



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 6

(2003–2004)

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i
inntektssystemet for kommunene

Innhold

Bakgrunn for meldingen	5	7.1	Nærmere om den nye kostnadsnøkkelen	24
Sammendrag	7	7.2	Oppvekting av kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester	27
Om inntektssystemet – mål og mekanismer	9	7.3	Avvikling av hovedstadstilskuddet og storbytilskuddet	27
Hva ble gjort av inntektssystemutvalget (Rattsøutvalget) – grunnlaget for dagens kostnadsnøkkel presentert i NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner ..	13	8	Fordelingsvirkninger av forslag til ny delkostnadsnøkkel	28
Utgifter knyttet til rus og psykiatriproblemer – størrelse på brukergruppene og kommunale variasjoner	15	9	Kompensasjonsordninger	31
Mulige kriterier for rus og psykiatriproblemer	20	Vedlegg		
Ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester	24	1	Fordelingsvirkninger av ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester for enkeltkommuner	32
		2	Ny kostnadsnøkkel for helse- og sosiale tjenester	42
		3	Indeksverdier for kriterier brukt ved beregning av ny kostnadsnøkkel	43
		4	Oversikt over KOSTRA-funksjoner og dokumentasjon av analyse	52



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 6

(2003–2004)

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 3. oktober 2003, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)

1 Bakgrunn for meldingen

Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov knyttet til rus og psykiatri er ikke godt nok fanget opp gjennom kriteriene i dagens inntektssystem.

Spørsmål om oppfølging på området har vært reist flere ganger i Stortinget. Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2002 ba et flertall i kommunalkomiteen om at regjeringen vurderte behandlingen av kommunenes rus- og psykiatrikostnader i inntektssystemet. Ved stortingsbehandlingen av kommuneproposisjonen for 2003 ble spørsmålet igjen tatt opp av kommunalkomiteen:

«Komiteen mener det er ønskelig at disse utgiftsvariasjonene kommunene i mellom fanges opp i inntektssystemet. Kommunal- og regionaldepartementet har satt i gang et forskningsprosjekt som skal utarbeide kriterier for å fange opp nevnte utgiftsforskjeller i inntektssystemet og komiteen har merket seg dette. Komiteen har forståelse for at slike utgiftsutjevnenes kriterier ikke har vært mulig å utarbeide for inntektsåret 2003, men forventer at regjeringen finner en permanent løsning på utfordringen fra inntektsåret 2004.»

I Innstilling S.nr. 259 (2003–2003) Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 ble forslaget til ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester

som ble lagt fram i kommuneproposisjonen behandlet. På grunnlag av forslag fra Fremskrittspartiet fattet Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen høsten 2003 fremme en egen sak for Stortinget vedrørende endringer i kostnadsnøkkel for kommunesektoren. Saken fremmes parallelt med framleggelsen av statsbudsjettet 2004».

En høy andel mennesker med rusproblemer og/eller psykiatriske problemer er først og fremst utgiftsgenererende for kommunenes sosialhjelpsutgifter, innen de andre tjenesteytende sektorene er sammenhengene mer uklare. Departementet har derfor konsentrert arbeidet med nye kriterier for å fange opp utgiftene ved rus og psykiatritjenester til delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester. I kommuneproposisjonen for 2004, St.prp. nr. 66 (2002–2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004, la regjeringen fram forslag til en ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester. I denne meldingen legges det fram samme forslag til kostnadsnøkkel. Forslaget begrunnes imidlertid nærmere, samtidig som mulige alternativer drøftes.

At kriteriene i inntektssystemet ikke har fanget opp kostnader som følge av rus og psykiatriske

problemer på en tilfredstillende måte, har antagelig først og fremst rammet de største byene. Regjeringen foreslo derfor i kommuneproposisjonen for 2003 at storbyene Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand fra og med 2003 skulle tildeles et midlertidig storbytilskudd gjennom inntektssystemet. Ved stortingsbehandlingen av proposisjonen og statsbudsjettet for 2003 ble det vedtatt at også Fredrikstad, Drammen, Tromsø og Skien skulle tildeles et midlertidig storbytilskudd. Oslo kommune mottar et eget hovedstadstilskudd, noe som blant annet er begrunnet med at Oslo har et høyt utgiftsbehov knyttet til rusproblemer og psykiatrisk behandling. Når det gjelder storbyenes sosiale utfordringer vises det også til storbymeldingen som ble lagt fram 9. mai dette år.

Kommuner og fylkeskommuner har hatt et delt ansvar for tjenestene innen psykiatri og rusomsorgen. Nå har staten overtatt driften av fylkeskommunale psykiatriske tjenester, videre skal fylkeskommunenes ansvar for spesialiserte helsetjenester til rusmiddelmisbrukere samles i de regionale helseforetakene (Rusreform I). Rusreform II vil

innebære at fylkeskommunene mister sitt gjenværende ansvar innen rusomsorgen. Arbeidet med kartlegging av kostnadene knyttet til rus og psykiatri har derfor vært konsentrert til kommunene, og det foreslås derfor kun endringer i inntektssystemet for kommunene.

Ny delkostnadsnøkkel for miljø og landbruk for kommunene

Departementet foreslo i kommuneproposisjonen for 2004 å innføre en egen delkostnadsnøkkel for miljø og landbruk i kostnadsnøkkel. Departementet foreslo at miljøvernmidlene dels skulle fordeles gjennom basiskriteriet, dels etter innbyggertallet. Videre foreslo departementet at landbruksmidlene skulle fordeles gjennom et eget landbrukskriterium.

Ved behandlingen av proposisjonen sluttet Stortinget seg til forslaget fra departementet. For en nærmere omtale av den nye delkostnadsnøkkel viser vi til kapittel 11 i kommuneproposisjonen for 2004.

2 Sammendrag

denne meldingen gjennomgås departementets arbeid med kommunenes utgiftsbehov knyttet til rus- og psykiatriproblemer. Regjeringen tilrår at delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester som ble foreslått i kommuneproposisjonen for 2004 inngår i kommunenes inntektssystem fra og med budsjettåret 2004. Den eksisterende og den foreslåtte delkostnadsnøkkelen vises i tabell 2.1.

Kommunal- og regionaldepartementet har foretatt et omfattende arbeid for å utarbeide kriterier i inntektssystemet som fanger opp utgiftsvariasjonene knyttet til rus- og psykiatriproblemer. Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) fikk i oppdrag å bistå departementet i dette arbeidet. Forskergruppens arbeid har vært fulgt av en referansegruppe med deltagere fra Sosialdepartementet, Helsedepartementet og Statistisk sentralbyrå. Kommunenes Sentralforbund har deltatt på ett av møtene i referansegruppen.

En høy andel mennesker med rusproblemer og/eller psykiatriske problemer virker først og fremst utgiftsgenererende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Dagens delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester bygger på analyser av data fra 1993. Alle relevante utgifter knyttet til rusmisbruk ble ikke inkludert ved beregning av delkostnadsnøkkelen. Kriteriene i nøkkelen fanger fortsatt i stor grad opp variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter, men forklarer i sum mindre av kommunenes utgiftsbehov enn før.

Forslaget til ny kostnadsnøkkel innebærer at kriterier og vekter i delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester oppdateres på grunnlag av tall fra 2001. For bedre å fange opp kostnadsvariasjonene

knyttet til rus og psykiatri tilrår departementet at det innføres et urbanitetskriterium (basert på folketall). Et urbanitetskriterium må sees som en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes rus- og psykiatriutgifter, og som ikke blir fanget opp gjennom de øvrige kriteriene. I tillegg til at kriteriet forklarer deler av variasjonen i sosialhjelpsutgiftene i kommunene i mellom, er det også objektivt i den forstand at det ikke er påvirkbart av kommunenes egne disposisjoner.

I samsvar med kommunenes direkte utgifter til tiltak for rusmiddelmisbrukere, tilrår departementet at delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester gis høyere vekt og får dermed større gjennomslag i kommunenes samlede kostnadsnøkkel. Departementet tilrår videre at hovedstadstilskuddet til Oslo kommune og det midlertidige storbytilskuddet som ble innført i 2003 avvikles.

Endringer i tilskudd grunnet ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester, og avviklingen av hovedstadstilskuddet og storbytilskuddet vil omfattes av overgangsordningen i inntektssystemet. Dette medfører at endringene kun får 20 prosent gjennomslag i 2004.

For kommuner hvor endringen medfører betydelig nedgang i inntekt, vil det bli gitt kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. Kompensasjonen vil bli sett i forhold til andre endringer i inntektssystemet, jf. nærmere omtale under programkategori 13.70 i Kommunal og regionaldepartementets budsjettproposisjon for 2004. Noen kommuner kan i kortere eller lengre tid ha betydelige utgifter på grunn av rus- og psykiatriproblemer som ikke fan-

Tabell 2.1 Delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kriteriene	Dagens sosialhjelpsnøkkel Vekt	Ny sosialhjelpsnøkkel Vekt
Byggingbyggere 16–66 år	0,033	0,000
Enkeltbarn og separerte 16–59 år	0,626	0,286
Arbeidsledige 16–59 år	0,282	0,128
Utlendte innvandrere fra ikke-vestlige land	0,059	0,065
Urbanitetskriterium (folketall opphøyd i 1,2)	0,000	0,521
Sum	1,000	1,000

ges opp av den foreslåtte kostnadsnøkkelen. Gjennom retningslinjene for tildeling av ordinært skjønn skal dette fanges opp på linje med øvrige ekstraordinære utgifter.

Samtidig med at denne meldingen legges fram, nedsetter regjeringen et nytt inntektssystemvalg. I mandatet (se kapittel 3) bes utvalget om å foreta en faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet, både inntekts- og utgiftsutjevningen. Utvalget er bedt om å levere sin innstilling innen 1. juli 2005. Eventuelle endringer som følge av utvalgets arbeid kan derfor tre i kraft 1.1.2007.

Kort om innholdet i meldingen – leserveiledning

- I kapittel 3 redegjøres det nærmere for inntektssystemet, og mandatet for det nye inntektssystemutvalget legges fram.
- I kapittel 4 drøftes dagens delkostnadsnøkkel og inntektssystemutvalgets (Rattsø-utvalget) analyser nærmere.
- I kapittel 5 redegjøres det for kommunenes utgifter knyttet til rus- og psykiatriproblemer.
- I kapittel 6 drøftes mulige kriterier for rus og psykiatri på grunnlag av Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) sine anbefalinger.
- I kapittel 7 begrunnes ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester.
- I kapittel 8 og 9 drøftes fordelingsvirkninger og kompensasjonsordninger gjennom skjønnet.

3 Om inntektssystemet – mål og mekanismer

Hovedtyngden av overføringene til kommunene har siden 1986 blitt tildelt gjennom inntektssystemet. Sentrale mål med systemet er:

- å gi kommunene handlingsfrihet og legge til rette for et sterkt lokaldemokrati, blant annet for å sikre en god tilpasning mellom oppgaveløsningen og lokale forhold
- å sikre kommuner og fylkeskommuner oversikt over egne inntektsforhold for å oppnå effektiv planlegging og styring av egen virksomhet
- oppnå effektivitetsgevinster både statlig og lokalt
- en rettferdig fordeling av midler mellom kommuner og fylkeskommuner for at innbyggere skal bli tilbudt likeverdige tjenester av god kvalitet uansett bosted

Stor deler av ansvaret for produksjonen av velferdstjenester er desentralisert til kommunene. Gode løsninger for brukerne er lettest å oppnå på lokalt nivå. For å legge til rette for en mest mulig effektiv drift i kommunene er inntektssystemet basert på det finansielle ansvarsprinsipp, dvs at det forvaltningsnivået som har ansvaret for oppgaveløsningen også skal ha det finansielle ansvaret. Rammefinansiering er den mest effektive måten å finansiere kommunene på. Besparelser som oppnås lokalt, beholdes slik lokalt. Derfor gis tilskuddet gjennom inntektssystemet til kommunene i en viss utstrekning uten andre bindinger enn de som finnes i lov og regelverk. Samtidig er kommunene selv ansvarlig for økonomistyringen, og må finne inndekning for utgiftene gjennom rammetilskuddet, lokale skatteinntekter, gebyrer og øvrige inntekter. Dette bidrar til kostnadskontroll.

Inntektssystemet bygger på det styringsprinsippet at kommunene og fylkeskommunene selv best kan avveie nytte og kostnader for de enkelte tjenester og komme fram til de beste prioriteringene. Denne styringsmodellen forutsetter at overføringene fordeles som rammetilskudd uavhengig av kommunenes egne disposisjoner. Rammefinansieringen må derfor være basert på uavhengige kriterier som oppfattes som upåvirkelige, men også som rettferdige, av kommunene.

Gjennom inntektssystemet skal midlene til

kommunesektoren fordeles på en mest mulig rettferdig måte. Fordi kommunene i Norge er svært forskjellige demografisk, geografisk og sosialt, og fordi skatteinntektene varierer, er det ønskelig med et system som korrigerer og kompenserer for slike forskjeller. Inntektssystemet skal gi alle kommuner mulighet til å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov¹, og gjennom inntektsutjevningen får kommunene delvis kompensasjon for variasjoner i skatteinntekter.

Inntektssystemet skal også ivareta distriktpolitiske målsetninger. Det er derfor innført et tilskudd til kommunene i Nord-Norge, og et regionaltilskudd til små kommuner med skatteinntekter under 110 pst av landsgjennomsnittet. Systemet har også et eget hovedstadstilskudd, og i 2003 et midlertidig storbytilskudd. I tillegg består inntektssystemet for kommunene av skjønnstilskudd. I alt består inntektssystemet av tilskuddene:

- Innbyggertilskudd
- Regionaltilskudd
- Hovedstadstilskudd
- Storbytilskudd
- Nord-Norgetilskudd
- Skjønnstilskudd

For en nærmere omtale henvises det til programkategori 13.70 i Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon for 2004 (St.prp. nr 1 (2003–2004)).

Nærmere om utgiftsutjevningen

Utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i at kommunene ikke nødvendigvis vil være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud selv om de har like store inntekter per innbygger. Variasjoner både i kostnadsforhold og i befolkningsgrunnlag betyr at det både koster forskjellig å yte tjenestene, og at befolkningen vil etterspørre ulike tjenester. For å sette kommunene i stand til å yte befolkningen et likeverdig tjenestetilbud, utjevnes «ufrivillige» kostnadsforhold gjennom et sett med objektive kriteri-

¹ Med utgiftsbehov menes de kostnadene som gir grunnlag for å kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud.

er og vekter. Med ufrivillige kostnader menes kostnader som kommunene selv ikke kan påvirke gjennom hvordan de har valgt å organisere driften. Kostnadsnøkkelen består av de faktorer som gir forskjeller i beregnet utgiftsbehov kommunene imellom. Kostnadsnøkklene er igjen sammensatt av delkostnadsnøkler innen de områdene som skal utjevnes gjennom rammetilskuddet :

- grunnskole
- administrasjon
- helse- og sosialtjenesten

Kostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenesten i kommunen er igjen sammensatt av fire delkostnadsnøkler, blant annet delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester.

Stortinget gav ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 tilslutning til prinsippet om at kostnadsnøkklene i inntektssystemet skal være faglig begrunnet:

«Komiteens flertall, (...), er enig med Regjeringen i at kostnadsnøkklene i inntektssystemet skal være faglig begrunnet både for kommunene og fylkeskommunene. Bare slik kan man oppnå å utjevne de reelle kostnadene i kommunene på en mest mulig objektiv måte»

(Innst.S.nr. 268 (1995–1996)).

Det stilles derfor krav til kriteriene som kan brukes i kostnadsnøkklene:

- objektivitet i den forstand at kommuner og fylkeskommuner ikke ved egne disposisjoner kan ha innvirkning på kriteriene slik at størrelse på tildelingen blir påvirket
- antall kriterier bør begrenses
- kriteriene bør i størst mulig grad kunne tallfestes gjennom lett tilgjengelig, oppdaterbar og ikke for gammel statistikk.

Det viktigste elementet i kostnadsnøkkelen både for kommunene og for fylkeskommunene er et sett med alderskriterier. Disse fanger opp at etterspørselen etter undervisningstjenester, helsetjenester og eldreomsorg mv. i stor grad er avhengig av befolkningens alderssammensetning. Hvor mye penger en kommune for eksempel vil få til skole vil slik i stor grad bestemmes av hvor mange innbyggere kommunen har i alderen 6 til 15 år. I motsetning til de øvrige delkostnadsnøkklene, inneholder delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester i liten grad alderskriterier. Kriterier som fanger opp sosioøkonomiske forhold knyttet til befolkningsgrunnlaget, for eksempel antall skilte i kommunen, antas i langt større grad å beskrive kostnadene ved og etterspørselen etter sosialtjenester.

Skjønnstilskuddet

Skjønnsmidlene fordeles av fylkesmannen etter egne retningslinjer for å kompensere for blant annet ekstraordinære utgifter og inntektsbortfall, og forhold av mer permanent karakter som ikke fanges opp av inntekts- og utgiftsutjevningen.

I prinsippet skal alle kommunene få full kompensasjon for ufrivillige kostnader knyttet til tjenesteproduksjon gjennom utgiftsutjevningen. Det er imidlertid ikke mulig gjennom faste kriterier å fange opp alle forhold som det burde vært tatt hensyn til. Dersom det er spesielle forhold i en kommune som medfører at kommunen får høye ufrivillige kostnader knyttet til rus og psykiatri, og kommunene ikke får kompensasjon for dette gjennom departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester, kan fylkesmannen ta hensyn til dette ved fordelingen av det ordinære skjønnet. I retningslinjene for skjønntildelingen heter det blant annet at fylkesmannen bør «ta hensyn til utgiftskrevende forhold av betydning som kommunene selv ikke kan påvirke, og som ikke er fanget opp i inntektssystemet».

For kommuner hvor forslaget til ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester medfører et betydelig tap i forhold til dagens nøkkel, vil det også bli gitt kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet uavhengig av fylkesmannens vurderinger. Kompensasjonen vil bli sett i forhold til andre endringer i inntektssystemet, jf. nærmere omtale under programkategori 13.70 i Kommunal og regionaldepartementets budsjettproposisjon for 2004.

Nytt inntektssystemutvalg

Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2004 at den i løpet av høsten 2003 ville nedsette et nytt inntektssystemutvalg. Utvalget er gitt et bredt mandat, og er bedt om å foreta en faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet, både inntekts- og utgiftsutjevningen. Innstillingen fra utvalget skal foreligge innen 1. juli 2005. Eventuelle endringer som følge av utvalgets arbeid kan derfor tre i kraft 1.1.2007.

Utvalget har fått dette mandatet:

«Regjeringens mål er å styrke lokaldemokratiet og øke kommunenes handlefrihet. Beslutninger skal fattes så nær brukerne som mulig, og innbyggerne skal oppleve nærhet til og innflytelse over beslutningene i lokalsamfunnet. Innbyggerne skal oppleve å bli tilbudt likeverdige tjenester av god kvalitet, samtidig som organiseringen av tjenesteproduksjonen skal sik-

re best mulige tjenester til lavest mulig kostnad. Kommunene må settes i stand til å behandle private og kommunale aktører likt. Regjeringen legger derfor til grunn at rammefinansiering fortsatt må være hovedfinansieringsmodellen for kommunal sektor.

