. Dette skyldes ikke kommuneforskjeller eller forskjeller i

skolestørrelse. Dette er i tråd med analyser i hovedrapporten, hvor vi finner at ressursbruken innenfor en rekke områder er høyere ved skoler og andre kommunale enheter med levekåutfordringer.

For analyseområdene i storbyene har vi mulighet til å se nærmere på enkeltindikatorer også når det gjelder gruppestørrelse 2. Vi har sett tegn tidligere til at gruppestørrelsen reduseres mindre i analyseområder enn i andre områder i storbyene, men i de videre analysene skal vi analysere de fire enkeltindikatorerne; innvandrerandel, andel enslige forsørgere, andel lavinntektshusholdninger og andel lavt utdannede. Dette er kjennetegn ved analyseområder som skolene ligger i og ikke nødvendigvis foreldrene eller elevene ved den enkelte skole. Dette vil gi redusert presisjon i våre analyser. Dersom analysene gir oss god nok presisjon, kan de gi grunnlag for å se på hvilke levekårsindikatorer som eventuelt kan inngå som kriterier i fordelingen av lærernorm-midler etter levekår.

I tabell B8 ser vi på sammenhengen mellom levekårsindikatorerne og gruppestørrelse 2 på småtrinnet. Sammenhengen er stort sett negativ, som vi si at dårligere levekår gir lavere gruppestørrelse. Sammenhengen er imidlertid ikke signifikant for noen av variablene.

Tabell B8: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og gruppestørrelse 2 på småtrinnet i analyseområdene i storbyene.

Gruppestørrelse 2 1.-4.trinn					
Andel innvandrere i analyseområdet	-0.0289 (0.0194)				-0.0711 (0.0303)
Kombinert skole	-1.029 (1.549)	-1.092 (1.974)	-0.904 (1.996)	-1.128 (1.566)	-1.988 (2.143)
Andel årstimer på småtrinnet	-0.180 (1.057)	-0.0733 (2.492)	0.817 (2.738)	-0.272 (0.852)	-4.036 (4.147)
Elevtall ved skolen	0.00294 (0.00148)	0.00319 (0.00153)	0.00319 (0.00143)	0.00318 (0.00151)	0.00151 (0.00173)
Andel enslige forsørgere i analyseområdet		0.000188 (0.00234)			0.00300 (0.00174)
Andel lavinntektshusholdninger i analyseområdet			-0.0203 (0.0458)		-0.0256 (0.0178)
Andel lavt utdannede i analyseområdet				-0.0233 (0.0200)	0.0174 (0.0120)
Konstantledd	17.17*** (0.955)	16.13*** (1.532)	15.99*** (1.720)	16.86*** (0.912)	19.98*** (2.711)
Antall skoler	240	240	240	240	179
R-kvadrert	0.021	0.014	0.015	0.018	0.039
Antall kommuner	4	4	4	4	4

Samme analyse for mellomtrinnet viser tilsvarende resultater. Indikatorene slår inn stabilt negativt. Her er koeffisienten for andel enslige forsørgere statistisk signifikant. Når alle indikatorene inkluderes i kolonne 5, slår noen inn positivt og andre inn negativt. Dette skyldes i stor grad at de er innbyrdes korrelerte.

Tabell B9: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og gruppestørrelse 2 på småtrinnet i analyseområdene i storbyene.

VARIABLES	(1) Gruppestørrelse 2 5.-7.trinn	(2)	(3)	(4)	(5)
Andel innvandrere	0.0265 (0.0437)				0.244** (0.0506)
Kombinert skole	-1.717 (1.443)	-1.520 (1.765)	-1.406 (1.605)	-1.684 (1.731)	-1.714 (0.781)
Andel årstimer til småtrinnet	-8.369 (6.403)	-7.854 (6.085)	-7.492 (5.626)	-8.567 (6.476)	-6.981 (3.969)
Elevtall ved skolen	0.00919** (0.00245)	0.00900** (0.00160)	0.00883** (0.00196)	0.00897** (0.00202)	0.0101** (0.00230)
Andel enslige forsørgere		-0.00205*** (0.000320)			0.000703 (0.000866)
Andel lavinntektshusholdninger			-0.0406 (0.0214)		-0.161*** (0.0183)
Andel lavt utdannede				-0.0119 (0.0230)	-0.185* (0.0668)
Konstantledd	19.37** (5.924)	20.62** (4.254)	20.38** (4.340)	20.60** (5.160)	18.54*** (3.162)
Antall skoler	243	243	243	243	243
R-kvadrert	0.182	0.183	0.181	0.178	0.251
Antall kommuner	4	4	4	4	4