Utvalget bes legge disse punktene til grunn for arbeidet:

1. Rammefinansiering er regjeringens hovedfinansieringsmodell for kommunesektoren. Utvalget bes drøfte i hvilken grad rammefinansiering kan bidra til effektiv ressursbruk i kommuner og fylkeskommuner.
2. Utvalget skal foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. I sin innstilling bes utvalget komme med ett eller flere forslag til et nytt system. Et av forslagene må ha en utforming som er betydelig enklere enn utformingen av dagens system. Det skal beregnes virkninger av forslagene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, inklusive utslag for grupper av kommuner.
3. Fordelingsmekanismer:

a) Utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal det sikres at kommuner og fylkeskommuner settes i stand til å tilby befolkningen et likeverdig tjenestetilbud gjennom utjevning av ufri-villige kostnader. I prinsippet omfatter utgiftsutjevningen både driftsutgifter og kapitalkostnader, og de mest sentrale kommunale tjenestekområdene – herunder sektorer der innbyggerne har et rettskrav på enkelte tjenester. Ut fra forutsetningen om full utgiftsutjevning kommunene og fylkeskommunene i mellom, bes utvalget om å foreta en ny faglig gjennomgang av kostnadsnøkklene. I gjennomgangen bes det lagt vekt på:

- strukturelle endringer siden forrige gjennomgang som har konsekvenser for variasjon i utgiftsbehovet
- ny forskning og utredning
- nytt datatilfang
- metodevalg

Utvalget bes spesielt vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Som grunnlag for arbeidet vil det i løpet av 2003 foreligge en egen utredning fra Statistisk sentralbyrå om kapitalkostnadene ved skolebygg

(prosjektet «Analyse av kapitalslit og investeringer i kommunale skolebygg»). Høsten 2003 skal det nedsettes et eget utvalg for å vurdere dagens kommunale eiendomsforvaltning og behovet for endringer. Det vil være behov for kontakt mellom utvalgene.

Det øremerkede tilskuddet til barnehager er vedtatt lagt inn i inntektssystemet f.o.m 1.1.06. Utvalget må derfor inkludere barnehagesektoren i gjennomgangen av utgiftsutjevningen.

b) Inntektutjevningen

Gjennom inntektutjevningen i inntektssystemet utjevnes kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter. Det bes om en gjennomgang av inntektutjevningen i systemet ut fra utjevningshensyn og målsetningen om en god insentivstruktur for næringsutvikling. Gjennomgangen av inntektssiden må sees i sammenheng med det pågående arbeidet med å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene.

c) Distriktpolitiske virkemidler – særskilte tilskudd

Både regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet er særskilte tilskudd for å sikre regionale og distriktpolitiske målsetninger. Utvalget bør vurdere treffsikkerheten av tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsetninger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget bes også om å utrede om denne typen særskilte tilskudd bør inngå i inntektssystemet.

d) Skjønnsmidlene

Skjønnsmidlene utgjør i dag en relativt stor andel av utbetalingene gjennom inntektssystemet. Bl.a setter Riksrevisjonen i sin forvaltningsrevisjon av inntektssystemet (Dokument nr. 3:8, 2002 – 2003) spørsmålsteget ved størrelsen og fordelingen av disse midlene. Utvalget bes foreta en gjennomgang av den samlede størrelsen på skjønnsmidlene og vurdere kriteriene for tildeling av skjønn, herunder om bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift kan/bør kompenseres gjennom faste kriterier eller tilskudd.

e) Overgangsordning

I dagens inntektssystem innføres endringer generelt gjennom en overgangsperiode på fem år. Utvalget bes vurdere behovet for overgangsordninger generelt, i tillegg til eventuell utforming og lengde.

4. I dagens inntektssystem betraktes kommunestørrelse som en «ufriwillig» kostnad, dvs. som gitt. Systemet kompenserer derfor

for smådriftsulemper også i tilfeller der det er mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur. I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene (se punktene 3a–3e) basert på kommunestørelse som «ufrivillig» kostnad, bes utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en «frivillig» kostnad i deler av landet.

5. Utvalget bes om å vurdere utforming av kompensasjon for kommunale utgifter knyttet til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen (f.eks studenter, turister, asylsøkere, personer fra omegnskommuner som benytter tjenester i en senterkommune).
6. Utvalget bes vurdere forutsetningene for kommunal likebehandling av private og

kommunale aktører og friere brukervalg innenfor et system med rammefinansiering av kommunene.

7. Utvalget skal drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk på ulike fagområder som for eksempel eldreomsorg, helse- og sosialtjenester, skole og barnehager kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansiering som hovedprinsipp.

Når det gjelder finansiering av kommunale helsetjenester bes utvalget om å samordne sitt arbeid med utvalget som er satt ned for å utrede forholdet mellom primær- og spesialisthelsetjenesten.

8. Utvalget skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sitt forslag. Utvalget bes om å presentere sin innstilling innen 1. juli 2005.»

4 Hva ble gjort av inntektssystemutvalget (Rattsø-utvalget) – grunnlaget for dagens kostnadsnøkkel presentert i NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner

Kommunenes kostnadsnøkkel er i 2003 inndelt i tre delkostnadsnøkler: administrasjon, grunnskole og helse- og sosialtjenesten. Disse går inn i hovednøkkelen med en vekt på henholdsvis 16,7, 32 og 51,3 prosent (til sammen 100 prosent). I hovedsak bygger dagens kostnadsnøkkel på arbeidet til inntektssystemutvalget som la grunnlaget for revisjonen av inntektssystemet i 1997. I 2002 ble det innført en ny delkostnadsnøkkel for grunnskole i forbindelse med nye kriterier for bosetting i delkostnadsnøkkelen for administrasjon er det kun foretatt mindre endringer etter 1997, mens det fra og med 2004 er foreslått en egen delkostnadsnøkkel for landbruk og miljø saker. Delkostnadsnøkkelen for helse- og sosiale tjenester består av fire delkostnadsnøkler:

- pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede
- helsetjenesten
- økonomisk sosialhjelp og sosialkontortjenester (i det følgende brukes «sosiale tjenester» som fellesbetegnelse)
- barnevern

Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede er blitt revidert to ganger siden 1997. Først i forbindelse med innlemning av midler til psykisk utviklingshemmede i 1998, deretter ved innlemning av driftstilskuddet knyttet til eldre reformen i 2002. De øvrige delkostnadsnøkklene er ikke endret siden 1997. De ulike delkostnadsnøkklene blir vektet sammen til en helse- og sosialnøkkel. I inntektssystemutvalgets beregninger ble delkostnadsnøkklene innen pleie og omsorg basert på 94 prosent av de samlede utgiftene innen helse- og sosialsektoren. Ved beregning av de respektive andelene de ulike delkostnadsnøkklene inngikk med i helse- og sosialnøkkelen, inkluderte man derfor ikke alle relevante utgiftsposter på hovedkapittelet for helse- og sosialsektoren. Den viktigste utgiftsposten som ble utelatt var kommunenes direkte utgifter til tiltak for rusmisbrukere. I analysene som ligger til grunn for fastsettelse av kriterier og vekter i delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester er heller ikke denne ut-

giftsposten inkludert. Ved fastsettelse av hvor stor vekt delkostnadsnøkkelen for helse- og sosialnøkkelen skulle få i den samlede kostnadsnøkkelen for kommunene, er derimot alle utgiftene på hovedkapittelet helse- og sosialsektoren inkludert (også utgifter til tiltak for rusmisbrukere).

Nærmere om delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester

En høy andel innbyggere med rusproblemer og/eller psykiatriske problemer virker først og fremst utgiftsgenerende på kommunenes sosialhjelpsutgifter, noe som vil bli nærmere beskrevet i kapittel 5 som omtaler Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) sitt arbeid på feltet. Innen de andre sektorene er det mer uklare sammenhenger mellom rus og psykiatriproblemer og kommunenes utgiftsnivå. Kommunenes rus- og psykiatriutgifter bør derfor først og fremst utjevnes gjennom delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester, og endringene som departementet foreslår er knyttet til denne. I departementets beregningsgrunnlag for ny nøkkel for sosiale tjenester er utgifter til tiltak for rusmisbrukere inkludert, i motsetning til i beregningsgrunnlaget for dagens nøkkel.

Den andre sektoren som det kunne vært aktuelt å vurdere nærmere er barnevern. Departementet har imidlertid valgt kun å konsentrere seg om kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester. Årsaken er for det første at andelen av barnevernsutgiftene som antas å ha sammenheng med rus- og psykiatriproblemer er langt lavere innen barnevernet enn innen de sosiale tjenestene. For det andre ble alle relevante utgifter inkludert i inntektssystemutvalgets analyser av barnevernet. En ny analyse vil derfor ha preg av å være en ren oppdatering. Når det nå settes ned et nytt inntektssystemvalg som skal gjennomgå fordelingsmekanismene i inntektssystemet, vil det derfor ikke være naturlig i denne meldingen å foreslå en særskilt oppdatering av delkostnadsnøkkelen for barnevernstjenester.

Kommunenes direkte utgifter til tiltak for rusmiddelmisbrukere regnskapsføres på KOSTRA-funksjon 243, og ble også tidligere regnskapsført

Tabell 4.1 Delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester

Kriterier	Dagens vekter
Innbyggere 16–66 år	0,033
Skilte og separerte 16–59 år	0,626
Arbeidsledige 16–59 år	0,282
Innvandrerer fra ikke-vestlige land	0,059
Sum	1,00

på en egen regnskapspost. Det finnes ingen tilsvarende funksjon for psykiatri i KOSTRA. I 2001 hadde kommunene om lag 505 millioner kroner i netto driftsutgifter knyttet til tiltak til rusmiddelmissbrukere, eller om lag 8 prosent av de samlede sosialhjelpsutgiftene.

De direkte utgiftene til tiltak for rusmiddelmissbrukere ble som nevnt ikke inkludert da Inntektssystemutvalget utarbeidet delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester. Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp har derfor for lav vekt i den samlede kostnadsnøkkelen for kommunene.

Dagens nøkkel for sosiale tjenester er basert på data fra 1993, og kostnadsvektene viser hvor stor betydning, forutsatt de begrensninger som er drøftet over, de ulike kriteriene hadde for kommunenes utgiftsbehov i 1993. Gjennom analyse av fordeling av tjenester og utgifter på enkelttjenester, og regresjonsanalyse på det datagrunnlaget som er beskrevet over, kom inntektssystemutvalget fram til kostnadsnøkkelen for sosialhjelp vist i tabell 4.1.

Dagens kostnadsnøkkel består i hovedsak av kriterier som beskriver sosioøkonomiske kjenne-tegn ved befolkningsgrunnlaget i kommunene, og befolkningskriteriet antall innbyggere 16–66 år har liten vekt i nøkkelen. Utgiftsvariasjonene innen sosialhjelpsområdet er store, og sosioøkonomiske kriterier som beskriver egenskaper ved befolkningen, fanger bedre opp utgiftsvariasjonene enn alderskriteriene. Størst vekt har kriteriet som fanger opp variasjoner kommunene i mellom når det gjelder endringer i familiestruktur, «Andel skilte og separerte mellom 16–59 år». Utvalget mente at en mulig forklaring på hvorfor denne gruppen innbyggere har et større behov for sosialhjelp, kan være økte leveomkostninger i overgang fra to- til enpersonhusholdninger. For familier uten barn

eksisterer det ingen andre støtteordninger enn sosialhjelp, om en ikke klarer å forsørge seg selv etter en skilsmisse.

Videre fant utvalget at antallet innbyggere med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land bosatt mer enn fem år i landet har en effekt på sosialutgiftene, samt at også antall arbeidsledige 16–59 år hadde så sterk innvirkning på kommunens sosialhjelpsutgifter at kriteriet burde inngå i kostnadsnøkkelen. I praksis ble antall arbeidsledige 25 år og over inkludert med 1/4 vekt i kriteriet, mens arbeidsledige under 25 år inngikk med 3/4 vekt. Bakgrunnen for denne vektingen er at inntektssystemutvalget fant større effekter på utbetalingen fra økonomisk sosialhjelp til unge enn til eldre arbeidsledige.

Videre testet utvalget en rekke variable som ikke ble inkludert i kostnadsnøkkelen¹, deriblant variabelen «Antall utskrivninger fra sykehus med alkoholrelatert diagnose». Det sies i utvalgets første delinnstilling at variabelen muligens kan fange opp effekten av antall rusmiddelmissbrukere i en kommune på sosialhjelpsbudsjettet, men at den påviste effekten er svak. Det blir også konkludert med at det er en sammenheng mellom folketall og størrelsen på sosialhjelpsutgiftene, dess større kommunen er dess større er sosialhjelpsbudsjettet, men også denne effekten blir karakterisert som svak. Videre påviser utvalget en viss «Oslo-effekt» i de analysene de foretok. Utvalget kommenterer dette slik: «...utgiftene til sosialhjelp per innbygger er høyere i Oslo enn i resten av landets kommuner selv når det er kontrollert for andre sosioøkonomiske faktorer. Det vil si at det er faktorer i Oslo som påvirker utgiftsnivået per innbygger som vi ikke har klart å fange opp i denne analysen». Tilsvarende effekt ble imidlertid ikke funnet for Trondheim, Bergen og Stavanger. At effektene av disse faktorene som ble testet ikke var sterkere, kan ha sammenheng med at utgiftene til direkte hjelp til rusmiddelmissbrukere er utelatt fra analysene. Variablene som ble testet og ikke inkludert i nøkkelen, påviser imidlertid alle en viss «storbyeffekt». Både variabelen «Antall utskrivninger fra sykehus med alkoholrelatert diagnose» og ulike folketallsvariabelen vil bli nærmere omtalt i kapittel 6.

¹ Analysene ble foretatt av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra utvalget. Se «Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp og barnevern», Langørgen, Audun (1995). Statistisk sentralbyrå.

5 Utgifter knyttet til rus og psykiatriproblemer – størrelse på brukergruppene og kommunale variasjoner

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) analysert kommunenes kostnader knyttet til rus og psykiatri. Forskergruppen har vært fulgt av en referansegruppe med deltagere fra Sosialdepartementet, Helsedepartementet og Statistisk sentralbyrå. Kommunenes Sentralforbund har deltatt på ett av møtene i referansegruppen. Oppdraget til SIRUS var blant annet:

- å identifisere de kommunale tjenestene som mennesker med rus og/eller psykiatiske problemer er brukere av, samt å undersøke om kommunenes kostnader ved å tilby tjenestene kan identifiseres i KOSTRA.

- å undersøke om det er mulig å identifisere størrelsen på brukergruppene i nasjonale databaser

I denne delen av meldingen har vi støttet oss til SIRUS sin gjennomgang av problemområdet. Arbeidet er dokumentert i rapporten «Rus og psykiatri i inntektssystemet for kommunene», Melberg og Alver, SIRUS 2003.

Utgiftene knyttet til rus og psykiatriproblemer

For å kartlegge hvilke typer oppgaver og dermed utgifter, kommunene har innen rus og psykiatri, tok SIRUS blant annet utgangspunkt i de oppgaver som lovverket pålegger kommunene. Spesielt aktuelle var lov om sosiale tjenester, lov om barnevernstjenester, lov om psykiatrisk helsevern, lov om helsetjenesten i kommunene og grunnskoleloven. På grunnlag av lovverket har kommunene blitt til å yte en lang rekke tjenester der det er grunn til å anta at mennesker med rusproblemer eller psykiatiske problemer påvirker tjenestene (blant annet sosialhjelp, ulike boligtiltak, pleie og omsorgstjenester, spesialundervisning, helsestjenester og barnevernstjenester). Ut fra KOSTRA tall er det ikke mulig å komme fram til et eksakt anslag på hvor stor del av utgiftene på de ulike tjenesteområdene som kan tilskrives mennesker med rus og /eller psykiatiske problem. Dette skyldes at KOSTRA viser den samlede utgiften innen det aktuelle funksjonsområdet og ikke kun

den andelen som skyldes rus og/eller psykiatri. Kun KOSTRA funksjon 243 «Tilbud til personer med rusproblemer» kan i sin helhet tilskrives rusproblematikk. Når det gjelder barnevern, sosialhjelp, bolig, spesialundervisning, sysselsetting og mange andre utgifter blir spørsmålet derfor hvor stor andel av de samlede utgiftene på disse funksjonene som kan tilskrives personer med rus og/eller psykiatiske problemer.

For å beregne et anslag på størrelsen av disse andelen som kan tilskrives rus og psykiatri innhentet SIRUS opplysninger fra tre kilder. For det første detaljert informasjon om ressursbruk og brukergrupper i noen få kommuner, og for det andre utførte de en egen spørreundersøkelse i om lag 60 kommuner. For det tredje ble tilgjengelig statistikk basert på tidligere forskning og foreliggende offentlig statistikk om omfanget av brukergruppene innhentet, deriblant hvilke tjenester som brukes og hvor mye disse tjenestene koster. På bakgrunn av disse ulike kildene anslår SIRUS at i underkant av halvparten av sosialhjelpsmottagerne i kommunene har et rusproblem og/eller en betydelig psykiatrisk lidelse. På bakgrunn av dette kan en anslå at om lag halvparten av kommunenes sosialhjelpsutgifter, her definert som utbetaling av økonomisk sosialhjelp og utgifter til forebygging, rådgivning og veiledning, kan knyttes til personer med rus og/eller psykiatiske problemer. I 2001 utgjorde dette om lag 2,8 milliarder kroner.¹ Tilsvarende anslår SIRUS at om lag 20 prosent av kommunenes barnevernsutgifter kan tilskrives de samme brukergruppene, og at dette i 2001 utgjorde om lag 640 millioner kroner. SIRUS sin gjennomgang tyder slik på at rus og /eller psykiatiske problemer først og fremst virker utgiftsgenererende på kommunenes sosialhjelpsutgifter.

SIRUS anslår videre kommunenes totale nettoutgifter i 2001 på rusområdet til 2,2 milliarder kroner eller nær 500 kroner per innbygger, noe de selv sier er et forsiktig anslag fordi mange mindre

¹ I sin gjennomgang setter SIRUS gjennomgående utgiftsandelen lik brukerandelen, og understreker flere steder at dette er et konservativt anslag. Med hensyn til hvor stor andel av sosialhjelpsutgiftene som kan knyttes til rus- og psykiatriproblemer, anslås kun størrelsen på brukergruppen.

utgifter er utelatt. Også i dette regnestykket har de estimert sosialhjelpsutbetalingene til rusmiddel-misbrukere til å være på linje med utbetalingen til andre sosialhjelpsmottagere. Imidlertid tyder undersøkelser fra et begrenset antall kommuner på at narkotikamisbrukere mottar mer i støtte og over lengre tid enn andre mottakere. Den anslåtte andelen sosialhjelp (i underkant av 50 prosent) som går til mennesker med rus og/eller psykiatiske problemer er derfor antagelig et forsiktig anslag. De i underkant av 500 kronene per innbygger i 2001 som anslås å gå til rusrelaterte tjenester fordeler seg slik per innbygger:

- tilbud til rusmiddel-misbrukere (KOSTRA funksjon 243), kr 112 per innbygger
- sosialhjelp, kr 282 per innbygger
- barnevernstjenester, kr 85 per innbygger

Når det gjelder kommunenes utgifter innen psykiatri er det ifølge SIRUS ikke mulig å sette opp en tilsvarende oversikt.

Størrelsen på brukergruppene

SIRUS sin undersøkelse viser at det ikke er mulig ut fra foreliggende data å identifisere antallet personer med rus og/eller psykiatiske problemer i hver enkelt kommune, eller estimere et anslag på størrelsen av disse brukergruppene. SIRUS siterer imidlertid flere undersøkelser som kan gi en pekepinn på problemenes størrelse, men understreker at siden undersøkelsene er utført både på ulik tid og på ulikt datagrunnlag er det vanskelig å si hvor pålitelige tallene er. For eksempel anslås andelen av befolkningen som har et narkotikaproblem som innebærer sprøytebruk til 0,4 prosent, andelen som har en «risikoadferd mht alkohol» til 6,6 prosent av befolkningen, mens 0,9 prosent av befolkningen har vært til behandling for et alkoholproblem. Videre anslås 9 prosent av befolkningen til å ha en moderat psykisk lidelse og om lag 3 prosent har en alvorlig psykisk lidelse². Selv om det ikke er mulig å komme med eksakte anslag på andelen av befolkningen som enten har et rus eller et psykiatrisk problem, viser SIRUS sine overslag at størrelsen på disse gruppene er betydelige.

Kommunale variasjoner

Størrelsen på brukergruppene

Når det gjelder variasjoner i antallet rusmisbrukere kommunene i mellom, tyder mye på at proble-

mene er størst i de største byene. Blant annet refererer SIRUS til en undersøkelse³ der det framkommer at gjennomsnittskonsumet ren alkohol i Oslo lå på 3,6 liter, forbruket var 2,9 liter per person i de ti nest største byene, mens det var 2,5 liter i landet for øvrig. Også når det gjelder narkotika indikerer tallene at problemene er større i storbyene og særlig Oslo, enn landet for øvrig. Blant annet har Oslo i underkant av halvparten av sprøytemisbrukerne i landet, og i forhold til folketallet har storbyene en uforholdsmessig stor andel av overdosedødsfallene. Videre viser undersøkelser i følge SIRUS at flere unge har prøvd narkotiske stoffer i Oslo, enn i landet for øvrig. Selv om tallene indikerer at problemene i gjennomsnitt er størst i storbyene, viser tallene ifølge SIRUS at det er tegn på at flere andre større byer utenom storbyene kan ha vel så store brukergrupper relatert til befolkningen, og at veksten i narkotikaproblemene ser ut til å være størst utenom storbyene. Når det gjelder Oslo tyder imidlertid rapporten fra SIRUS på at rusmiljøet i Oslo tiltrekker seg mennesker fra et stort område av landet som kommer inn for en lengre eller kortere periode.

Når det gjelder variasjoner i antallet innbyggere med psykiatiske problemer, er det vanskelig å vise til kommunerelaterte tall. SIRUS sin rapport viser at det er en tendens til at større kommuner har relativt flere psykiatiske konsultasjoner og innleggelses enn mindre kommuner. Storbyene har de største brukergruppene, og Oslo har flest med over 300 innleggelses per 10 000 innbygger. Bergen, Trondheim og Stavanger har i gjennomsnitt 250 innleggelses, mens små kommuner under 5000 innbygger har om lag 150 innleggelses per 10 000 innbygger.

Utgiftsvariasjoner

SIRUS-rapporten bekrefter at det er store utgiftsforskjeller kommunene i mellom på de kapitlene i kommuneregnskapet som er relatert til rus og psykiatriproblemer. Et enkelt mål på variasjon er variasjonskoeffisienten. Dess større koeffisient, dess større er variasjonen⁴. Tabell 5.1 viser nettoutgift på utvalgte områder målt som gjennomsnitt per innbygger, variasjonskoeffisient og utgiftenes andeler av totale netto driftsutgifter.

Tabell 5.1 viser at innen alle utgiftsområdene

³ Undersøkelsen ble foretatt av Statens Institutt for Alkohol og narkotikaforskning, nå SIRUS, i 1995.

⁴ Spredningen kommunene imellom er mindre dess lavere koeffisienten er, om variasjonskoeffisienten er lik 1 er spredningen mellom kommunene i gjennomsnitt like stor som gjennomsnittsverdien, om den er nær null er det liten forskjell mellom kommunene.

² Tall som oppgis i SIRUS sin rapport, og som blir referert fra undersøkelser foretatt på SIRUS, Statens Helsetilsyn og Rådet for psykisk helse.

Tabell 5.1 Nettoutgift på utvalgte utgiftsområder målt som gjennomsnitt per innbygger, funksjonens andel av totale netto driftsutgifter variasjonskoeffisient. Tall fra 2001.

Utgiftsområde	Gjennomsnitt kr per innbygger	Andel av netto utgifter	Variasjonskoeffisient
Netto driftsutgifter i alt per innbygger i hele kroner	25 787	100	0,25
41: Diagnose, behandling og rehabilitering (innen innen helsebehandling)	777	3,0	0,35
42: Råd, veiledning, sosial forebyggende arbeid	383	1,5	0,63
43: Tilbud til personer med rusproblemer	112	0,4	0,81
44: Barnevernstjenester	243	0,9	0,39
51: Barnevernstiltak i familien	127	0,5	0,55
52: Barnevernstiltak utenom familien	360	1,4	0,41
81: Økonomisk sosialhjelp	841	3,3	0,49

Kilde: SIRUS

om går til sosiale formål er variasjonene kommunene i mellom store. Særlig gjelder dette utgiftsfunksjon 243 Tilbud til personer med rusproblemer der variasjonskoeffisienten er 0,8. Imidlertid kan det her være forskjell i hvordan kommunene vurderer utgiftene, for eksempel fører noen kommuner boligtilbud til rusmisbrukere på denne funksjonen i stedet for de funksjonene der boligtiltak i føle regnskapsforskriftene skal føres. Nivået på utgiftene til økonomisk sosialhjelp (KOSTRA funksjon 281) kan også bli påvirket av boligpolitikken overfor svake grupper. For eksempel Oslo har høye kommunale husleier og leietakerne subsidieres eventuelt gjennom bostøtteordninger og/eller sosialhjelp. På tross av at slike forhold kan gi variasjoner som ikke er reelle, er inntrykket at forskjellene kommunene i mellom er store.

Det er videre en klar tendens i materialet at de sosiale utgiftene øker med kommunestørrelse.

Tabell 5.2 viser variasjoner i samlede sosialhjelpsutgifter (økonomisk sosialhjelp, råd og vei-

Tabell 5.2 Sosialhjelpsutgifter, inkludert tiltak til rusmiddelmissbrukere, i kroner pr innbygger. Kommunene er gruppert etter innbyggertall. Tall fra 2001.

Innbyggertall	Sosialhjelpsutgifter i kroner pr innbygger
0–2 266	851
2 267 – 4 391	896
4 392 – 9 095	969
9 096 – 101 498	1 199
Bergen, Trondheim og Stavanger	1 774
Oslo	2 967
Landet	1 395

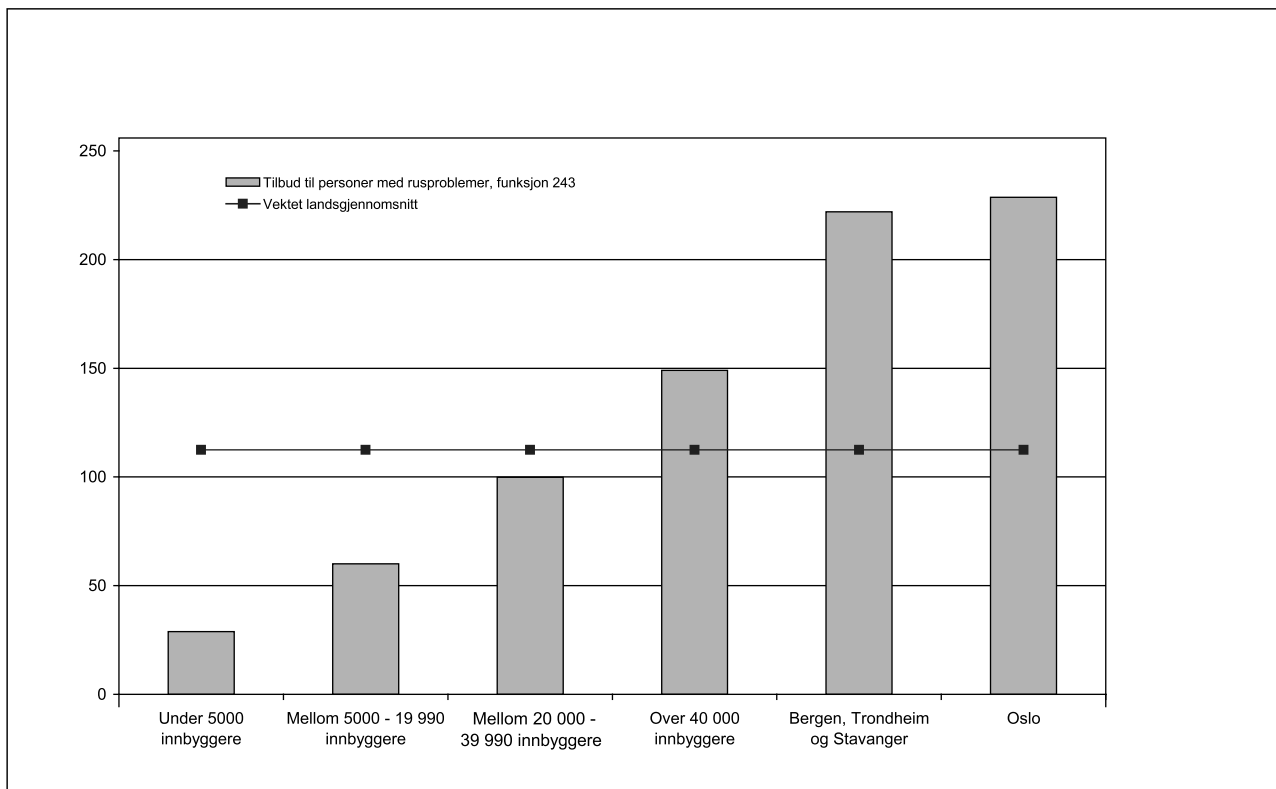
ledning og forebygging, inkludert direkte utgifter til tiltak for rusmisbrukere) for kommunene gruppert etter innbyggertall.

Det er til dels store variasjoner mellom kommunene med hensyn til sosialhjelpsutgifter. Tabellen viser at mens kommunene på landsbasis i gjennomsnitt har i underkant av 1 400 kroner per innbygger i sosialhjelpsutgifter, har storbyene et utgiftsnivå som ligger klart over landsgjennomsnittet. Særlig Oslo skiller seg ut med en gjennomsnittlig utgift på nærmere 3 000 kroner per innbygger. For øvrig viser tabell 5.2 en klar tendens til at utgiftene per innbygger øker i tråd med økningen i folketall.

Samme tendens blir bekreftet når en ser på variasjonene i utgifter på funksjon 243 Tilbud til personer med rusproblemer. Figur 5.1 viser nettodriftsutgift fordelt på kommuner sortert etter størrelse. I 2001 var landsgjennomsnittet 112 kr per innbygger. Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger hadde i gjennomsnittet et utgiftsnivå på om lag 220 kroner per innbygger. Deretter er det et klart sprang i utgiftsnivået til kommuner med et innbyggertall over 40 000 med et gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger på 150 kroner. I denne gruppen er det imidlertid betydelige variasjoner kommunene i mellom. Kommunene med under 5 000 innbyggere (småkommuner) hadde kun en gjennomsnittlig utgift på om lag 30 kroner per innbygger. Selv om det kan være variasjoner også innen kommunegruppene fordi enkelte kommuner kan ha et atypisk utgiftsnivå, er tendensen at utgiftsnivået innen tiltak for rusmisbrukere klart øker med folketallet.

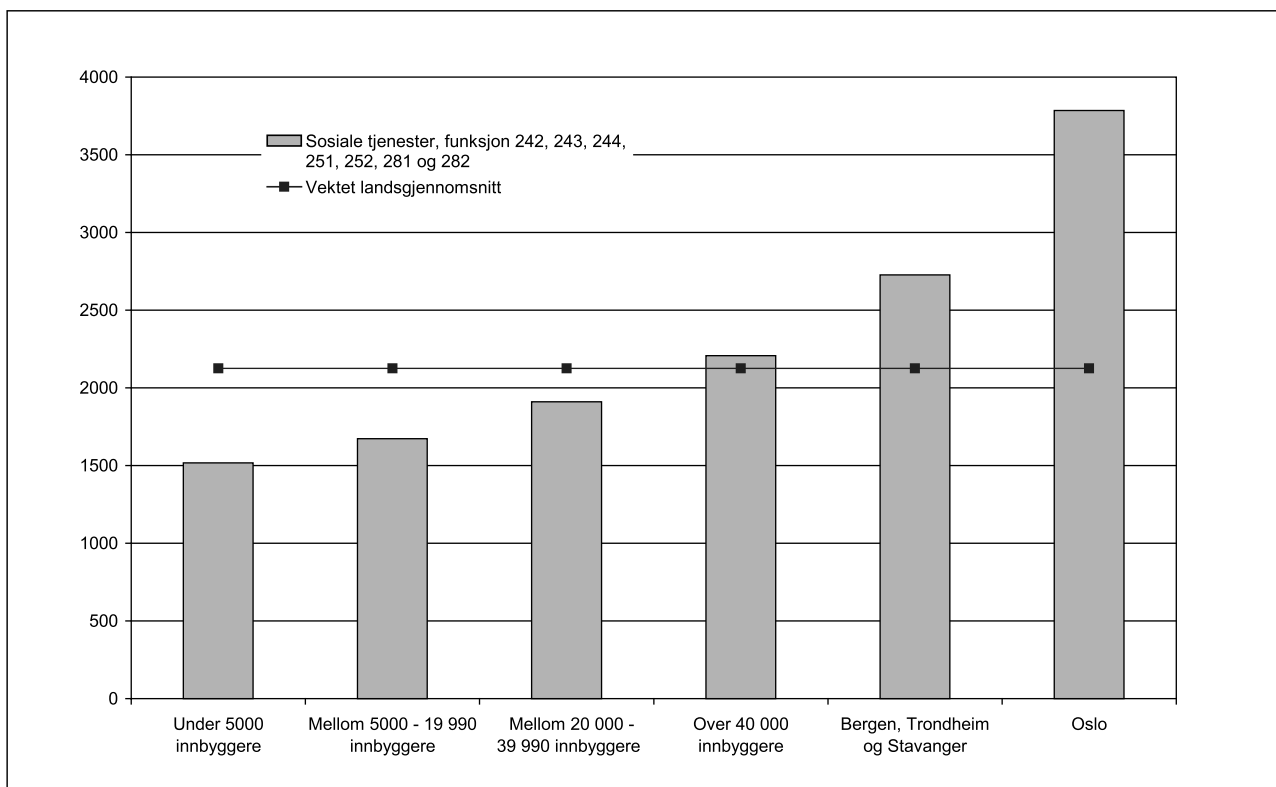
For å få et mer samlet inntrykk av utgiftene innen sosialsektoren valgte SIRUS å summere alle utgiftene innen rusutgiftsfunksjonen, økonomisk sosialhjelp, forebygging og de ulike barnevernsut-

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene



Figur 5.1 Tilbud til personer med rusproblemer, netto driftsutgift kr per innbygger 2001. Kommunene gruppert etter størrelse. Tall fra 2001.

Kilde: SIRUS



Figur 5.2. Kommunale variasjoner i nettoutgift pr innbygger innen sosiale tjenester (rustiltak, sosialhjelp og barnevern). Sum KOSTRA-funksjonene (242, 243, 244, 251, 252, 281 og 282).

Kilde: SIRUS

iftene. De kommunale variasjonene vises i figur 2. Her blir bildet av store kommunale variasjoner bekreftet. Kommunene under 5 000 innbyggere har en gjennomsnittlig utgift på 1 500 kroner per innbygger, Oslo har om lag 3 750 kroner per innbygger, mens Bergen, Trondheim og Stavanger i gjennomsnitt har en utgift per innbygger på om lag 750 kroner. Øvrige kommuner over 40 000 innbyggere har utgifter om lag på landsgjennomsnittet,

med i overkant av 2 000 kroner per innbygger. Også disse kommunene har et utgiftsnivå godt over gjennomsnittet i småkommunene, men det er de største kommunene som trekker gjennomsnittet opp.

Det vises for øvrig til vedlegg 4 for en nærmere omtale av KOSTRA-funksjonene som benyttes i meldingen.

6 Mulige kriterier for rus og psykiatriproblemer

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) ble i prosjektet også bedt om:

- å undersøke om dagens kostnadsnøkler ivaretar at det er variasjoner kommunene i mellom med hensyn til utgiftsbehov knyttet til rus og psykiatri, og om dette ikke er tilfelle:
- å identifisere kriterier som fanger opp at kommunenes utgiftsbehov knyttet til rus- og psykiatri varierer.

Hvor treffsikre er kriteriene i delkostnadsnøkkelen?

SIRUS har analysert om delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester fanger opp variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter per 2001, inkludert kostnader til tiltak for rusmiddelmissbrukere. SIRUS konkluderer med at kriteriene i dagens sosialhjelpsnøkkel fanger opp mye av variasjonen i kommunenes utgiftsbehov. Kriteriene arbeidsledige, innvandrere og skilte som ble beskrevet i kapittel 4 virker fortsatt utgiftsgenererende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. SIRUS undersøker ikke eksplisitt om effekten av det enkelte kriterium er endret siden 1993, men deres analyseresultater tyder på at samsvaret mellom kriteriene og utgiftsbehovet er endret i forhold til inntektssystemutvalgets analyser¹. Dette er også i tråd med departementets egne analyser som er beskrevet i kapittel 7.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen av inntektssystemet som Riksrevisjonen nylig foretok (Dokument nr 3:8, (2002–2003)), har også Statistisk sentralbyrå («Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp i 2000», Langørgen og Åserud, Statistisk sentralbyrå, 2003) foretatt en ren oppdatering på bakgrunn av data fra 2000, av analysen som lå til grunn for inntektssystemutvalgets valg av kriterier og vektorer i delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester. Som tidligere anslått øker utgiftene til sosialhjelp med økende antall arbeidsledige, antall skilte og separerte og antall innvandrere fra ikke-vestlige land med botid over fem år. Imidlertid har den relative betydningen av kriteriene endret seg. Kriteriene «Andel skilte og se-

parerte» og «Andel arbeidsledige» har mindre betydning for utgiftsbehovet, mens kriteriet «Andel innvandrere fra ikke-vestlige land» forklarer mer av utgiftsvariasjonene enn før.

Foruten at ikke alle relevante utgifter til tiltak for rusmiddelmissbrukere ble inkludert i inntektssystemutvalgets analyse, tyder både analysene til SIRUS og til Statistisk sentralbyrå på at delkostnadsnøkkelen i mindre grad enn før fanger opp utgiftsbehovet ved å gi sosiale tjenester. Kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester er i langt større grad enn de andre delkostnadsnøkkelene bygd opp av kriterier som viser sosioøkonomiske kjennetegn ved befolkningen. Samfunnsmessige endringer kan derfor for denne nøkkelen i større grad enn for kostnadsnøkler som er basert på alderskriterier, bety at kostnadsnøkkelen treffsikkerhet reduseres over tid. Analysene utført på SIRUS tyder i tillegg på at en større andel av utgiftsbehovet kan forklares om nye variable inkluderes. Dette tyder på at treffsikkerheten til delkostnadsnøkkelen kan forbedres ved å inkludere nye kriterier.

SIRUS foreslår at følgende nye kriterier vurderes i tillegg til de eksisterende, for i større grad å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov knyttet til rus og psykiatriproblemer:

- antall rusrelaterte diagnoser
- antall personer med psykiatriske innleggelser og konsultasjoner
- mål på urbanitet (folketallskriterium)

De fant statistisk signifikante (pålitelige) effekter i analysene av sosialhjelpsutgiftene av alle disse tre variablene i sine analyser.