For ungdomstrinnet ser vi også tydelig negative koeffisienter for levekårsindikatorerne i kolonne 1-4. 3 av 4 er signifikante. Til sammen gir tabell B8-B10 støtte til de tidligere analysene i dette vedlegget. Gruppene er mindre ved skoler som har levekårsutfordringer. En årsak til dette kan være at behovet for mindre grupper er større. Analysene gir imidlertid ikke grunnlag for å si at enkelte av kriteriene er viktigere enn andre.

Tabell B10: Sammenhengen mellom levekårsindikatorer og gruppestørrelse 2 på ungdomstrinnet i analyseområdene i storbyene.

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Gruppestørrelse 2 8.-10.trinn				
Andel innvandrere	-0.0920 (0.0437)				0.0807** (0.0208)
Kombinert skole	-3.147*** (0.501)	-3.123*** (0.524)	-2.798** (0.481)	-3.330** (0.630)	-2.794*** (0.437)
Elevtall ved skolen	0.00789** (0.00246)	0.00880** (0.00272)	0.00730** (0.00141)	0.00828* (0.00271)	0.00751*** (0.00109)
Andel enslige forsørgere		-0.00742** (0.00170)			-0.00217 (0.00209)
Andel lavinntektshusholdninger			-0.207*** (0.0221)		-0.227*** (0.0177)
Andel lavt utdannede				-0.122** (0.0298)	-0.0384 (0.0406)
Konstantledd	20.34*** (1.153)	19.73*** (0.583)	20.85*** (0.471)	20.41*** (0.278)	20.36*** (0.295)
Antall skoler	131	131	131	131	131
R-kvadrert	0.247	0.295	0.346	0.293	0.368
Antall kommuner	4	4	4	4	4

Diskusjon av norm for lærertetthet og levekårsjusteringer

Analysene i dette vedlegget har ikke potensiale til å identifisere og vekte kriterier for en revidering av norm for lærertetthet. Målsetningen med analysene har vært å synliggjøre et eventuelt behov for at lærernormen skal virke ulikt på ulike skoler med ulik elevsammensetning. Enkelte skoler har mange elever som med innvandringsbakgrunn, mange elever som vokser opp i lavinntektsfamilier, lav utdanning og kanskje enslige forsørgere. Andre skoler befinner seg i områder med mer homogen foreldregruppe med høy utdanning og hvor elevene trenger mindre tilrettelegging.

Analysene har synliggjort en sammenheng mellom levekår og gruppestørrelse. Selv om man kontrollerer for kommuneforskjeller, skoletype og skolestørrelse, er gruppestørrelsene over tid lavere ved skoler som har dårligere levekår. Vi tolker det slik at dette reflekterer ulikt ressursbehov og at ressursfordelingen i kommunene tilrettelegger for at en slik omfordeling kan skje.

Sandsør mfl. (2020) benytter survey-data fra skoleledere og skoleeiere for å vurdere virkningen av lærernormen. Alt i alt mener respondentene at normen fungerer etter hensikten, men at den reduserer den kommunale handlingsfriheten og at den i en del tilfeller har gitt en ressursfordeling mellom skoler som ikke hadde skjedd uten lærernormen. Det var særlig i de

store kommunene at dette var tilfellet. Dersom vi tolker resultatene av analysene ovenfor i lys av utsagnene fra skolelederne og skoleeierne, viser resultatene at denne reduserte friheten og endringen i ressursfordeling har kommet skolene med bedre levekår til gode. Disse hadde i utgangspunktet ikke innfridd lærernormen og må redusere gruppestørrelsen for å kunne nå grensen som gjelder for sitt trinn. Det har ikke nødvendigvis gått utover skolene i levekårsutsatte områder om friske midler har vært tilstrekkelig for å kompensere skolene som måtte redusere gruppestørrelsen, men forskjellen mellom skolene har blitt mindre. Dette ser vi ved at levekår påvirker gruppestørrelsen i mindre grad etter innføringen av lærernormen enn det gjorde før.

Vi har i hovedrapporten til dette prosjektet diskutert de kommunale ressursfordelingsmodellene. Det er gjort en betydelig jobb de siste årene i å skape rettferdig ressursfordeling mellom skoler i kommunene. Et viktig grep i dette er kriterier for levekår som omfordeler ressursene fra skoler med gode levekår til skoler med dårligere levekår. Lærernormen har endret denne ressursfordelingen. Analysene her viser at i gjennomsnitt har forskjellen mellom skoler som ressursfordelingsmodellene legger opp til, blitt redusert ved at skoler som i mindre grad har blitt kompensert for levekårsutfordringer har blitt tildelt ekstra lærerårsverk for å nå normgrensen ved trinnet.

Både analysene i hovedrapporten og i dette vedlegget peker på ulikt ressursbehov ved skoler med ulikt levekår. Lærernormen skiller ikke mellom ulike skoler på denne måten. Ungdomsskolesatsingen for noen år tilbake skilte mellom skoler som oppnådde gode resultater og skoler som oppnådde svake resultater, ved at kun skoler som presterte under gjennomsnittet, fikk tildelt ekstra lærerressurser. Analysene identifiserer et behov for at dette bør vurderes og utredes nærmere. Treffer lærernormen godt nok? Kunne de ekstra lærerårsverkene vært omfordelt på en mer effektiv måte? Analysene her gir ikke svar på dette, men peker på at dette kan være tilfelle og at det bør vurderes nærmere.

En lærernorm er et styringsverktøy fra statlig nivå, som setter en minstestandard for hvordan ressursbruken kan være i skolene i kommunene. Det er kommunene som fastsetter ressursnivået i skolene, innenfor reguleringer satt av staten. Gjennom lærernormen har disse reguleringene blitt strammet til. Fortsatt har kommunene mulighet til å fastsette ulikt ressursnivå på ulike skoler, men man må forholde seg til den minstestandarden som lærernormen gir. Vi har sett at dette har gitt mindre forskjeller i ressursnivå mellom skoler som har levekårsutfordringer og de som ikke har det. Innenfor begge kategoriene er imidlertid gruppestørrelsene redusert. Dersom

lærernormen setter ulike grenser for skoler basert på et sett kriterier, vil dette føre til at skolene i analyseområdene i dette prosjektet sannsynligvis vil ha strengere krav til gruppestørrelse enn andre skoler. Fordelen med en slik løsning vil være at ekstra lærere settes inn der behovet sannsynligvis er størst, mens ulempen vil være at man må tillate større grupper enn dagens norm ved enkelte skoler, for å holde seg innom budsjettbeskrankningen. Forskjellene mellom skoler i ressursbruk vil sannsynligvis ligne mer på kommunenes egne tilpasninger før lærernormen ble innført, men en minstestandard vil gjøre at man unngår skoler med særlig høye gruppestørrelser. Dette ville endret statens styringsverktøy, det ville gitt større frihet til kommunene, men fra statens side ville man fortsatt hatt et verktøy for å hindre ekstra store grupper, som er mer bindende enn opplæringslovens standard om pedagogisk forsvarlighet.