Rusrelaterte diagnoser

Variabelen «Antall rusrelaterte diagnoser» viser antallet innleggelser fra kommunen til somatiske sykehus blant befolkningen over 18 år der enten hoved- eller bidiagnosen er definert som relatert til bruk av rusmidler, for eksempel akutt alkoholforgiftning eller leversykdommer. Variabelen er regnet ut som et gjennomsnitt over tre år (1999–2001). Dette er samme variabel som inntektssystemutvalget analyserte på grunnlag av data fra 1993.

Gjennomsnittlig i perioden 1999–2001 var det

¹ I motsetning til Inntektssystemutvalget er utgiftskapittelet «Tilbud til personer med rusproblemer» (KOSTRA funksjon 243) inkludert i SIRUS sine analyser av sosialhjelpsutgiftene. Analysene er derfor ikke helt sammenlignbare.

Tabell 6.1 Oversikt over variablene «Antall innleggelser og konsultasjoner» og «Antall rusrelaterte diagnoser» (gjennomsnittet over tre år), og deres gjennomsnittlige verdi for ulike kommunegrupper (gjennomsnittet er vektet med folketall)

	Små kommuner (u/5000 innb.)	Mellomstore kommuner (5 000–19 990)	Store kommuner (20 000–39 990 innb.)	Kommuner over 40 000 innb.	Bergen, Trondheim, Stavanger	Oslo	Landsgjennomsnittet	Standard avvik
Psykiatriske innleggelser og diagnoser pr 10 000 innb. over 18 år i 2001	165	196	187	237	254	320	217	113
Rusrelaterte diagnoser pr 10 000 innb. over 18 år (gj.snitt fra 1999–2001)	16	18	20	18	23	32	20	8

Kilde: SIRUS

å landsbasis årlig rapportert inn kun 20 diagnoser per 10 000 innbyggere. Om en antar at samme person ikke registreres med flere diagnoser, betyr dette at to promille av befolkningen årlig får en rusrelatert diagnose. Det er også påvist tendenser til underrapportering av antallet rusrelaterte diagnoser².

Personer med psykiatriske innleggelser og konsultasjoner

Variabelen «Antall personer med psykiatriske innleggelser og konsultasjoner» viser hvor mange personer over 18 år i hver kommune som har vært i kontakt med psykiatrien (eller blitt innlagt) i løpet av et år. Variabelen kan tolkes som antall personer i kontakt med psykiatrien.

For denne variabelen finnes det ikke brukbare data for årene før 2001. Registreringen var for dårlig blant annet fordi store institusjoner ikke innrapporterte tall til Norsk pasientregister ved Sintef Unimed. Det er så langt ikke mulig å bruke gjennomsnitt over flere år for å få sikrere data, selv om SIRUS påpeker at dette hadde vært ønskelig. Dessuten forekommer det «dobbelte tellinger» i dataene: dersom en person er innlagt til behandling ved flere institusjoner, vil personen bli telt flere ganger.

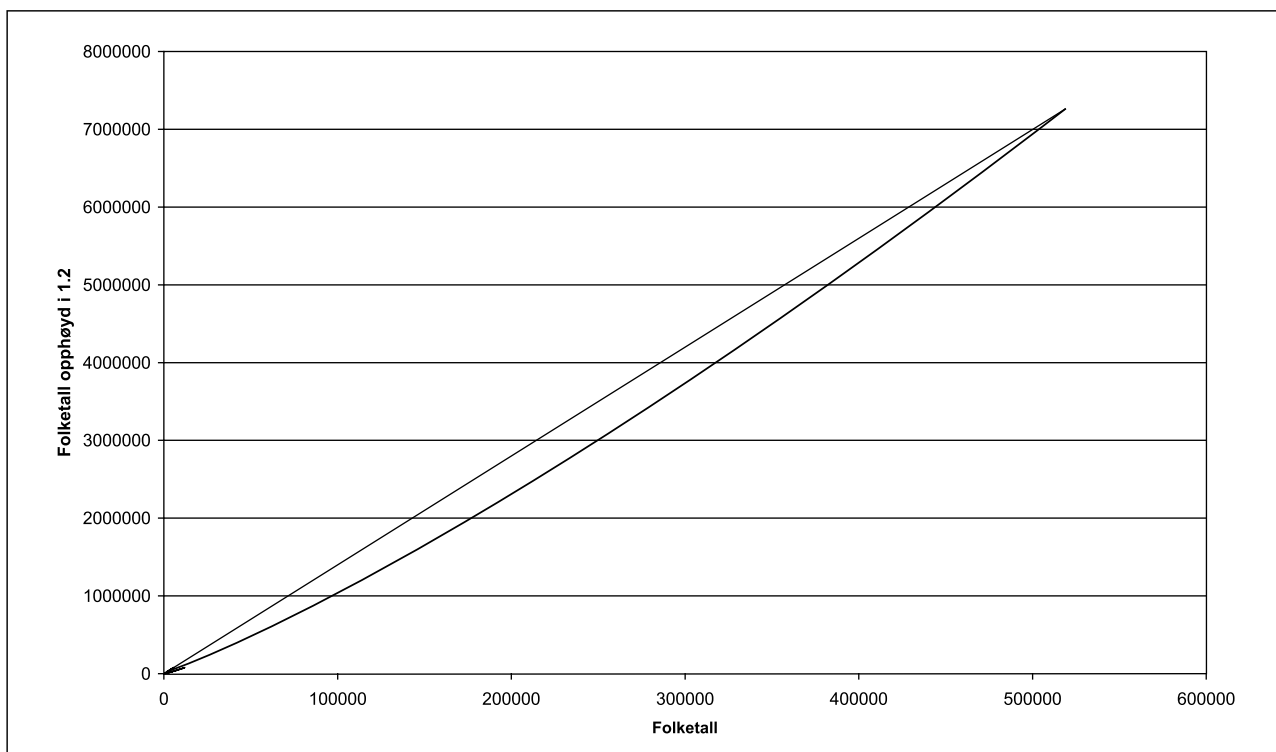
SIRUS har vurdert betydningen av institusjo-

nell nærhet for kriteriet andel innleggelser og konsultasjoner. Er det slik at i kommuner der psykiatrisk behandlingstilbud er lokalisert, er også antallet innleggelser og konsultasjoner høyere enn i kommuner uten denne type institusjoner? Tall som SIRUS innhentet viste at antallet innleggelser og konsultasjoner målt i forhold til folketallet var 20 prosent høyere i kommuner der psykiatriske tilbud er lokalisert.

Tabell 6.1 viser en oversikt over disse to variablene der antall tilfeller per 10 000 innbygger over 18 år er beregnet i gjennomsnitt for ulike grupper kommuner.

Tabell 6.1 viser at både antallet innleggelser og konsultasjoner og antallet diagnoser øker med økende folketall. Kommuner under 5000 innbyggere har i 2001 i gjennomsnitt 165 innleggelser/konsultasjoner per 10 000 innbyggere, for kommuner med over 40 000 innbyggere er tallet 237, mens Oslo har flest registreringer med 320. Antallet rusrelaterte diagnoser er målt som et gjennomsnitt over årene 1999–2001, fordi det i småkommuner kan være svært få, om noen, slike diagnoser årlig. Målt årlig gjennomsnitt i kommuner med under 5000 innbyggere er 16 diagnoser per 10 000 innbyggere. Øvrige kommuner har mellom 18 og 20 diagnoser i gjennomsnitt årlig per 10 000 innbyggere, mens gjennomsnittet i Bergen, Trondheim og Stavanger er 23. Også for denne variabelen finner vi flest tilfelle i Oslo med i gjennomsnitt 32 diagnoser årlig pr 10 000 innbyggere.

Opplysningen er basert på erfaringsmateriale i Helsedepartementet.



Figur 6.1 Folketallet opphøyd i 1,2 som funksjon av folketall

Urbanitetsmål

Som mål på urbanitet foreslår SIRUS vurdert et folketallskriterium, «Innbyggertallet opphøyd i 1,2».³ Kriteriet gir en merøkning i kriterieverdi ved økende folketall. Kriteriet er derfor ikke lineært, og fanger slik opp at sosialhjelpsutgiftene i sum ser ut til å akselerere noe ved økende folketall. Analyser viser at kriteriet folketall opphøyd i 1,2 fanger opp utgiftsvariasjonen mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner. Grunnen til å velge et ikke lineært kriterium er å fange opp at når folketallet øker, øker også nivået på sosialhjelpsutgiftene per innbygger, dvs at sosialhjelpsutgiftene tilsynelatende blir relativt høyere dess større befolkningen i kommunen er⁴.

I figur 6.1 illustreres folketallet opphøyd i 1,2 som en funksjon av folketall.

³ I tillegg vurderte SIRUS et «negativt basistilskudd». I praksis ville innføring av slikt kriterium bety redusert vekt på dagens basistilskudd i inntektssystemet. Dette vil gi en noe annen tilskuddsprofil enn det foreslåtte befolkningskriteriet, ved at det gir relativt mindre til småkommuner. Innsparingen vil bli fordelt på kommunene etter de øvrige kriteriene. Departementet har ikke vurdert dette kriteriet nærmere.

⁴ I regresjonsanalysene av sosialhjelpsutgifter analyseres forskjellen i sosialhjelpsutgifter per innbygger ved hjelp av variable som også er målt per innbygger for eksempel andel skilte per innbygger. Kommunene blir slik sammenlignbare. Når en skal teste effekten av folketallet opphøyd i 1,2 må denne variabelen også deles på folketall. Variabelen som inngår i regresjonsanalysen blir derfor folketall opphøyd i 0,2.

Departementets vurdering av forslag til nye kriterier psykiatriske innleggelser og konsultasjoner

Et viktig krav til kriteriene er at de skal være objektive, og ikke påvirkes av kommunenes egne disposisjoner. At antallet innleggelser og konsultasjoner er 20 prosent høyere målt i forhold til folketallet i kommuner der psykiatriske tilbud er lokalisert enn i andre kommuner, tyder på at tilbud i seg selv genererer en etterspørsel. Brukt som kriterium kan derfor antall psykiatriske innleggelser og konsultasjoner føre til en skjevfordeling av tilskuddet, fordi kommuner som huser institusjoner kan bli tilgodesett.

På tross av at kriteriet «Andel psykiatriske konsultasjoner og innleggelser» gir signifikante utslag i analysene av variasjoner i sosialhjelpsutgiftene, og slik viser en sammenheng mellom kriteriet og utgiftsbehovet i kommunene, vil departementet ikke foreslå kriteriet i en ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester. Kriteriet er ikke tilstrekkelig objektivt og datakvaliteten virker per dato ikke god nok.

Rusrelaterte diagnoser

Etter departementets oppfatning vil kriteriet «Andel rusrelaterte diagnoser» kunne fange opp noe av utgiftsvariasjonene knyttet til rus. Det er imidlertid også her usikkerhet omkring datakvaliteten, blant annet er det påvist en tendens til underrap-

ortering av rusrelaterte diagnoser. Om det er systematiske forskjeller i underrapporteringen vil det kunne medføre en systematisk forskjell i fordeling av rammetilskuddet. I tilskuddssammenheng er det også problematisk at det generelt registreres svært få rusrelaterte diagnoser.

SIRUS har forsøkt å løse problemet med få innregistreringer ved å bruke et gjennomsnitt over tre år, men få tilfelle sammen med en tendens til underrapportering vil trolig ikke løse dette problemet. Det er vanskelig å sikre seg mot at årlige variasjoner i alle fall i de minste kommunene kan gi relativt store utslag. Resultatet av å bruke dette kriteriet i kostnadsnøkkelen kan derfor bli en for stor grad av vilkårlighet i tildelingen. Et siste moment er at verdiene både på kriteriet «Andel innleggelses og konsultasjoner» og kriteriet «Andel rusrelaterte diagnoser» ser ut til å øke med økende folketall. Brukt som kriterium i kostnadsnøkkelen vil det derfor fange opp noe av samme utgiftsvariasjonen og dermed også gi til dels samme fordelings-effekt, som urbanitetskriteriet som omtales under. Departementet foreslår derfor heller ikke «Andel rusrelaterte diagnoser» som et kriterium i en ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester.

Urbanitetsmål – folketall opphøyd i 1,2

SIRUS sine undersøkelser og tidligere forskning viser at det er en klar tendens til at større kommuner har et relativt høyere utgiftsbehov knyttet til rus og psykiatri enn mindre kommuner, noe som i store delvis er fanget opp i dagens kostnadsnøkkel for sosiale tjenester. Når kriterier som tar utgangspunkt i en ikke-lineær sammenheng mellom be-

folkningstall og sosialhjelpsutgifter innføres i analysene av sosialhjelpsutgifter, øker forklaringskraften til modellene. Dette tyder på at utgiftsbehovet er relativt større i store enn i små kommuner, dvs at sosialhjelpsutgiftene per innbygger øker ved økende folketall. Som det framgår av kapittel 4 fant også inntektssystemutvalget effekter som tydet på denne typer sammenhenger mellom sosialhjelpsutgifter og folketall i sine analyser.

Høyt folketall medfører ikke i seg selv at en kommune får høye rus- og psykiatriutgifter.

Som det framgår av arbeidet til SIRUS er det vanskelig å finne alternative mål til dagens kriterier i kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester som i større grad fanger opp utgiftsvariasjonen kommunene i mellom. Når det gjelder personer med rus og psykiatriske problemer, er det ifølge SIRUS ikke mulig gjennom tilgjengelig statistikk å anslå størrelse på brukergruppene på kommunenivå. Det vil også være vanskelig å utarbeide slik statistikk av hensynet til personvernet, og en må påregne mørketall ved større kartlegginger. Som det er drøftet i denne meldingen, er det også vanskelig å finne eksakte mål på kostnadene knyttet til rus og psykiatriproblemer i kommunene. De to alternative målene til urbanitetskriteriet som ble foreslått av SIRUS, antall rusrelaterte diagnoser og antall innleggelses og konsultasjoner, er begge beheftet med problemer når det gjelder objektivitet og statistisk pålitelighet. På bakgrunn av dette mener departementet at det foreslåtte urbanitetskriteriet er et godt kriterium for å fange opp variasjoner i kostnadene ved sosiale tjenester, inklusive de indirekte og direkte kostnadene ved rus og psykiatriproblemer.

7 Ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester

Regjeringen tilrår at delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester som ble foreslått i kommuneproposisjonen for 2004 (St.meld. nr. 66 «Om demokrati, velferd og økonomi i kommunene i 2004») inngår i kommunenes inntektssystem fra og med budsjettåret 2004. Den foreslåtte kostnadsnøkkelen vises i tabell 7.1.

SIRUS sine analyser viser at utgifter knyttet til rus og psykiatri først og fremst gir utslag i økte sosialhjelpsutgifter. Nærmere 50 prosent av disse utgiftene har sin årsak i rus- og psykiatriproblemer blant befolkningen. I tillegg kommer utgiftene til direkte tiltak til rusmisbrukere. Analysene som er foretatt av departementet viser at kriteriene i dagens sosialhjelpsnøkkel fortsatt fanger opp deler av utgiftsbehovet, men de har endret betydning og har samlet sett lavere forklaringskraft enn før.

Med utgangspunkt i regresjonsanalyse, har departementet utarbeidet forslag til ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester som innebærer en oppdatering av kriteriene i dagens kostnadsnøkkel og en innvekting av det nye urbanitetskriteriet (folketall opphøyd i 1,2). Forslaget er utarbeidet på bakgrunn av analyse av utgiftene til sosiale tjenester (økonomisk sosialhjelp, utgifter til rådgivning, veiledning og forebyggende arbeid og utgifter til tiltak til personer med rusproblemer). For en nærmere redegjørelse av analyseresultatene vises det til vedlegg 4.

7.1 Nærmere om den nye kostnadsnøkkelen

Forutsetninger for analysene

På funksjon 243 i kommuneregnskapet føres kommunenes direkte utgifter til personer med rusproblemer. I følge SIRUS sin undersøkelse kan en anta at om lag 50 prosent av utgiftene til sosialhjelp skyldes rus- og psykiatriproblemer. Vi klarer ikke å skille disse utgiftene ut fra øvrige sosialhjelpsutgifter. I den følgende omtalen av de statistiske analysene som forslaget til ny delkostnadsnøkkel vist i tabell 7.1 bygger på, vil vi ikke prøve å gjøre noe eksplisitt skille mellom rus- og psykiatrirelaterte sosialhjelpsutgifter og sosialhjelpsutgifter som har andre årsaker. For vårt siktemål er det sentrale at vi fanger opp også de rus- og psykiatrirelaterte utgiftene ved å analysere de samlede sosialhjelpsutgiftene.

Årsakene til at enkelte befolkningsgrupper i større grad enn andre bruker sosiale tjenester kan også være sammensatte. For eksempel er det en klar sammenheng mellom unge arbeidsledige og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Unge arbeidsledige har gjerne ingen økonomiske rettigheter knyttet til arbeidslivet, og blir derfor henvist til sosialhjelp. Samtidig kan det også være slik at en ungdom som er registrert ledig og som mottar sosialhjelp, har et rus eller psykiatriproblem som helt eller delvis er årsaken til at vedkommende ikke er i arbeid. Om det er slik, er det ikke ledigheten som er problemet, men rusavhengigheten eller psykiske problemer. Som det framkommer av meldingen er det ikke mulig å kartlegge størrelsen på eller nærmere kjennetegn ved, brukergruppene av rus- og psykiatritjenester eksakt verken på landsbasis eller på kommunalt nivå. Vi har derfor i liten grad prøvd å gå inn i mer sammensatte problemstillinger som kan forklare bakenforliggende årsaker til at enkelte befolkningsgrupper i større grad har behov for sosiale tjenester enn andre.

I kostnadsnøkklene tillegges hvert kriterium en vekt. Vektene summeres til 1. Vektene som er beregnet på grunnlag av effektene i en regresjonsanalyse, indikerer den relative økonomiske betydningen av ulike kriterier for å forklare utgiftsvara-

Tabell 7.1 Delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester

Kriterium	Vekt
Skilte og separerte 16–59 år	0,286
Arbeidsledige 16–59 år	0,128
Innvandrere fra ikke-vestlige land	0,065
Urbanitetskriterium (folketall opphøyd i 1,2)	0,521
Sum	1,000

Tabell 7.2 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester, dagens delkostnadsnøkkel og oppdatert kostnadsnøkkel

Kriterier	Dagens nøkkel	Oppdatert nøkkel ekskl urbanitetsfaktor	Ny nøkkel
	Vekt	Vekt	Vekt
Innbyggere 0–15 år	0,000	0,000	0,000
Innbyggere 16–66 år	0,033	0,323	0,000
Innbyggere 67–79 år	0,000	0,004	0,000
Innbyggere 80–89 år	0,000	0,001	0,000
Innbyggere 90 år og over	0,000	0,000	0,000
Skilte og separerte 16–59 år	0,626	0,397	0,286
Arbeidsledige 16–59 år	0,282	0,128	0,128
Innvandrerer fra ikke-vestlige land	0,059	0,145	0,065
Ulketall opphøyd i 1,2	0,000	0,000	0,521
Sum	1,000	1,000	1,000

sjoner. Dette betyr at vekten som blir tillagt ulike kriterier er avledet fra analyser av størrelsen på kommunenes merkostnader knyttet til de ulike kriteriene. Dess høyere vekten på kriteriet i kostnadsnøkkel beregnes til, dess større andel av kommunenes utgiftsbehov kan tilskrives kriteriet. Vektene påvirkes både av beregnet merkostnad per enhet og totalt antall enheter for de ulike kriteriene. Når en variabel bidrar til å forklare variasjoner i kommunenes kostnader kan det bety at det er en årsakssammenheng mellom den aktuelle variabelen og kommunenes kostnader (for eksempel mellom antall skilte og sosialhjelpsutgifter), men det er ikke nødvendigvis en årsakssammenheng. Variabelen kan også fange opp mer bakenforliggende forhold, og slik tjene som en indikator for forhold som det er vanskelig å fange opp på annen måte eller måle gjennom tilgjengelig statistikk.