Alternativ anvendelse av midler i storbyene

Dette avsnittet baserer seg på en tenkt bevilgning til skolene i de tre største byene i Norge. Bevilgningen er på 50 millioner kroner til støttepersonell på skoler. Dette er ikke lærere, men vil for eksempel være miljøarbeidere. Dersom vi tar utgangspunkt i kostnader for et årsverk på 700 000 kroner og ser på de tre største byene i Norge, vil dette gi oss 71,5 årsverk miljøarbeidere på 71 barne- og ungdomsskoler. Dette vil dermed i gjennomsnitt kunne gi en sosialarbeider per skole i analyseområdene.

Det vi kan lære fra analysene både i hovedrapporten og fra opsjonen til dette prosjektet er at ressursbehovet er ulikt og at dette varierer med kjennetegn ved elevsammensetningen. Det vil si at den optimale måten å fordele ressursene på, ganske sikkert ikke er å gi et årsverk støttepersonell til hver skole. Samtidig kan vi tenke oss at behovet for støttepersonell er annerledes enn behovet for undervisningsressurser. Det kan være grupper av elever på skoler med gode levekårskarakteristika og som ikke trenger pedagogisk tilrettelegging, men som har behov for ressurser i form av annet støttepersonell.

Vi har ikke hatt tilstrekkelig detaljert datamateriale for å identifisere og vekte kriterier for fordeling av lærernormen, men vi har vist at det kan være behov for en slik fordeling av ressursene, hvor ikke bare gruppestørrelsen teller, men også kjennetegn ved elevsammensetningen. Vi kan imidlertid benytte datamaterialet vi har til å se hvordan ulik vekting av levekår vil påvirke fordelingen av slike ressurser. For enkelhets skyld og for å benytte et mest mulig presist mål på skolens levekår, ser vi kun på rene barneskoler og foretar ulik fordeling ut fra dette.

Siden midler til støttepersonell sannsynligvis vil bli fordelt gjennom kommunal budsjettering (slik som lærernorm-midler), vil vi se på ulike tilnærminger til ressurstilodelingsmodeller i kommunene. Ressurstilodelingsmodellene varierer fra kommune til kommune, men har en rekke felles kjennetegn og man kan se på det ved å benytte følgende formel.

$$\text{Tildeling} = \text{Grunntilskudd} + \text{elevsats} * \text{antall elever} + \text{levetårstildeling} + \text{spesielle tildelinger}$$

Størrelsen på grunntilskudd, fordelingen av elevsatser mellom trinn, vektning av kriterier i levetårstildelingen og hvor mange og hvilke spesielle tildelinger vil variere mellom kommunene. Dette er diskutert i hoveddelen av rapporten. Ved bruk av ulike vektninger mellom levetår og skal vi gi ulike simuleringer av skolene i analyseområdene i storbyene.

Vi ser ulike simuleringer fra tabell B11 nedenfor. Det viser 4 ulike tildelinger av 50 millioner kroner til 51 barneskoler i analyseområdene identifisert i dette prosjektet. Det viser en tildeling hvor 50 % tildeles etter elevtall og 50 % etter levetår (forventet skalapoeng). Årsaken til at en del kan fordeles etter elevtall er for å sikre at større skoler får mer ressurser enn små skoler. På større skoler er det flere elever å fordele ressursene på. I tillegg simuleres fordeling 25/75 og 75/25 for henholdsvis elevtall og levetår og i den siste simuleringen fordeles alt etter levetår, uavhengig av elevtall. Levetårsressursene fordeles slik at den skolen i utvalget som har best levetår, får ingenting, mens skolene tildeles ressurser etter hvor mye svakere levetår som måles ut fra skolen med best levetår.

Disse simuleringene er gjort for å illustrere hvordan levetårsfordeling gir ulik virkning på ulike skoler. Formålet her er fordeling av midler til støttepersonell, for eksempel miljøarbeidere. 50 millioner kroner er til disposisjon for 51 skoler. Omtrentlig kostnad for et årsverk miljøarbeider vil være omtrent 700 000 kroner. Ved første øyekast ser vi at små skoler scorer bedre på at levetår vektlegges mest, mens store skoler scorer mest på at elevtall vektlegges mest.