Oppdatering av dagens delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester

Kostnadsvektene til kriteriene i dagens sosialhjelps-nøkkel bygger på analyser som ble foretatt på data fra 1993. Litt forenklet kan en si at kostnadsvektene viser hvor stor betydning de ulike kriteriene relativt sett hadde for kommunenes utgiftsbehov i 1993. Som det framgår av omtalen i kapittel 4 er de eksisterende kriteriene i dagens nøkkel egnet til å forklare en stor del av variasjonene i utgiftsbehovet innen sosiale tjenester, men analyser foretatt både av SIRUS og Statistisk sentralbyrå på nye data tyder på at de har endret relativ betydning og i sum forklarer mindre enn før av utgiftsvariasjonene. For at det skal være lettere å forstå de re-

lativt store endringene som forslaget til ny delkostnadsnøkkel medfører, viser vi i tabell 7.2 endringer i kostnadsvektene ved kun en ren oppdatering på grunnlag av 2001-data av dagens kostnadsnøkkel for sosiale tjenester. Tabell 7.2 viser dagens sosialhjelps-nøkkel basert på data fra 1993 (kolonne 1), kolonne 2 viser hvor stor betydning de eksisterende kriteriene har for kommunenes utgiftsbehov i 2001 (en ren oppdatering), og i kolonne 3 vises forslag til ny kostnadsnøkkel. (Kolonne 1 og 2 er beregnet eksklusive funksjon 243, kolonne 3 er beregnet inklusive funksjon 243).

Om en sammenholder kolonne 1 og kolonne 2 i tabell 7.2, der kolonne 1 viser dagens nøkkel og kolonne 2 en ren oppdatering av nøkkelen på grunnlag av data fra 2001, ser vi at endringene er relativt store. Basert på dagens utgiftsmønster innen sosialhjelp vil innbyggere med innvandringsbakgrunn fra ikke-vestlige land og botid over fem år ha større vekt, mens både kriteriene «Andel skilte og separerte» og «Andel arbeidsledige 16–59 år» vil få betydelig redusert vekt. I sum har disse tre kriteriene mindre effekt på sosialhjelpsutgiftene i dag enn i 1993, noe som framgår av at vekten til innbyggere mellom 16 og 66 år har økt fra om lag 0,03 til 0,32.

For å forstå endringene i vekter når kostnadsnøkkel oppdateres med data fra 2001, kan det også være nyttig å se på endringene fra 1993 til 2001 i andelen de ulike forklaringsvariablene har av befolkningen.

I 1993 var det 0,009 innvandrere fra ikke-vestlige land per innbygger. I 2001 var tallet økt til 0,025, altså var denne gruppen mer enn fordoblet i perioden. Antallet innvandrerer fra ikke-vestlige land

som har vært bosatt i landet i over fem år er overrepresentert i storbyene, og har derfor en relativt sterk samvariasjon med utgiftene til sosiale tjenester. Mens det i småkommuner under 5000 innbyggere bor 56 innvandrere under denne kategorien per 10 000, er tallet for Bergen, Trondheim og Stavanger i gjennomsnitt 265, mens antallet per 10 000 i Oslo er 806 (noe som tilsvarer 8 prosent av befolkningen). Ulike studier har påpekt lave inntekter blant innvandrerbefolkningen med ikke-vestlig landbakgrunn, noe som kan indikere behov for sosiale tjenester¹. Samtidig kan en ikke utelukke at en gjennom denne variabelen også fanger opp en viss «storbyeffekt» grunnet sosiale forhold som vanskelig måles på annet vis².

Andelen arbeidsledige er betydelig redusert fra 1993 til 2001. I 1993 var andelen registrerte ledige under 25 år per innbygger 0,007, men den i 2001 var 0,002. For de over 25 år var andelen om lag halvert. Unge arbeidsledige har ofte ikke opparbeidet rettigheter i arbeidslivet, og blir slik gjerne henvist til å leve av økonomisk sosialhjelp. Også for eldre arbeidsledige kan arbeidsledighet bety en inntektsnedgang som innebærer behov for økonomisk sosialhjelp. Når ledighetstallene går ned, er det derfor grunn til å tro at dette betyr en direkte innsparing på kommunenes sosialbudsjett.

Andelen skilte per innbygger i 1993 var 0,054, mens tallet i 2001 var 0,063. Selv om antallet skilte og separerte har økt, får likevel kriteriet andel skilte mindre vekt enn før i den oppdaterte analysen. Vi finner altså mindre økonomisk effekt enn før av antall skilte målt på sosialhjelpsutgifter. Dette kan ha sammenheng med at antallet skilte er blitt jevnere fordelt enn før kommunene i mellom. Selv om det er flere skilte i store enn i små kommuner, er forskjellene med unntak av i kommuner med under 5000 innbyggere og Oslo, ikke betydelige. Samtidig er variasjonene som vi har vist i sosialhjelp- og rusutgifter fortsatt store og øker meget klart med kommunestørrelse. I den grad variabelen har fanget opp mer bakenforliggende proble-

mer i de større kommunene som gir økte sosialhjelpsutgifter, kan det virke som om variabelen er en svakere indikator enn tidligere. At effekten har gått ned kan også ha sammenheng med at kriteriet i mindre grad enn før faktisk er relevant, dvs at samlivsbrudd i 2001 i mindre grad enn i 1993 gir utslag på sosialhjelpsutgiftene. Samtidig som skillemisser er mer vanlig og derfor også mer akseptert sosialt, har både utdanningsnivået og andelen av befolkningen som er ute i arbeidslivet økt, også blant kvinnene.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester

I analysene som departementet foretok økte modellenes forklaringskraft da kriteriet folketall opphøyd i 1,2 ble inkludert. Kolonne 3 i tabell 7.2 viser forslag til ny kostnadsnøkkel inklusive urbanitetsvariabelen. Når denne variabelen ble innpasset i den multivariate analysen, ble foruten effekten av dette kriteriet, også effekten av endringer i forklaringskraft til de eksisterende kriteriene fanget opp. I tillegg er analysegrunnlag endret fra «1993-analysen» i og med at de direkte utgiftene til rusproblemer er inkludert (505 millioner kroner), noe som også kan gi endringer i vektene til de eksisterende kriteriene.

Urbanitetskriteriet «Folketall opphøyd i 1,2» slår relativt sterkt ut i analysene som er foretatt, og får derfor en vekt på 0,51 i den nye sosialhjelpsøkkel. Både SIRUS og departementets analyser viser at kriteriet har en sterk og statistisk pålitelig effekt på sosialhjelpsutgiftene inklusive utgiftene til direkte tiltak for personer med rusproblemer. Også etter at det er tatt hensyn til oppdaterte effekter av de eksisterende kriteriene i nøkkelen, bidrar innføring av kriteriet i analysene til å forklare mer av variasjonen i sosialhjelpsutgifter.

Kriteriet «Folketall opphøyd i 1,2» fanger i analysen opp en stor del av de store utgiftsvariasjonene kommunene i mellom innen sosialektoren, både mellom små og mellomstore kommuner og mellom mellomstore og store kommuner. Kriteriet virker slik at det gir relativt mer i tilskudd til store enn til små kommuner.

Videre blir vekten til kriteriet «Andel arbeidsledige 16–59 år» 0,128, vekten til kriteriet «Skilte og separerte 16–59 år» blir 0,286 og vekten til kriteriet «Andel innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn» blir 0,065 etter innpassing av det nye urbanitetskriteriet. Vekten til både «skilte og separerte» og «arbeidsledige» blir sterkt redusert i forhold til dagens kostnadsnøkkel, mens kriteriet «innvandre- re» får en økning. Dette er i tråd med endringene

¹ I Samfunnspeilet 2/2003 viser Statistisk sentralbyrå at den høye andelen fattige i Oslo (lavinntektsgrensen er satt til 60 prosent av medianinntekten) langt på vei skyldes innvandrerbefolkningen. I Oslo har 8,6 prosent av innbyggerne (eksklusive studenter og formuende) en husholdningsinntekt lavere enn lavinntektsgrensen, noe som er over landsgjennomsnittet på 5,8 prosent. Når innvandrergruppen med ikke-vestlig landbakgrunn utelates fra datagrunnlaget, har Oslo den laveste andelen fattige blant kommunegruppene med 3,1 prosent.

² I vår analyse fant vi en noe lavere effekt av denne variabelen enn inntektssystemutvalget. Imidlertid er antallet om lag fordoblet, noe som forklarer den sterke økningen i kriterievekt. Når det gjelder innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn med botid under fem år mottar kommunene integreringstilskudd, og denne gruppen er det derfor ikke aktuelt å inkludere i kostnadsnøkkel.

om ble påvist ved kun en oppdatering av kostnadsnøkkelen. Verdt å merke seg er imidlertid at effekten til kriteriet «arbeidsledige» ikke reduseres ved innpassing av det nye urbanitetskriteriet. Dette tyder på at antallet arbeidsledige har en selvstendig effekt på sosialhjelpsutgiftene, uavhengig av folketallet i kommunene.

Samtidig vil departementet foreslå at kriteriet «Andel arbeidsledige 16–59 år» endres ved at innbyggergruppene antall arbeidsledige 16–24 år og antall arbeidsledige 25–66 år gis lik vekt i kriteriet. I dagens nøkkel tillegges arbeidsledige mellom 16–24 år 3/4 vekt ved beregning av en kommunes kriterieverdi. Analysene som departementet foretok ga til forskjell fra inntektssystemutvalgets analyse, små forskjeller i kommunenes utgiftsbehov knyttet til de arbeidslediges alder. Kriteriet «Innbyggere 16–66 år» foreslås på bakgrunn av analysen tatt ut av nøkkelen³. I vedlegg 4 vises resultater fra regresjonsanalysen som er lagt til grunn for beregning av forslaget til kostnadsnøkkel.

Analysene tyder på at storbyene har vært underkompensert i den tidligere nøkkelen, og at den sterke utgiftsvariasjonen mellom storbyene og de andre kommunene ikke i tilstrekkelig grad har blitt fanget opp gjennom de eksisterende kriteriene.

³ På samme måte som i Inntektssystemutvalgets beregninger, er forslaget til nøkkel beregnet ut fra at effekten av de relevante kriteriene fra regresjonsanalysen er vektet inn i en kostnadsnøkkel som kun består av alderskriterier vektet etter antall forbruk av tjenester fordelt på alder. I dagens nøkkel er vekten på kriteriet 16–66 år 3,2 prosent, etter innpassing av de øvrige sosioøkonomiske kriteriene. Innpassing av resultater fra denne analysen ga ingen vekt på alderskriteriet. For en nærmere gjennomgang av den metoden som er brukt for etablering av kostnadsnøkkel vises det til Inntektssystemutvalgets første delutredning (NOU 1996:1).

7.2 Oppvekting av kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester

Helse- og sosialnøkkelen består som beskrevet i kapittel 4 av fire delkostnadsnøkler; pleie- og omsorg, helse, sosiale tjenester og barnevern. De fire delkostnadsnøklerne er i utgangspunktet vektet sammen etter regnskapsandeler fra 1994, men er senere justert på grunn av innføring av kriterier for psykisk utviklingshemmede i 1998 og innlemming av omsorgstilskuddet i 2002.

Ved fastsetting av vekten på delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester ble utgifter til personer med rusproblemer ikke inkludert. Det foreslås nå at sosialhjelpsnøkkelen vektet opp i delkostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenesten, i samsvar med det som kommunene bruker i direkte utgifter til personer med rusproblemer. Oppvekting av sosialhjelpsnøkkelen innebærer en viss nedvekting av de tre andre delkostnadsnøklerne som til sammen utgjør delkostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenester. I vedlegg 2 vises ny delkostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenester.

7.3 Avvikling av hovedstadstilskuddet og storbytilskuddet

Hovedstadstilskuddet til Oslo kommune er blant annet begrunnet med at Oslo har et høyt utgiftsnivå knyttet til rus og psykiatri. Når det nå innføres et kriterium som fanger opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov knyttet til rus og psykiatri, vil departementet tilrå at hovedstadstilskuddet til Oslo kommune gradvis avvikles. Departementet vil videre tilrå at det midlertidige storbytilskuddet som ble innført i 2003, gradvis avvikles⁴.

⁴ Hovedstadstilskuddet og storbytilskuddet foreslås avviklet som poster i 2004. Avviklingen av tilskuddet skjer gjennom overgangsordningen i IS, dvs over en femårsperiode f.o.m. 2004.

8 Fordelingsvirkninger av forslag til ny delkostnadsnøkkel

Fordelingsvirkninger

Tabell 8.1 viser fordelingsvirkningene av å endre sosialhjelpsnøkkelen, samt å vekte denne opp i den samlede nøkkelen for helse- og sosialtjenester. I tabellen vises også fordelingsvirkningene av å avvikle hovedstadstilskuddet og storbytilskuddet. I tabellen er kommunene gruppert etter innbyggertall. I vedlegg 1 vises fordelingsvirkningene for den enkelte kommune. I tabell 8.1 er det systemvirkningen som vises, det vil si virkningen etter 5 år. Endringen i kostnadsnøkkelen og avviklingen av hovedstadstilskuddet og storbytilskuddet vil omfattes av overgangsordningen i inntektssystemet, noe som medfører at endringen kun får 20 prosent gjennomslag i 2004. Gjennomslaget til endringene trappes deretter opp med 20 prosent årlig, slik at endringene gjennomføres over en periode på fem år.

Tabell 8.1 viser at endringene i delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester vil medføre en omfordeling av inntekter fra mindre kommuner til større kommuner. Dette må ses i sammenheng med at de foretatte analyser viser at større kommuner ikke er blitt fullt ut kompensert for merutgifter til rus og psykiatri igjennom inntektssystemet. Avvikling av hovedstadstilskudd og storbytilskudd bidrar isolert til å redusere omfordelingsvirkninger. For hver gruppe vises den samlede effekten av den foreslåtte omfordelingen for hver kommunegruppe. Kommuner med et innbyggertall på under 100 000 vil i gjennomsnitt tape. Både Bergen, Trondheim og Stavanger vil foruten Oslo, tjene på

omleggingen. Alle beregninger vist i dette kapitlet og i vedlegg 1 er utført på grunnlag av inntektsrammer i 2003.

Hva kan forklare fordelingsvirkningene?

I hvilken grad en kommune isolert sett vil tjene eller tape på forslaget avhenger dels av vektene de foreslåtte kriteriene har i kostnadsnøkkelen, og dels av hvilken indeks eller verdi den enkelte kommune har på de aktuelle kriteriene. I vedlegg 3 er kriterieverdiene for hver kommune i den foreslåtte kostnadsnøkkelen vist. Indeksen måler andelen av det aktuelle kriteriet i forhold til kommunens andel av befolkningen. En indeksverdi på 1 for f. eks. andel skilte, betyr at kommunen har en like høy andel skilte som de har andel av innbyggertallet i landet. Er kriterieverdien 0.9, betyr dette at de har relativt færre skilte enn innbyggertallet skulle tilsi.

Endringene i kostnadsvektene til kriteriene i dagens kostnadsnøkkel må delvis sees i sammenheng med at dagens sosialhjelpsnøkkel er basert på data fra 1993, mens forslaget til ny nøkkel er basert på KOSTRA-data fra 2001. Som det framgår av kapittel 5 er det siden 1993 skjedd strukturelle endringer som innebærer at de eksisterende kriteriene fortsatt virker utgiftsgenererende på sosialhjelpsutgiftene, men at de har endret sin relative betydning og i sum fått redusert vekt. Analysene som departementet har foretatt viser at det er større sammenheng mellom innvandrernes bosettingsmønster og kommunenes sosialhjelpsutgifter enn tidligere. Motsatt har sammenhengen mellom

Tabell 8.1 Fordelingsvirkninger ved å endre sosialhjelpsnøkkelen/innføre et nytt kriterium for rus og psykiatri. Fordelingsvirkninger i kroner per innbygger.

Innbyggertall	Fordelingsvirkninger ny sosialhjelpsnøkkel	Fordelingsvirkninger ved avvikling av hovedstads- og storbytilskuddet	Sum fordelingsvirkninger
0 – 2 266	-312	49	-263
2 267 – 4 391	-259	49	-210
4 392 – 9 095	-195	49	-146
9 096 – 101 498	-75	38	-7
Bergen, Trondheim og Stavanger	258	-38	224
Oslo	615	-249	366

Tabell 8.2 Fordelingsvirkninger for grupper av kommuner ved oppdatering av kostnadsnøkkel for sosiale tjenester. Fordelingsvirkninger i kroner pr innbygger.

Innbyggertall	Oppdatering av nøkkelen ekskl nytt kriterium	Oppdatering av nøkkelen inkl nytt kriterium
0 – 2 266	-4	-312
267 – 4 391	-31	-259
392 – 9 095	-25	-195
10 096 – 101 498	-53	-75
Bergen, Trondheim og Stavanger	-70	258
Oslo	367	615

skilte/separerte og arbeidsledige og kommunenes sosialhjelpsutgifter blitt redusert. Videre må endringene sees i sammenheng med innføring av det nye urbanitetskriteriet, og at kommunenes direkte utgifter til tiltak for personer med rusproblemer nå er inkludert.

I tabell 8.1 vises fordelingsvirkningene av kun en oppdatering av sosialhjelpsnøkkel med de eksisterende kriterier (jf tabell 7.1), dvs eksklusive urbanitetskriteriet, sammenholdt med forslaget til ny nøkkel, dvs inklusive urbanitetskriteriet. De direkte utgiftene til rustiltak er inkludert i begge analysene. Tabellen viser at en ren oppdatering av sosialhjelpsnøkkel vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene. Tilskuddet til Oslo vil øke betydelig på bekostning av de øvrige kommunene. Mye av endringen kan antagelig forklares med at innvandringskriteriet har fått sterkere vekt. Videre vil en innpassing av et nytt kriterium, «Folketall opphøyd i 1,2 (kolonne 2)», gi en ytterligere forskyving av tilskudd til Oslo. Samtidig vil dette gi en økning i tilskudd til de øvrige største byene, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Grovt sett vil kommuner på over 37 000 innbyg-

gere få et tillegg i rammetilskuddet som følge av det nye urbanitetskriteriet, mens kommuner under 37 000 vil få et trekk. Gjennom urbanitetskriteriet kan en si at de største kommunene får en form for «storbytillegg». På grunn av at kriteriet ikke er lineært, vil de største kommunene få et relativt noe større tilskudd gjennom kriteriet enn mindre kommuner. De 20 største kommunene som får en høyere verdi på kriteriet enn gjennomsnittet og som dermed isolert vil tjene er¹:

Sarpsborg, Fredrikstad, Bærum, Asker, Skedsmo, Oslo, Drammen, Sandefjord, Larvik, Skien, Arendal, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Karmøy, Bergen, Ålesund, Trondheim, Bodø og Tromsø.

Alle kommuner som i 2003 fikk et midlertidig storbytillegg grunnet antatt store utgifter innen rus og psykiatri er inkludert² i gruppen som tjener på kriteriet. Disse kommunene vil likevel komme

¹ Basert på tall fra 2001 som den nye nøkkelen er beregnet på grunnlag av, se vedlegg 3.

² Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Fredrikstad, Drammen, Tromsø og Skien fikk i 2003 et midlertidig storbytilskudd.

Tabell 8.3 Kriterieverdier for vektene i den forslåtte kostnadsnøkkel, og fordelingsvirkninger for Drammen, Kristiansand og Tromsø. Målt i indeksverdi (1=100) og 1 000 kr. Tall fra 2001.

	Kriterier			
	Skilte og separerte 15–59 år	Arbeidsledige 16–59 år	Innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn	Urbanitetskriterium
Drammen	1,3308	1,1852	2,473	1,0852
Kristiansand	1,0658	1,3382	1,5147	1,1473
Tromsø	1,0852	0,9235	0,5268	1,1032
	Tap/gevinst endret sosialhjelpsnøkkel	Tap pga avvikling storbytilskudd og hovedstadstillegg	Tap/gevinst i alt	Tap/gevinst i alt (i kr pr innb)
Drammen	-4 140	-2 442	-6 582	-118
Kristiansand	2 761	-3 234	-473	-6
Tromsø	7 187	-2 649	4 538	75

ulikt ut av de samlede endringene i kostnadsnøkkelne. Tabell 8.3 viser utslagene som følge av endret sosialhjelpsnøkkel og avvikling av storbytilskudd for Drammen, Kristiansand og Tromsø. Det vises systemvirkninger, dvs tilskudd etter fem år. Effekten første året vil være 20 prosent. I beregningen er det tatt hensyn til avvikling av storbytilskuddet og hovedstadstilskuddet til Oslo kommune. Der som gevinsten som følge av endret sosialhjelpsnøkkel er mindre enn tapet som følge av avvikling av storbytilskuddet, kan det tolkes som om at størrelsen på storbytilskuddet oversteg de merutgiftene kommunene har knyttet til økte sosialhjelpsutgifter.

Drammen har relativt høyt utgiftsbehov på innvandrerkriteriet. Dette kriteriet har imidlertid om lag samme vekt i nøkkelen som tidligere, og gir derfor små endringer. I dagens nøkkel er andel skilte det viktigste kriteriet, i forslag til ny nøkkel er dette kriteriet mer enn halvert og det nye urbanitetskriteriet har størst vekt. Drammen har et høyt antall skilte, vi ser at de har en langt større kriterieindeks på dette kriteriet enn på urbanitetskriteriet. Selv om Drammen fortsatt får «kompensert» for den høye andelen skilte/separerte, og de isolert sett tjener på urbanitetskriteriet, vil det de tjener på urbanitetskriteriet mer enn bli spist opp av det de taper på at kriteriet skilte nå er mer enn halvert. Selv om Drammen får et langt høyere tilskudd også gjennom forslaget til ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester enn gjennomsnittskommunen, vil de i forhold til dagens tilskuddsni-

vå tape på de foreslåtte endringene og oppdateringen av nøkkelen. Også ved en ren oppdatering av de eksisterende kriteriene i nøkkelen ville Drammen tapt på omleggingen.

Kristiansand vil komme om lag ut med samme tilskuddsnivå med den nye nøkkelen som med dagens nøkkel pluss det midlertidige storbytillegget. De har en relativ høy andel arbeidsledige, noe som betyr at de vil tape på nedgangen i vekten på dette kriteriet. Imidlertid gir nedgangen i vekten på kriteriet «Andel skilte og separerte 16–59 år» liten effekt for Kristiansand, fordi de her har en kriterievekt om lag på landsgjennomsnittet. Samtidig får de et positivt utslag av urbanitetskriteriet, og dette oppveier om lag effekten av tapet av det midlertidige storbytillegget

Tromsø vil som tabell 8.2 viser tjene på forslaget til omlegging. Årsaken er først og fremst innføring av urbanitetskriteriet, som faktisk er det kriteriet som gir Tromsø høyest kriterieverdi. De har et antall skilte om lag på landsgjennomsnittet, og endringene her vil gi liten effekt. Derimot har Tromsø relativt få arbeidsledige og relativt enda færre innvandrere. De vil derfor tjene på at vekten på disse kriteriene reduseres til fordel for urbanitetskriteriet.

Foruten de største byene er det også en del mindre kommuner som vil tjene på forslaget. Dette har først og fremst sammenheng med den sterkt reduserte vekten på kriteriet «Andel skilte og separerte 16–59 år», og at noen små kommuner har en svært lav andel skilte.

9 Kompensasjonsordninger

skjønnsmidlene fordeles av fylkesmannen etter egne retningslinjer for å kompensere for bl.a. ekstraordinære utgifter og inntektsbortfall, og forhold av mer permanent karakter som ikke fanges opp av inntekts- og utgiftsutjevningen.

I prinsippet skal alle kommunene få full kompensasjon for ufrivillige kostnader knyttet til tjenesteproduksjon gjennom utgiftsutjevningen. Det er imidlertid ikke mulig gjennom faste kriterier å fange opp alle forhold som det burde vært tatt hensyn til. I tillegg kan det være spesielle forhold i kommunen i en avgrenset periode som gir høye utgifter. Dersom dette er tilfelle, og kommunen ikke får kompensasjon for slike særskilte og atypiske utgifter til rus og psykiatri gjennom departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester, bør fylkesmannen søke å ta hensyn til slike saker i kommunen ved fordelingen av det ordinære skjønnet. I retningslinjene for skjønnsstillingen heter det blant annet at fylkesmannen bør ta hensyn til utgiftskrevende forhold av betydning som kommunene selv ikke kan påvirke, og som ikke er fanget opp i inntektssystemet».

I kommuneproposisjonen for 2004 ble det foreslått at endringer for kommunene knyttet til ny

kostnadsnøkkel for sosiale tjenester også skulle kompenseres gjennom skjønnet. Kommuner som i 2004 har skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet, og som tapte på de samlede endringene i inntektssystemet (endringene foreslått i 2002 (se kapittel 3), ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester og ny kostnadsnøkkel for miljø og landbruk)) skal få kompensert for tap utover kroner 200 per innbygger i 2004. Kompensasjonen vil bli sett i forhold til andre endringer i inntektssystemet, jf nærmere omtale under programkategori 13.70 i Kommunal og regionaldepartementets budsjettproposisjon for 2004.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 3. oktober 2003 om kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Fordelingsvirkninger av ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester for enkeltkommuner

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger av ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester. Gevinst/tap ved full innføring av ny nøkkel (systemvirkning) og virkning første år

Kommune	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i 1000 kr.)	Førsteårs virkning ved full innføring (i 1000 kr.)	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i kr. per innb.)
0101 Halden	-2 655	-531	-98
0104 Moss	-6 261	-1 252	-229
0105 Sarpsborg	-2 136	-427	-44
0106 Fredrikstad	-2 617	-523	-38
0111 Hvaler	-1 575	-315	-439
0118 Aremark	-282	-56	-196
0119 Marker	-641	-128	-193
0121 Rømskog	-106	-21	-162
0122 Trøgstad	-1 267	-253	-256
0123 Spydberg	-874	-175	-187
0124 Askim	-4 095	-819	-300
0125 Eidsberg	-2 540	-508	-256
0127 Skiptvet	-840	-168	-258
0128 Rakkestad	-1 513	-303	-211
0135 Råde	-244	-49	-38
0136 Rygge	-1 597	-319	-118
0137 Våler	-537	-107	-130
0138 Hobøl	-947	-189	-213
<i>Østfold</i>	<i>-30 727</i>	<i>-6 145</i>	<i>-122</i>
0211 Vestby	-1 535	-307	-123
0213 Ski	1 812	362	70
0214 Ås	1 106	221	79
0215 Frogn	-1 509	-302	-116
0216 Nesodden	-1 250	-250	-79
0217 Oppegård	2 719	544	117
0219 Bærum	46 379	9 276	457
0220 Asker	14 950	2 990	299
0221 Aurskog-Høland	-728	-146	-56
0226 Sørums	-497	-99	-40
0227 Fet	-31	-6	-3
0228 Rælingen	-2 614	-523	-179
0229 Enebakk	-1 263	-253	-141
0230 Lørenskog	706	141	24
0231 Skedsmo	2 321	464	58
0233 Nittedal	901	180	47
0234 Gjerdrum	-630	-126	-132

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i 1000 kr.)	Førsteårs virkning ved full innføring (i 1000 kr.)	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i kr. per innb.)
235 Ullensaker	-1 891	-378	-86
236 Nes	158	32	9
237 Eidsvoll	-2 097	-419	-116
238 Nannestad	-1 459	-292	-155
239 Hurdal	-585	-117	-223
<i>Akershus</i>	<i>54 964</i>	<i>10 993</i>	<i>115</i>
<i>301 Oslo</i>	<i>187 737</i>	<i>37 547</i>	<i>366</i>
402 Kongsvinger	-3 839	-768	-221
403 Hamar	-3 157	-631	-117
412 Ringsaker	2 234	447	70
415 Løten	-1 353	-271	-186
417 Stange	-178	-36	-10
418 Nord-Odal	-859	-172	-170
419 Sør-Odal	-1 702	-340	-227
420 Eidskog	-1 802	-360	-280
423 Grue	-1 261	-252	-233
425 Åsnes	-2 515	-503	-313
426 Våler	-1 438	-288	-358
427 Elverum	-3 101	-620	-167
428 Trysil	-1 671	-334	-237
429 Åmot	-1 965	-393	-447
430 Stor-Elvdal	-1 103	-221	-378
432 Rendalen	-289	-58	-130
434 Engerdal	-229	-46	-151
436 Tolga	8	2	5
437 Tynset	-289	-58	-53
438 Alvdal	-243	-49	-101
439 Folldal	-202	-40	-115
441 Os	-177	-35	-82
<i>Iedmark</i>	<i>-25 130</i>	<i>-5 026</i>	<i>-134</i>
501 Lillehammer	445	89	18
502 Gjøvik	-1 765	-353	-65
511 Dovre	-932	-186	-322
512 Lesja	-210	-42	-95
513 Sjøk	-515	-103	-216
514 Lom	-52	-10	-21
515 Vågå	-252	-50	-66
516 Nord-Fron	-1 080	-216	-184
517 Sel	-697	-139	-113
519 Sør-Fron	-596	-119	-179
520 Ringebu	-326	-65	-69
521 Øyer	-372	-74	-76
522 Gausdal	-603	-121	-97
528 Østre Toten	-368	-74	-25
529 Vestre Toten	-1 443	-289	-114
532 Jevnaker	-2 061	-412	-331
533 Lunner	-1 151	-230	-136

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i 1000 kr.)	Førsteårs virkning ved full innføring (i 1000 kr.)	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i kr. per innb.)
0534 Gran	-1 262	-252	-97
0536 Søndre Land	-844	-169	-139
0538 Nordre Land	-901	-180	-131
0540 Sør-Aurdal	-139	-28	-41
0541 Etnedal	-393	-79	-274
0542 Nord-Aurdal	-839	-168	-128
0543 Vestre Slidre	-312	-62	-138
0544 Østre Slidre	-352	-70	-115
0545 Vang	-53	-11	-32
<i>Oppland</i>	<i>-17 073</i>	<i>-3 415</i>	<i>-93</i>
0602 Drammen	-6 582	-1 316	-118
0604 Kongsberg	-989	-198	-44
0605 Ringerike	-1 617	-323	-58
0612 Hole	-989	-198	-193
0615 Flå	-335	-67	-314
0616 Nes	-546	-109	-157
0617 Gol	-657	-131	-149
0618 Hemsedal	-141	-28	-74
0619 Ål	-220	-44	-46
0620 Hol	-714	-143	-156
0621 Sigdal	-345	-69	-97
0622 Krødsherad	-733	-147	-328
0623 Modum	-2 085	-417	-166
0624 Øvre Eiker	-2 413	-483	-159
0625 Nedre Eiker	-1 872	-374	-89
0626 Lier	-376	-75	-17
0627 Røyken	349	70	21
0628 Hurum	-2 003	-401	-233
0631 Flesberg	-277	-55	-109
0632 Rollag	-555	-111	-376
0633 Nore og Uvdal	-446	-89	-162
<i>Buskerud</i>	<i>-23 545</i>	<i>-4 709</i>	<i>-98</i>
0701 Horten	-5 253	-1 051	-216
0702 Holmestrand	-2 883	-577	-306
0704 Tønsberg	-4 185	-837	-118
0706 Sandefjord	-4 743	-949	-118
0709 Larvik	998	200	24
0711 Svelvik	-2 107	-421	-327
0713 Sande	-1 046	-209	-139
0714 Hof	-1 113	-223	-367
0716 Re	-722	-144	-88
0719 Andebu	-925	-185	-192
0720 Stokke	-1 819	-364	-185
0722 Nøtterøy	-2 455	-491	-124
0723 Tjøme	-1 625	-325	-358
0728 Lardal	-560	-112	-235
<i>Vestfold</i>	<i>-28 437</i>	<i>-5 687</i>	<i>-131</i>

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i 1000 kr.)	Førsteårs virkning ved full innføring (i 1000 kr.)	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i kr. per innb.)
805 Porsgrunn	-5 785	-1 157	-175
806 Skien	-9 950	-1 990	-199
807 Notodden	-2 131	-426	-173
811 Siljan	-507	-101	-218
814 Bamble	-3 082	-616	-218
815 Kragerø	-3 687	-737	-347
817 Drangedal	-987	-197	-235
819 Nome	-1 807	-361	-272
821 Bø	-1 011	-202	-196
822 Sauherad	-1 428	-286	-328
826 Tinn	-1 844	-369	-284
827 Hjartdal	-256	-51	-156
828 Seljord	-800	-160	-272
829 Kvitseid	-682	-136	-255
830 Nissedal	-354	-71	-245
831 Fyresdal	-351	-70	-263
833 Tokke	-449	-90	-180
834 Vinje	-736	-147	-191
<i>Telemark</i>	<i>-35 846</i>	<i>-7 169</i>	<i>-216</i>
901 Risør	-2 258	-452	-321
904 Grimstad	-2 595	-519	-142
906 Arendal	-2 677	-535	-68
911 Gjerstad	-1 226	-245	-493
912 Vegårshei	-337	-67	-184
914 Tvedestrand	-1 566	-313	-263
919 Froland	-1 580	-316	-341
926 Lillesand	-2 061	-412	-231
928 Birkenes	-684	-137	-159
929 Åmli	-512	-102	-277
935 Iveland	-442	-88	-397
937 Evje og Hornnes	-746	-149	-223
938 Bygland	-586	-117	-446
940 Valle	-141	-28	-98
941 Bykle	-173	-35	-203
<i>Aust-Agder</i>	<i>-17 584</i>	<i>-3 517</i>	<i>-171</i>
001 Kristiansand	-473	-95	-6
002 Mandal	-2 893	-579	-216
003 Farsund	-2 384	-477	-251
004 Flekkefjord	-473	-95	-54
014 Vennesla	-1 319	-264	-108
017 Songdalen	-947	-189	-172
018 Søgne	-540	-108	-58
021 Marnardal	-567	-113	-260
026 Åseral	-23	-5	-25
027 Audnedal	-54	-11	-35
029 Lindesnes	-718	-144	-163
032 Lyngdal	-1 230	-246	-171
034 Hægebostad	-186	-37	-116

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i 1000 kr.)	Førsteårs virkning ved full innføring (i 1000 kr.)	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i kr. per innb.)
1037 Kvinesdal	-975	-195	-176
1046 Sirdal	-173	-35	-98
<i>Vest-Agder</i>	<i>-12 956</i>	<i>-2 591</i>	<i>-82</i>
1101 Eigersund	368	74	28
1102 Sandnes	9 307	1 861	169
1103 Stavanger	13 543	2 709	123
1106 Haugesund	-6 537	-1 307	-213
1111 Sokndal	-984	-197	-297
1112 Lund	-33	-7	-11
1114 Bjerkreim	249	50	101
1119 Hå	1 738	348	122
1120 Klepp	968	194	69
1121 Time	1 358	272	100
1122 Gjesdal	500	100	55
1124 Sola	1 120	224	58
1127 Randaberg	751	150	85
1129 Forsand	-204	-41	-193
1130 Strand	-1 128	-226	-111
1133 Hjelmeland	115	23	43
1134 Suldal	-338	-68	-85
1135 Sauda	-1 193	-239	-242
1141 Finnøy	57	11	20
1142 Rennesøy	26	5	8
1144 Kvitsøy	-75	-15	-145
1145 Bokn	-108	-22	-141
1146 Tysvær	-218	-44	-24
1149 Karmøy	1 284	257	35
1151 Utsira	-121	-24	-518
1154 Vindafjord	437	87	90
1159 Ølen	-164	-33	-49
<i>Rogaland</i>	<i>20 718</i>	<i>4 144</i>	<i>54</i>
1201 Bergen	72 131	14 426	309
1211 Etne	-207	-41	-52
1216 Sveio	-815	-163	-174
1219 Bømlo	1 450	290	133
1221 Stord	-3 392	-678	-209
1222 Fitjar	-493	-99	-169
1223 Tysnes	-509	-102	-179
1224 Kvinnherad	-560	-112	-43
1227 Jondal	-278	-56	-250
1228 Odda	-1 999	-400	-264
1231 Ullensvang	-319	-64	-90
1232 Eidfjord	-273	-55	-284
1233 Ulvik	-286	-57	-238
1234 Granvin	-105	-21	-100
1235 Voss	-7	-1	0
1238 Kvam	-551	-110	-65
1241 Fusa	38	8	10

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i 1000 kr.)	Førsteårs virkning ved full innføring (i 1000 kr.)	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i kr. per innb.)
242 Samnanger	-301	-60	-128
243 Os	-732	-146	-52
244 Austevoll	395	79	89
245 Sund	-1 036	-207	-197
246 Fjell	-159	-32	-8
247 Askøy	45	9	2
251 Vaksdal	-432	-86	-103
252 Modalen	-188	-38	-544
253 Osterøy	184	37	26
256 Meland	-407	-81	-73
259 Øygarden	-1 116	-223	-295
260 Radøy	-300	-60	-65
263 Lindås	-605	-121	-48
264 Austrheim	-775	-155	-308
265 Fedje	-191	-38	-279
266 Masfjorden	23	5	13
<i>Jordaland</i>	<i>58 233</i>	<i>11 647</i>	<i>133</i>
401 Flora	-10	-2	-1
411 Gulen	206	41	83
412 Solund	-309	-62	-336
413 Hyllestad	-236	-47	-154
1416 Høyanger	-383	-77	-83
417 Vik	196	39	67
418 Balestrand	-13	-3	-9
419 Leikanger	-125	-25	-57
420 Sogndal	433	87	66
421 Aurland	-301	-60	-166
422 Lærdal	9	2	4
424 Årdal	-279	-56	-49
426 Luster	237	47	48
428 Askvoll	-57	-11	-17
429 Fjaler	156	31	53
430 Gaular	4	1	1
431 Jølster	-56	-11	-19
432 Førde	117	23	11
433 Naustdal	-74	-15	-27
438 Bremanger	-5	-1	-1
439 Vågsøy	-411	-82	-64
441 Selje	-258	-52	-85
443 Eid	615	123	107
444 Hornindal	201	40	168
445 Gloppen	389	78	68
449 Stryn	616	123	91
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>660</i>	<i>132</i>	<i>6</i>
502 Molde	188	38	8
503 Kristiansund	-7 062	-1 412	-415
504 Ålesund	2 804	561	71
511 Vanylven	-207	-41	-53