Videre ser vi at for en gjennomsnittsskole har det ikke veldig stor betydning hvordan levetår og elevtall vektet. For en stor skole derimot, med relativt gode levetår, for eksempel skole nr 27, er det stor forskjell om elevtall vektet 75 % eller 0%. Om en stor skole har svake levetår, som for eksempel skole nr 30 så blir ikke forskjellen så stor. Det man taper på elevtallsvektningen, tar man igjen på svake levetår. Skole nr 29 er en stor skole med gode levetår. Her er det mye forskjell mellom kolonne 3 og 4 hvor elevtall vektet henholdsvis 75 % og 0 %.

Tabell B11: Simulering av fordeling av 50 millioner kroner til støttepersonell i analyseområdene.

Skole nr.	Antall elever	Poeng fra maksimum	Tildeling 50/50	Tildeling 25/75	Tildeling 75/25	Tildeling 0/100
1	570	1,9	1 137 360	1 022 357	1 252 363	907 354
2	185	1,9	675 574	791 464	559 684	907 354
3	459	2,7	1 195 244	1 242 321	1 148 166	1 289 398
4	174	0	208 703	104 352	313 055	0
5	347	0,8	607 229	494 636	719 821	382 044
6	480	2,3	1 124 921	1 111 649	1 138 193	1 098 376
7	830	1,3	1 305 949	963 385	1 648 512	620 821
8	328	3,2	1 157 505	1 342 841	972 170	1 528 176
9	353	2,4	996 469	1 071 301	921 638	1 146 132
10	611	3,5	1 568 581	1 620 012	1 517 150	1 671 442
11	642	3,4	1 581 886	1 602 786	1 560 986	1 623 687
12	504	2,5	1 201 463	1 197 675	1 205 251	1 193 887
13	606	1,1	989 518	757 414	1 221 622	525 310
14	195	1,8	663 691	761 645	565 737	859 599
15	268	2,1	822 884	912 874	732 893	1 002 865
16	485	1,6	963 774	863 931	1 063 617	764 088
17	414	1,3	806 980	713 901	900 060	620 821
18	183	2,3	768 686	933 531	603 841	1 098 376
19	490	2,3	1 136 915	1 117 646	1 156 185	1 098 376
20	522	3,8	1 533 464	1 674 086	1 392 841	1 814 709
21	199	2,2	764 000	907 310	620 689	1 050 621
22	330	2,8	1 064 393	1 200 774	928 013	1 337 154
23	653	0,5	902 625	570 701	1 234 549	238 777
24	409	2,3	1 039 761	1 069 068	1 010 453	1 098 376
25	396	2,4	1 048 046	1 097 089	999 002	1 146 132
26	310	1	610 605	544 080	677 130	477 555
27	705	1,3	1 156 018	888 420	1 423 617	620 821
28	469	2	1 040 094	997 602	1 082 586	955 110
29	630	0,6	898 916	592 724	1 205 107	286 533
30	674	3,9	1 739 657	1 801 061	1 678 253	1 862 464
31	173	1,1	470 159	497 735	442 583	525 310
32	489	2,4	1 159 594	1 152 863	1 166 325	1 146 132
33	107	0,7	295 485	314 887	276 083	334 288
34	395	2,7	1 118 479	1 203 939	1 033 020	1 289 398
35	252	3	1 018 592	1 225 628	811 556	1 432 665
36	357	1,5	786 368	751 350	821 385	716 332
37	422	0,9	721 065	575 432	866 698	429 799
38	371	0,6	588 260	437 396	739 124	286 533
39	571	2,1	1 186 315	1 094 590	1 278 040	1 002 865
40	284	3	1 056 974	1 244 820	869 129	1 432 665
41	358	1	668 178	572 867	763 490	477 555
42	417	3	1 216 500	1 324 583	1 108 418	1 432 665
43	243	2,2	816 775	933 698	699 852	1 050 621
44	328	3,5	1 229 139	1 450 290	1 007 987	1 671 442
45	245	0,1	317 741	182 748	452 734	47 755
46	284	1,9	794 319	850 837	737 801	907 354
47	269	4,2	1 325 516	1 665 623	985 408	2 005 731
48	607	3	1 444 395	1 438 530	1 450 259	1 432 665
49	539	3,9	1 577 732	1 720 098	1 435 366	1 862 464
50	266	1,5	677 218	696 775	657 661	716 332
51	445	1,2	820 285	696 676	943 895	573 066