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i 1000 kr.)	Førsteårs virkning ved full innføring (i 1000 kr.)	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i kr. per innb.)
1514 Sande	-1	0	0
1515 Herøy	271	54	32
1516 Ulstein	211	42	32
1517 Hareid	-687	-137	-144
1519 Volda	-290	-58	-35
1520 Ørsta	-537	-107	-53
1523 Ørskog	-258	-52	-123
1524 Norddal	-39	-8	-20
1525 Stranda	506	101	108
1526 Stordal	-404	-81	-395
1528 Sykkylven	603	121	81
1529 Skodje	-429	-86	-120
1531 Sula	377	75	52
1532 Giske	834	167	129
1534 Haram	989	198	113
1535 Vestnes	-543	-109	-84
1539 Rauma	-1 422	-284	-193
1543 Nesset	43	9	13
1545 Midsund	-251	-50	-128
1546 Sandøy	-138	-28	-106
1547 Aukra	132	26	44
1548 Fræna	-1 101	-220	-123
1551 Eide	-416	-83	-127
1554 Averøy	-1 143	-229	-210
1556 Frei	-1 512	-302	-290
1557 Gjemnes	-633	-127	-241
1560 Tingvoll	-290	-58	-92
1563 Sunndal	-528	-106	-72
1566 Surnadal	-489	-98	-78
1567 Rindal	147	29	69
1569 Aure	-562	-112	-208
1571 Halså	-270	-54	-154
1572 Tustna	-435	-87	-416
1573 Smøla	-640	-128	-275
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>-13 179</i>	<i>-2 636</i>	<i>-54</i>
1601 Trondheim	22 944	4 589	152
1612 Hemne	-1 003	-201	-235
1613 Snillfjord	-116	-23	-110
1617 Hitra	-1 499	-300	-370
1620 Frøya	-687	-137	-167
1621 Ørland	-1 617	-323	-318
1622 Agdenes	-214	-43	-118
1624 Rissa	-72	-14	-11
1627 Bjugn	-1 224	-245	-262
1630 Åfjord	-422	-84	-125
1632 Roan	-270	-54	-243
1633 Osen	-256	-51	-222
1634 Oppdal	-530	-106	-83
1635 Rennebu	-287	-57	-107

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i 1000 kr.)	Førsteårs virkning ved full innføring (i 1000 kr.)	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i kr. per innb.)
636 Meldal	-922	-184	-231
638 Orkdal	-1 799	-360	-173
640 Røros	-1 088	-218	-194
644 Holtålen	-113	-23	-52
648 Midtre Gauldal	-172	-34	-30
653 Melhus	-1 491	-298	-111
657 Skaun	-972	-194	-164
662 Klæbu	-981	-196	-194
663 Malvik	-302	-60	-26
664 Selbu	129	26	33
665 Tydal	-235	-47	-257
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>6 801</i>	<i>1 360</i>	<i>26</i>
702 Steinkjer	-3 328	-666	-162
703 Namsos	-3 948	-790	-320
711 Meråker	-1 101	-220	-430
714 Stjørdal	321	64	17
717 Frosta	-545	-109	-223
718 Leksvik	-1 166	-233	-330
719 Levanger	-1 181	-236	-67
721 Verdal	-5 016	-1 003	-367
723 Mosvik	-231	-46	-251
724 Verran	-1 170	-234	-439
725 Namdalseid	-503	-101	-277
729 Inderøy	-932	-186	-159
736 Snåsa	-293	-59	-125
738 Lierne	-227	-45	-146
739 Røyrvik	-268	-54	-476
740 Namsskogan	-574	-115	-592
742 Grong	-649	-130	-251
743 Høylandet	-313	-63	-239
744 Overhalla	-509	-102	-141
748 Fosnes	-262	-52	-342
749 Flatanger	-569	-114	-454
750 Vikna	-919	-184	-233
751 Nærøy	-949	-190	-179
755 Leka	-244	-49	-357
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>-24 577</i>	<i>-4 915</i>	<i>-193</i>
804 Bodø	2 178	436	52
805 Narvik	-1 560	-312	-84
811 Bindal	-259	-52	-139
812 Sømna	-658	-132	-312
813 Brønnøy	-1 363	-273	-181
815 Vega	-618	-124	-444
816 Vevelstad	-263	-53	-473
818 Herøy	-529	-106	-288
820 Alstahaug	-2 365	-473	-318
822 Leirfjord	-748	-150	-340
824 Vefsn	-1 782	-356	-132

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i 1000 kr.)	Førsteårs virkning ved full innføring (i 1000 kr.)	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i kr. per innb.)
1825 Grane	-386	-77	-246
1826 Hattfjelldal	-674	-135	-420
1827 Dønna	-578	-116	-372
1828 Nesna	-629	-126	-339
1832 Hemnes	-1 478	-296	-323
1833 Rana	-3 006	-601	-119
1834 Lurøy	-523	-105	-253
1835 Træna	-88	-18	-187
1836 Rødøy	-352	-70	-233
1837 Meløy	-1 133	-227	-166
1838 Gildeskål	-720	-144	-317
1839 Beiarn	-659	-132	-525
1840 Saltdal	-1 669	-334	-343
1841 Fauske	-3 845	-769	-399
1842 Skjerstad	-469	-94	-434
1845 Sørfold	-1 146	-229	-503
1848 Steigen	-1 173	-235	-406
1849 Hamarøy	-1 016	-203	-526
1850 Tysfjord	-1 349	-270	-591
1851 Lødingen	-1 005	-201	-426
1852 Tjeldsund	-495	-99	-335
1853 Evenes	-580	-116	-385
1854 Ballangen	-842	-168	-314
1856 Røst	-323	-65	-498
1857 Værøy	-610	-122	-792
1859 Flakstad	-492	-98	-320
1860 Vestvågøy	-3 800	-760	-356
1865 Vågan	-3 408	-682	-375
1866 Hadsel	-2 918	-584	-359
1867 Bø	-1 647	-329	-521
1868 Øksnes	-1 885	-377	-402
1870 Sortland	-4 278	-856	-455
1871 Andøy	-1 544	-309	-278
1874 Moskenes	-700	-140	-546
<i>Nordland</i>	<i>-53 391</i>	<i>-10 678</i>	<i>-225</i>
1901 Harstad	-3 048	-610	-132
1902 Tromsø	4 538	908	75
1911 Kvæfjord	-920	-184	-292
1913 Skånland	-807	-161	-263
1915 Bjarkøy	-255	-51	-460
1917 Ibestad	-497	-99	-290
1919 Gratangen	-559	-112	-425
1920 Lavangen	-295	-59	-281
1922 Bardu	-101	-20	-27
1923 Salangen	-857	-171	-372
1924 Målselv	-547	-109	-80
1925 Sørreisa	-991	-198	-301
1926 Dyrøy	-397	-79	-303
1927 Tranøy	-498	-100	-296

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i 1000 kr.)	Førsteårs virkning ved full innføring (i 1000 kr.)	Gevinst/tap ved ny kostnadsnøkkel. Systemvirkning. (i kr. per innb.)
928 Torsken	-512	-102	-453
929 Berg	-408	-82	-384
931 Lenvik	-1 676	-335	-151
933 Balsfjord	-1 043	-209	-185
936 Karlsøy	-1 171	-234	-475
938 Lyngen	-854	-171	-268
939 Storfjord	-960	-192	-516
940 Kåfjord	-948	-190	-404
941 Skjervøy	-1 138	-228	-378
942 Nordreisa	-1 872	-374	-395
943 Kvænangen	-591	-118	-410
<i>Troms</i>	<i>-16 405</i>	<i>-3 281</i>	<i>-108</i>
002 Vardø	-1 870	-374	-723
003 Vadsø	-2 125	-425	-347
004 Hammerfest	-2 627	-525	-291
011 Kautokeino	-1 628	-326	-533
012 Alta	-3 338	-668	-195
014 Loppa	-920	-184	-658
015 Hasvik	-671	-134	-566
017 Kvalsund	-682	-136	-625
018 Måsøy	-679	-136	-474
019 Nordkapp	-1 883	-377	-536
020 Porsanger	-2 740	-548	-630
021 Karasjok	-1 437	-287	-504
022 Lebesby	-1 171	-234	-775
023 Gamvik	-1 164	-233	-943
024 Berlevåg	-885	-177	-731
025 Tana	-1 635	-327	-538
027 Nesseby	-594	-119	-615
028 Båtsfjord	-1 695	-339	-704
030 Sør-Varanger	-2 521	-504	-262
<i>Finnmark</i>	<i>-30 263</i>	<i>-6 053</i>	<i>-410</i>

Vedlegg 2**Ny kostnadsnøkkel for helse- og sosiale tjenester**

Tabell 2.1

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0–15	0,051
Innbyggere 16–66	0,044
Innbyggere 67–79	0,137
Innbyggere 80–89	0,253
Innbyggere 90 år og over	0,096
Skilte 16–59 år	0,076
Arbeidsledige 16–59 år	0,021
Innvandrere	0,010
Psykiatriske innl.	0,000
Rusdiagnoser	0,000
Folketall opphøyd i 1,2	0,083
Døde	0,050
Ikke-gifte o.67 år	0,050
PU 16 år	0,122
PU under 16 år	0,007
Sum	1,000

Vedlegg 3

Indeksverdier for kriterier brukt ved beregning av ny kostnadsnøkkel

Tabell 3.1

Kommune	Indeks for skilte 16-59 år	Indeks for ledige 16-59 år	Indeks for innvandrere	Indeks for urbanitetskriterium
101 Halden	1,1439	1,0883	0,7817	0,9411
104 Moss	1,3564	1,1278	1,6756	0,9411
105 Sarpsborg	1,2239	1,0222	0,7241	1,0548
106 Fredrikstad	1,1781	1,0987	0,7776	1,1314
111 Hvaler	1,0662	1,1944	0,1281	0,6249
118 Aremark	0,6863	0,6008	0,0862	0,5216
119 Marker	0,7802	0,6928	0,3525	0,6196
121 Rømskog	0,7033	0,3414	0,0599	0,4503
122 Trøgstad	1,0199	0,775	0,333	0,6683
123 Spydberg	0,9561	0,595	0,5637	0,6587
124 Askim	1,2893	1,0412	1,4433	0,8199
125 Eidsberg	1,1195	0,792	0,5613	0,7689
127 Skiptvet	1,0386	0,6271	0,3936	0,6142
128 Rakkestad	1,0305	0,6821	0,5756	0,7209
135 Råde	0,8829	0,4817	0,2795	0,7022
136 Rygge	1,0838	0,777	0,9876	0,818
137 Våler	0,9511	0,6218	0,4562	0,6453
138 Hobøl	1,0818	0,7799	0,5838	0,6562
211 Vestby	1,1556	0,6964	0,7997	0,8026
213 Ski	1,0785	0,5615	0,9616	0,9297
214 Ås	0,9634	0,5377	1,4503	0,8225
215 Frogn	1,241	0,5714	0,5483	0,8125
216 Nesodden	1,1964	0,6685	0,6407	0,8417
217 Oppegård	1,0132	0,4986	0,8883	0,9105
219 Bærum	0,9703	0,3862	1,1266	1,2248
220 Asker	0,9687	0,4495	1,0243	1,062
221 Aurskog-Høland	0,9453	0,7078	0,2698	0,8085
226 Sørum	1,0156	0,5499	0,4191	0,8028
227 Fet	0,8843	0,5707	0,605	0,7608
228 Rælingen	1,2907	0,8248	1,7224	0,832
229 Enebakk	1,1227	0,6248	0,443	0,7535
230 Lørenskog	1,2162	0,7239	1,6093	0,9579
231 Skedsmo	1,2229	0,7304	1,4293	1,0127
233 Nittedal	1,1067	0,5442	0,8786	0,8758
234 Gjerdrum	1,0253	0,5992	0,5081	0,6615
235 Ullensaker	1,2606	0,6647	0,7055	0,8939
236 Nes	0,9775	0,6772	0,342	0,8564
237 Eidsvoll	1,1523	0,6823	0,5041	0,8642
238 Nannestad	1,1517	0,6156	0,4438	0,7579
239 Hurdal	0,9729	0,4693	0,1081	0,5906

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Indeks for skilte 16–59 år	Indeks for ledige 16–59 år	Indeks for innvandrere	Indeks for urbanitetskriterium
0301 Oslo	1,2866	1,1292	3,6616	1,6913
0402 Kongsvinger	1,246	0,9754	1,0572	0,8611
0403 Hamar	1,2066	0,8549	0,6643	0,939
0412 Ringsaker	0,8803	0,7941	0,3253	0,9709
0415 Løten	0,9874	0,8345	0,2759	0,7226
0417 Stange	0,9106	0,783	0,4189	0,868
0418 Nord-Odal	0,8395	0,5626	0,112	0,6736
0419 Sør-Odal	0,9897	0,764	0,1597	0,7258
0420 Eidskog	0,9128	0,9538	0,2733	0,7054
0423 Grue	0,7974	1,0378	0,3543	0,6845
0425 Åsnes	0,9567	1,2402	0,2986	0,7382
0426 Våler	0,9359	1,1743	0,2432	0,6425
0427 Elverum	1,1439	0,8993	0,6318	0,8695
0428 Trysil	0,9306	0,9145	0,1392	0,7184
0429 Åmot	1,0315	1,4457	0,3155	0,6539
0430 Stor-Elvdal	0,9156	0,7889	0,0277	0,6037
0432 Rendalen	0,6431	0,4411	0,1429	0,5737
0434 Engerdal	0,7023	0,401	0,1583	0,5306
0436 Tolga	0,4905	0,3401	0,9174	0,5484
0437 Tynset	0,7175	0,5117	0,1422	0,6827
0438 Alvdal	0,6876	0,3851	0,3209	0,5801
0439 Folldal	0,608	0,556	0,2251	0,5477
0441 Os	0,5293	0,5709	0,601	0,5679
0501 Lillehammer	1,011	0,7073	0,6035	0,9248
0502 Gjøvik	1,0562	0,9125	0,8314	0,9414
0511 Dovre	0,9163	0,5931	0,1703	0,6007
0512 Lesja	0,6232	0,4868	0,1281	0,5709
0513 Sjøk	0,7017	0,6813	0,2732	0,5788
0514 Lom	0,4891	0,601	0,0158	0,5878
0515 Vågå	0,5748	0,8897	0,1064	0,6362
0516 Nord-Fron	0,9073	0,9381	0,1509	0,6947
0517 Sel	0,6947	0,9955	0,1834	0,7011
0519 Sør-Fron	0,7512	0,9987	0,5012	0,6189
0520 Ringebu	0,6068	0,7528	0,1636	0,6637
0521 Øyer	0,7484	0,6081	0,4969	0,6667
0522 Gausdal	0,7519	0,7	0,0921	0,7005
0528 Østre Toten	0,8387	0,8109	0,4037	0,8261
0529 Vestre Toten	0,9965	0,761	0,2981	0,814
0532 Jevnaker	1,1609	0,7923	0,538	0,6974
0533 Lunner	1,0513	0,5609	0,3823	0,7449
0534 Gran	0,9891	0,5837	0,417	0,8124
0536 Søndre Land	0,8978	0,5844	0,2274	0,6982
0538 Nordre Land	0,8712	0,5609	0,1594	0,7158
0540 Sør-Aurdal	0,6354	0,2992	0,1696	0,62
0541 Etnedal	0,7882	0,5466	0,0575	0,5215
0542 Nord-Aurdal	1,0057	0,3673	0,4178	0,708
0543 Vestre Slidre	0,7861	0,3715	0,2666	0,5742
0544 Østre Slidre	0,8256	0,2016	0,3184	0,6088
0545 Vang	0,5617	0,2773	0,3162	0,5393
0602 Drammen	1,3308	1,1852	2,473	1,0852
0604 Kongsberg	1,1347	0,6687	0,6078	0,9063
0605 Ringerike	1,1922	0,6276	0,6185	0,9472

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Indeks for skilte 16–59 år	Indeks for ledige 16–59 år	Indeks for innvandrere	Indeks for urbanitetskriterium
612 Hole	1,036	0,4936	0,3572	0,6716
615 Flå	0,8537	0,4362	0,1913	0,4926
616 Nes	0,8354	0,3686	0,5022	0,6274
617 Gol	0,9633	0,3	1,3281	0,6538
618 Hemsedal	0,6418	0,2692	0,7288	0,5595
619 Ål	0,8717	0,2116	0,2056	0,6645
620 Høl	0,9788	0,3489	0,306	0,6617
621 Sigdal	0,8332	0,3914	0,0687	0,6271
622 Krødsherad	0,9558	0,8248	0,2352	0,5722
623 Modum	1,1169	0,7009	0,4505	0,8059
624 Øvre Eiker	1,1557	0,6732	0,4617	0,838
625 Nedre Eiker	1,152	0,7549	1,2413	0,8909
626 Lier	1,0896	0,8132	1,123	0,8986
627 Røyken	1,0317	0,6727	0,4992	0,8529
628 Hurum	1,1911	0,7709	0,2125	0,7451
631 Flesberg	0,8251	0,642	0,2735	0,5857
632 Rollag	0,9537	0,6242	0,438	0,5267
633 Nore og Uvdal	0,6549	0,6189	0	0,5956
701 Horten	1,2973	0,9861	0,8311	0,9186
702 Holmestrand	1,339	0,7516	0,6303	0,761
704 Tønsberg	1,2906	0,9063	0,6778	0,991
706 Sandefjord	1,2905	1,0901	0,7633	1,0161
709 Larvik	1,1244	0,7754	0,7821	1,0205
711 Svelvik	1,3114	0,7489	0,3624	0,7053
713 Sande	1,0867	0,4456	0,4146	0,7272
714 Hof	1,1235	0,8089	0,2197	0,6046
716 Re	1,0031	0,6364	0,3857	0,7378
719 Andebu	0,9378	0,6363	0,3607	0,6641
720 Stokke	1,151	0,653	0,4668	0,7647
722 Nøtterøy	1,1136	0,844	0,6323	0,8831
723 Tjøme	1,1992	1,0242	0,3324	0,6582
728 Lardal	0,9602	0,6429	0,5414	0,5799
805 Porsgrunn	1,2086	1,1855	0,7728	0,9795
806 Skien	1,2451	1,2107	1,0194	1,0623
807 Notodden	1,0487	0,6134	0,3062	0,8028
811 Siljan	0,7508	0,9027	0,1936	0,5754
814 Bamble	1,0372	1,2259	0,2352	0,827
815 Kragerø	1,2027	1,0655	0,4071	0,7801
817 Drangedal	0,9009	0,7935	0,204	0,648
819 Nome	1,0081	0,967	0,4476	0,7104
821 Bø	0,8211	0,9926	0,5466	0,673
822 Sauherad	0,9124	0,9529	0,3529	0,6538
826 Tinn	1,0319	0,827	1,0135	0,7084
827 Hjartdal	0,5236	0,7394	0,1946	0,5393
828 Seljord	0,8269	0,7922	0,0695	0,6032
829 Kvitseid	0,8252	0,8708	0,1986	0,5919
830 Nissedal	0,7967	0,7946	0,1673	0,5248
831 Fyresdal	0,7462	0,8624	0,121	0,5162
833 Tokke	0,764	0,7479	0,2132	0,5835
834 Vinje	0,8166	0,8494	0,4471	0,6362
901 Risør	1,093	1,1227	0,2723	0,7185
904 Grimstad	1,0145	1,1935	0,4338	0,8674