Vi har i denne delen sett at det er ulike måter å fordele midler til skolene på og at levekårstildeling har stor effekt på enkelte skoler. Dersom det er slik at miljøarbeidere er mest effektivt ved skoler som har svake levekår vil det utgjøre en stor forskjell hvordan man vektet kriterier for levekår. En middels stor skole på 328 elever (nr 44) hvor alt fordeles etter levekår vil komme ut med nesten et årsverk ekstra miljøarbeider ved 100 % levekårstildeling i forhold til om elevtall vektet med 75 %. Ved full levekårstildeling vil skolen få mer enn 2 årsverk av potten til støttepersonell, mens ved 75 % elevtallstildeling og 25 % tildeling etter levekår, vil man få i overkant av ett årsverk. Dette vil ha potensielt stor betydning for en skole av denne størrelsen og vil kunne komme enkelte elevgrupper spesielt til gode.

Økt bostøtte til barnefamilier i storbyer

Det siste punktet for opsjonen til dette prosjektet, er en tenkt bevilgning på 50 millioner kroner til økt bostøtte i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger for husholdninger med 4 personer eller mer. Problemstillingen er hvordan dette vil slå ut for familier i analyseområdene våre, relativt til andre områder i storbyene.

Statlig bostøtte reguleres gjennom bostøtteloven LOV-2012-08-24-64. Formålet med den statlige bostøtten er å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter et tilfredsstillende bosted. Det er staten som dekker utgiftene til bostøtte, mens husbanken og kommunene administrerer ordningen.

Inntekten som benyttes i grunnlaget for bostøtte er brutto skattepliktige inntekter i søknadsmåned, kapitalinntekter over 5 502 kroner (inneværende år), næringsinntekter, inntekter fra utlandet, utleieinntekter og formuestillegg. Det vil si at det er en rekke ting som ikke inngår i beregningsgrunnlaget, som for eksempel barnetrygd og kontantstøtte. Fullstendig oversikt over dette finnes på www.husbanken.no.

Bostøtte beregnes ut fra denne formelen:

$$\begin{aligned} & \text{godkjente boutgifter (det er fastsatt øvre grenser for boutgifter)} \\ & - \text{egenandel (øker med økt inntektsgrunnlag)} \\ & \hline & = \text{sum} \times 73,7 \% = \text{bostøtte} \end{aligned}$$

Boutgiftene som inngår i beregningen varierer ettersom det er leid bopel, selveier eller borettslag, men inkluderer faktorer som husleie, felleskostnader, renter og avdrag, fast sats på

driftsutgifter, kommunale avgifter og oppvarming enkelte tilfeller. I tillegg er det fastsatt en øvre grense for boutgifter som varierer med antall personer i husholdningen.

Hensikten med beregningene i denne opsjonsdelen er å anslå hvorvidt økte bevilgninger til bostøtte vil komme familier i analyseområdene til gode. Anvendelsen av økt bevilgning på 50 millioner kroner innebærer at inntektsgrensen øker for hvorvidt man kvalifiserer til bostøtte eller ikke. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har beregnet hvor mye dette utgjør per husholdning. Deretter har SSB utarbeidet data for oss, som forteller hvor mange husholdninger som var innenfor gammel inntektsgrense og hvor mange som kommer innenfor eventuell ny inntektsgrense. En dimensjon vi ser bort fra i denne i denne sammenhengen er boutgiftene. Vi har ingen informasjon om boutgiftene, særlig ikke for dem som ikke er innenfor bostøtten i dag. Antallet som kommer innenfor inntektsgrensen benyttes dermed som mål på hvordan økt bostøttesats vil treffe. Dette er sannsynligvis et godt mål. Andelen av denne gruppen som har utgifter over boutgiftstaket er høy.

Tabell B12: Økning i antall personer som kommer inn under inntektsgrensen for bostøtte.

	Økning i antall personer under ny inntektsgrense (%)			
	4-pers husholdning	5 pers husholdning	6 pers husholdning	Sum
Analyseområder i Oslo	10 %	10,2 %	15,3 %	10,9 %
Resten av Oslo	10,5 %	9,3 %	9,9 %	10 %
Analyseområder i Bergen				15,9 %
Resten av Bergen				11,6 %
Analyseområder i Trondheim				-
Trondheim samlet				13,7 %
Resten av Trondheim				12,7 %
Analyseområder i Stavanger				22,5 %
Resten av Stavanger				16,4 %

Tabell B12 viser hvordan økt inntektsgrense slår ut i analyseområdene og andre deler av storbyene. For det første ser vi at økt inntektsgrense naturligvis gir flere husholdninger som mottar bostøtte. Vi ser at i alle tilfeller bortsett fra ett (4-personshusholdninger i Oslo), så øker antallet prosentvis mer i analyseområdene enn i resten av byene. Dette er heller ikke overraskende i og med at inntektsnivå er et av kriteriene for valg av områder til å være analyseområder. Forskjellen i utvikling mellom analyseområdene i Oslo og resten av områdene i byen er liten. For 6-personshusholdninger er forskjellen ganske stor, for 5-personshusholdninger er den liten, mens for 4-personshusholdninger er den motsatt fra hva vi kunne forvente. For de andre byene ser vi kun på total økning i personer under ny inntektsgrense. For Stavanger og Bergen er forskjellen ganske stor. Antallet husholdninger som faller innenfor ny inntektsgrense

øker mer i analyseområdene enn resten av områdene i byene. Forskjellen i Stavanger er så mye som 6,1 prosentpoeng, mens forskjellen i Bergen er på 4,3 prosentpoeng. Men analyseområdene i disse byene er ganske små. Det er ganske få områder som defineres som analyseområdet. Derfor er det en ganske liten endring antall som gir en ganske stor prosentvis endring. Det er et høyere antall husholdninger utenfor disse områdene som mottar bostøtte og økningen er her større om man måler i antall husholdninger. For Trondheim, Bergen og Stavanger har vi ikke informasjon om totalt antall husholdninger og kan dermed ikke regne andeler for hver av gruppene. For Oslo er det tilfelle og et regneeksempel presenteres nedenfor. For Trondheim er økningen i husholdningene for analyseområdene så liten (i antall personer) at SSB ikke har gitt oss data på dette av personvern hensyn. Vi ser imidlertid av tabell O12 at økningen i Trondheim samlet er noe høyere enn for de delene av Trondheim som ikke er analyseområder. Dette innebærer at økningen i analyseområdene også her er en del større enn i resten av områdene i byen.

Inntrykket er dermed at økt inntektsgrense for bostøtte gjør at en relativt sett større del av husholdningene i analyseområdene kommer inn under ordningen enn andre områder i byene. Men, inntektsgrensen er kun en av kriteriene for å få bostøtte.

For Oslo kommune har vi informasjon om antall husholdninger på delbydelsnivå. Det vil si at vi vet hvor mange husholdninger som er i analyseområdene og utenfor analyseområdene. Husholdninger med 4-6 personer som mottar bostøtte utgjør 0,7 % av alle husholdninger i Oslo etter dagens inntektsgrense. Med ny inntektsgrense utgjør andelen 0,8 %. Den totale andelen som mottar bostøtte, er imidlertid høyere. Det er flere husholdninger med mer enn 6 personer i, som mottar bostøtte, men her mangler vi data for å kunne følge utviklingen over tid. I analyseområdene er andelen en god del høyere. Etter gammel inntektsgrense utgjorde andelen (4-6 personers husholdninger med bostøtte delt på antall husholdninger totalt) 1,6 %. Med ny inntektsgrense øker denne til 1,8 %. For øvrige Oslo øker fra 0,48 % til 0,53 %.