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Indeks for skilte 16–59 år	Indeks for ledige 16–59 år	Indeks for innvandrere	Indeks for urbanitetskriterium
0906 Arendal	1,0917	1,1739	0,7334	1,0147
0911 Gjerstad	1,0055	1,2746	0,4909	0,5838
0912 Vegårshei	0,6081	0,6747	0,3107	0,5493
0914 Tvedestrand	0,9846	1,0969	0,5361	0,6944
0919 Froland	1,0607	0,9717	0,1077	0,6583
0926 Lillesand	1,0185	1,0464	0,5691	0,7528
0928 Birkenes	0,8339	0,8381	0,5819	0,6524
0929 Åmli	0,7234	0,9196	0,176	0,5502
0935 Iveland	0,8307	0,9568	0,1079	0,4987
0937 Evje og Hornnes	0,8508	0,7614	0,6072	0,6197
0938 Bygland	0,9406	0,6935	0,4563	0,5157
0940 Valle	0,4496	0,5855	0,056	0,5243
0941 Bykle	0,6502	0,9644	0,8767	0,4745
1001 Kristiansand	1,0658	1,3382	1,5147	1,1473
1002 Mandal	0,9571	1,0524	0,5478	0,8163
1003 Farsund	0,7796	1,7473	0,4196	0,7649
1004 Flekkefjord	0,7311	0,7867	0,4463	0,7524
1014 Vennesla	0,7591	1,1162	0,711	0,8023
1017 Songdalen	0,8578	0,8692	0,5165	0,6846
1018 Søgne	0,8478	0,7328	0,426	0,7563
1021 Marnardal	0,7495	0,9184	0,6507	0,5691
1026 Åseral	0,6077	0,3576	0	0,4726
1027 Audnedal	0,3455	0,3947	0,1039	0,5323
1029 Lindesnes	0,6654	1,0126	0,4962	0,6552
1032 Lyngdal	0,813	0,9893	0,7095	0,7203
1034 Hægebostad	0,5053	0,7547	0,4221	0,5371
1037 Kvinesdal	0,8002	0,8383	0,2721	0,6851
1046 Sirdal	0,5423	0,6693	0,1644	0,5431
1101 Eigersund	0,7412	0,9038	0,3867	0,8159
1102 Sandnes	0,9169	1,1195	0,9732	1,0794
1103 Stavanger	1,0554	1,3913	1,4769	1,2425
1106 Haugesund	1,0615	1,6812	0,8036	0,964
1111 Sokndal	0,6664	1,2478	0,1216	0,6195
1112 Lund	0,4922	0,5973	0,1703	0,6104
1114 Bjerkreim	0,3151	0,4994	0,4928	0,5833
1119 Hå	0,6515	0,5861	0,2532	0,8246
1120 Klepp	0,7509	0,7145	0,3672	0,823
1121 Time	0,6859	0,6774	0,3444	0,8184
1122 Gjesdal	0,6958	0,7151	0,3356	0,7546
1124 Sola	0,8452	0,9167	0,7784	0,8765
1127 Randaberg	0,6469	0,6988	0,5074	0,7506
1129 Forsand	0,51	0,6002	0,1579	0,4895
1130 Strand	0,6978	1,0732	0,4247	0,7735
1133 Hjelmeland	0,4886	0,4235	0,1337	0,5951
1134 Suldal	0,5649	0,6711	0,3229	0,643
1135 Sauda	0,614	1,2199	0,2113	0,6715
1141 Finnøy	0,4867	0,4616	0,3287	0,5998
1142 Rennesøy	0,4939	0,5871	0,0515	0,6125
1144 Kvitsøy	0,4225	0,7325	0,0771	0,4282
1145 Bokn	0,5846	0,5871	0,1545	0,4642
1146 Tysvær	0,6523	1,0874	0,2198	0,7531
1149 Karmøy	0,7053	1,4501	0,4656	1,0021

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Indeks for skilte 16–59 år	Indeks for ledige 16–59 år	Indeks for innvandrere	Indeks for urbanitetskriterium
151 Utsira	0,6882	0,6681	1,0549	0,3631
154 Vindafjord	0,4029	0,4489	0,1435	0,6665
159 Ølen	0,641	0,6082	0,1477	0,618
201 Bergen	1,0679	1,2131	1,0899	1,4442
211 Etne	0,4897	0,9233	0,1551	0,6399
216 Sveio	0,6224	1,1453	0,1048	0,6619
219 Bømlo	0,4861	0,8008	0,3989	0,7833
221 Stord	0,7697	1,966	0,5375	0,8493
222 Fitjar	0,4343	1,2752	0,3835	0,6049
223 Tysnes	0,6086	0,8177	0,3471	0,6033
224 Kvinnherad	0,7468	0,9503	0,2902	0,8149
227 Jondal	0,4338	0,8151	0,0715	0,4993
228 Odda	0,8639	1,1169	0,2779	0,7302
231 Ullensvang	0,6328	0,6015	0,2487	0,6286
232 Eidfjord	0,7337	0,8517	0,2037	0,4864
233 Ulvik	0,6466	0,9608	0,5731	0,5052
234 Granvin	0,5235	0,5232	0,0787	0,4899
235 Voss	0,5902	1,1123	0,2779	0,822
238 Kvam	0,661	0,7841	0,2609	0,7478
241 Fusa	0,4403	0,664	0,142	0,633
242 Samnanger	0,52	0,9086	0,4428	0,5746
243 Os	0,8536	0,8875	0,4584	0,8241
244 Austevoll	0,5135	0,5752	0,2569	0,6554
245 Sund	0,699	1,0762	0,4012	0,6759
246 Fjell	0,7845	1,1453	0,3146	0,8721
247 Askøy	0,7929	1,0914	0,207	0,8862
251 Vaksdal	0,7407	0,8298	0,1359	0,6481
252 Modalen	0,7646	0,6549	0	0,3953
253 Osterøy	0,5787	0,6913	0,283	0,719
256 Meland	0,7022	0,7888	0,304	0,6839
259 Øygarden	0,8659	1,3593	0,5283	0,632
260 Radøy	0,5584	0,7962	0,1427	0,6592
263 Lindås	0,6729	0,846	0,182	0,8066
264 Austrheim	0,7407	0,9834	0,1941	0,5851
265 Fedje	0,4177	0,6759	0	0,4513
266 Masfjorden	0,4261	0,3961	0,139	0,5446
401 Flora	0,7391	1,0221	1,0903	0,7898
411 Gulen	0,4132	0,3761	0,0495	0,5829
412 Solund	0,5964	0,8271	0,1741	0,48
413 Hyllestad	0,5636	0,4974	0,288	0,5314
416 Høyanger	0,7412	0,3997	0,526	0,6614
417 Vik	0,3255	0,4477	0,0832	0,6035
418 Balestrand	0,5635	0,3039	0,6399	0,5295
419 Leikanger	0,6203	0,4959	0,3542	0,5688
420 Sogndal	0,5813	0,5014	0,2455	0,7103
421 Aurland	0,6379	0,6787	0,067	0,5486
422 Lærdal	0,5223	0,4225	0,5004	0,5694
424 Årdal	0,7983	0,4171	0,3612	0,6902
426 Luster	0,4963	0,4693	0,3623	0,6697
428 Askvoll	0,5198	0,8028	0,338	0,6204
429 Fjaler	0,4622	0,6071	1,3893	0,6032
430 Gaular	0,5309	0,4883	0,1713	0,5999

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Indeks for skilte 16–59 år	Indeks for ledige 16–59 år	Indeks for innvandrere	Indeks for urbanitetskriterium
1431 Jølster	0,5326	0,47	0,0825	0,6045
1432 Førde	0,8233	0,6406	0,4099	0,7805
1433 Naustdal	0,5911	0,625	0,4037	0,5944
1438 Bremanger	0,5478	0,6741	0,4336	0,6461
1439 Vågsøy	0,6444	0,9904	0,8772	0,7053
1441 Selje	0,469	0,9359	0,4393	0,6084
1443 Eid	0,534	0,5879	0,4431	0,6912
1444 Hornindal	0,3146	0,1909	0,3684	0,5059
1445 Gloppen	0,5384	0,5989	0,1361	0,6887
1449 Stryn	0,5633	0,4462	0,5118	0,713
1502 Molde	0,9463	0,7889	0,3861	0,9165
1503 Kristiansund	1,1482	1,5697	0,3833	0,8584
1504 Ålesund	0,891	1,1747	0,5506	1,0129
1511 Vanylven	0,4935	0,7325	0,2292	0,6389
1514 Sande	0,445	0,6422	0,2919	0,5912
1515 Herøy	0,5023	0,9364	0,4636	0,7436
1516 Ulstein	0,6444	0,7615	0,9373	0,7096
1517 Hareid	0,7978	0,9275	0,7965	0,6645
1519 Volda	0,6465	0,8568	0,5539	0,743
1520 Ørsta	0,5836	0,9443	0,4056	0,7747
1523 Ørskog	0,6922	0,5538	0,8356	0,5641
1524 Norddal	0,4249	0,1983	0,1879	0,556
1525 Stranda	0,4938	0,283	0,5344	0,6615
1526 Stordal	0,7908	0,6519	0,8768	0,4929
1528 Sykkylven	0,6552	0,3044	0,6354	0,7254
1529 Skodje	0,818	0,8116	0,3695	0,626
1531 Sula	0,535	0,767	0,3922	0,7192
1532 Giske	0,4794	0,5696	0,2998	0,7048
1534 Haram	0,5266	0,5818	0,6449	0,7512
1535 Vestnes	0,8271	0,6452	0,1761	0,7068
1539 Rauma	0,7465	1,0547	0,1594	0,7261
1543 Nesset	0,4801	0,4756	0,2128	0,6159
1545 Midsund	0,4767	0,6668	0,0826	0,5573
1546 Sandøy	0,533	0,3528	0,1238	0,5139
1547 Aukra	0,5702	0,4178	0,4535	0,6045
1548 Fræna	0,7806	0,943	0,3339	0,7554
1551 Eide	0,6586	0,8173	0,1898	0,6146
1554 Averøy	0,7707	1,1422	0,3231	0,6821
1556 Frei	0,7788	1,5091	0,173	0,6759
1557 Gjemnes	0,6552	0,9921	0,1229	0,5912
1560 Tingvoll	0,6023	0,446	0,1826	0,6109
1563 Sunndal	0,7891	0,6053	0,3406	0,7262
1566 Surnadal	0,6593	0,8435	0,1502	0,7016
1567 Rindal	0,3165	0,3292	0	0,5651
1569 Aure	0,7249	0,9932	0,1344	0,5945
1571 Halså	0,6052	0,864	0,1592	0,5466
1572 Tustna	0,7408	1,4678	0,0386	0,4916
1573 Smøla	0,5904	1,2879	0,1525	0,5797
1601 Trondheim	1,109	1,3475	0,9534	1,325
1612 Hemne	0,6558	1,1737	0,4118	0,6528
1613 Snillfjord	0,4271	0,6435	0,1129	0,4942
1617 Hitra	0,9355	1,3056	0,1793	0,6447

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Indeks for skilte 16–59 år	Indeks for ledige 16–59 år	Indeks for innvandrere	Indeks for urbanitetskriterium
620 Frøya	0,656	0,8856	0,3174	0,6453
621 Ørland	0,9093	1,2414	0,0968	0,6725
622 Agdenes	0,6443	0,4713	0,1804	0,5475
624 Rissa	0,6336	0,763	0,1067	0,7072
627 Bjugn	0,7405	1,1816	0,1927	0,6615
630 Åfjord	0,5544	1,0035	0,024	0,6211
632 Roan	0,5369	0,823	0,1805	0,4983
633 Osen	0,5431	0,8567	0	0,5023
634 Oppdal	0,7697	0,6982	0,4642	0,7033
635 Rennebu	0,5554	0,5737	0,0151	0,5933
636 Meldal	0,6818	1,0005	0,0405	0,6426
638 Orkdal	0,8169	1,1663	0,2812	0,7753
640 Røros	0,842	0,6234	0,2698	0,6862
644 Holtålen	0,4867	0,4231	0,0742	0,5693
648 Midtre Gauldal	0,5328	0,6969	0,1975	0,6908
653 Melhus	0,8426	1,3109	0,3434	0,816
657 Skaun	0,795	1,0573	0,1669	0,6927
662 Klæbu	0,8501	1,179	0,3348	0,6709
663 Malvik	0,7429	1,0078	0,2851	0,7899
664 Selbu	0,3884	0,8747	0,0716	0,6413
665 Tydal	0,7001	1,0776	0,1745	0,4798
702 Steinkjer	0,9074	1,4444	0,2025	0,8902
703 Namsos	0,9301	1,3819	0,3028	0,8046
711 Meråker	0,7758	1,5841	0,3933	0,5884
714 Stjørdal	0,8152	1,0239	0,3247	0,8714
717 Frosta	0,5119	1,1467	0,1006	0,581
718 Leksvik	0,8578	1,0795	0,1623	0,6254
719 Levanger	0,8076	1,1498	0,2874	0,8616
721 Verdal	0,891	1,9152	0,2094	0,8201
723 Mosvik	0,4973	1,1654	0,0438	0,4794
724 Verran	0,8127	1,6009	0,0602	0,5937
725 Namdalseid	0,7333	1,0593	0,0892	0,5487
729 Inderøy	0,6527	1,2834	0,1548	0,6911
736 Snåsa	0,5552	0,7559	0,0692	0,5773
738 Lierne	0,3675	1,2388	0,0782	0,5318
739 Røyrvik	0,7901	2,1161	0,0696	0,437
740 Namsskogan	0,9028	1,6231	0,1709	0,4819
742 Grong	0,658	1,1752	0,1427	0,5874
743 Høylandet	0,4435	1,1055	0	0,515
744 Overhalla	0,5328	1,0901	0,0112	0,6292
748 Fosnes	0,696	0,7949	0,0523	0,4627
749 Flatanger	0,5142	1,56	0	0,5079
750 Vikna	0,9112	0,9165	0,0629	0,6381
751 Nærøy	0,7427	1,0714	0,1067	0,6802
755 Leka	0,5836	1,0198	0,2982	0,4507
804 Bodø	0,9916	1,0616	0,2916	1,0247
805 Narvik	1,0116	0,7426	0,3052	0,8724
811 Bindal	0,5598	0,6489	0,0213	0,5536
812 Sømna	0,7378	1,0338	0,0972	0,5641
813 Brønnøy	0,8657	0,8197	0,2239	0,7271
815 Vega	0,7915	1,0977	0,1156	0,5211
816 Vevelstad	0,6098	0,9419	0	0,4355

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Indeks for skilte 16–59 år	Indeks for ledige 16–59 år	Indeks for innvandrere	Indeks for urbanitetskriterium
1818 Herøy	0,5708	1,0339	0,1741	0,5514
1820 Alstahaug	0,9682	1,5701	0,4903	0,7258
1822 Leirfjord	0,6979	1,2224	0,1838	0,5704
1824 Vefsn	0,9697	0,7577	0,2236	0,8184
1825 Grane	0,8721	0,6735	0,1266	0,535
1826 Hattfjelldal	0,6261	1,2822	0,175	0,5364
1827 Dønna	0,6607	1,2633	0,0767	0,5339
1828 Nesna	0,7428	1,0128	0,3838	0,5537
1832 Hemnes	0,7807	1,1801	0,0962	0,6617
1833 Rana	0,9626	1,3398	0,163	0,9278
1834 Lurøy	0,7244	0,9889	0,0578	0,565
1835 Træna	0,6194	0,5011	0,5275	0,4171
1836 Rødøy	0,5426	1,1144	0,08	0,5295
1837 Meløy	0,7944	0,9214	0,1497	0,7138
1838 Gildeskål	0,7814	0,7518	0,1259	0,5729
1839 Beiarn	0,6887	1,5804	0,032	0,5105
1840 Saltdal	0,8484	1,5106	0,2343	0,6676
1841 Fauske	0,911	1,8057	0,1563	0,7654
1842 Skjerstad	0,7813	1,2881	0,1507	0,4941
1845 Sørfold	0,7263	1,7464	0,0694	0,577
1848 Steigen	0,7559	1,3726	0,0417	0,6032
1849 Hamarøy	1,0106	1,0682	0,1458	0,5563
1850 Tysfjord	0,7465	1,9828	0,054	0,5728
1851 Lødingen	0,8575	1,3551	0,0849	0,5795
1852 Tjeldsund	0,7868	0,8487	0,1954	0,5246
1853 Evenes	0,7856	1,0821	0,1356	0,5277
1854 Ballangen	0,6606	0,9081	0,0747	0,5945
1856 Røst	1,1019	0,7132	0,5005	0,4464
1857 Værøy	0,6977	2,4904	0	0,4625
1859 Flakstad	0,5034	1,7455	0,0787	0,5311
1860 Vestvågøy	0,9385	1,7344	0,1932	0,7823
1865 Vågan	0,9678	1,69	0,3069	0,7575
1866 Hadsel	0,8781	1,6445	0,2736	0,7408
1867 Bø	0,9464	1,7706	0,5163	0,6152
1868 Øksnes	0,9051	1,5031	0,1739	0,6625
1870 Sortland	1,018	1,6389	0,3703	0,7607
1871 Andøy	0,9258	0,9817	0,1456	0,6865
1874 Moskenes	0,6367	1,9019	0,0313	0,5128
1901 Harstad	1,0174	1,3019	0,2886	0,9108
1902 Tromsø	1,0852	0,9235	0,5268	1,1032
1911 Kvæfjord	0,8169	0,8892	0,2909	0,6146
1913 Skånland	0,5931	1,2016	0,1845	0,6096
1915 Bjarkøy	0,5994	1,058	1,1137	0,437
1917 Ibestad	0,5464	1,3486	0,0946	0,5423
1919 Gratangen	0,7574	0,8895	0,3121	0,5131
1920 Lavangen	0,6194	0,8269	0,1978	0,4893
1922 Bardu	0,6063	0,645	0,1061	0,6366
1923 Salangen	0,7584	0,986	0,173	0,5773
1924 Målselv	0,797	0,7848	0,0465	0,7179
1925 Sørreisa	0,8867	1,0879	0,2365	0,6166
1926 Dyrøy	0,6178	1,2936	0,1238	0,5139
1927 Tranøy	0,8797	0,8177	0,2391	0,5411

Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene

Kommune	Indeks for skilte 16–59 år	Indeks for ledige 16–59 år	Indeks for innvandrere	Indeks for urbanitetskriterium
928 Torsken	0,7065	1,646	0,2888	0,4983
929 Berg	0,6859	0,6376	0,0373	0,4951
931 Lenvik	0,87	1,0784	0,1721	0,7876
933 Balsfjord	0,8314	1,0528	0,0426	0,6898
936 Karlsøy	0,7772	1,7607	0,3806	0,5825
938 Lyngen	0,5	1,3835	0,0383	0,6134
939 Storfjord	0,6882	1,7538	0,1099	0,5503
940 Kåfjord	0,7047	2,1128	0,1942	0,575
941 Skjervøy	0,7567	1,578	0,2451	0,6057
942 Nordreisa	0,905	1,4644	0,0762	0,666
943 Kvænanen	0,8056	1,575	0,1143	0,5222
002 Vardø	0,8771	2,7905	1,2567	0,5929
003 Vadsø	0,9424	1,5206	0,4696	0,6997
004 Hammerfest	1,066	1,2767	0,4005	0,7574
011 Kautokeino	0,4101	3,7037	0,0663	0,6089
012 Alta	0,9713	1,6744	0,1552	0,8578
014 Loppa	0,9438	1,7453	0,0861	0,5217
015 Hasvik	1,0874	1,6736	0,9825	0,5047
017 Kvalsund	0,9925	1,7455	0,0367	0,4966
018 Måsøy	0,8586	1,8465	0,1944	0,5252
019 Nordkapp	1,075	2,1227	0,1978	0,625
020 Porsanger	1,1137	1,974	0,2059	0,6528
021 Karasjok	0,8602	2,2089	0,0142	0,6008
022 Lebesby	0,9638	2,3393	0,3212	0,5291
023 Gamvik	0,9562	2,6872	0,6107	0,51
024 Berlevåg	1,067	2,1102	0,2019	0,5054
025 Tana	0,9126	1,5276	0,0402	0,6076
027 Nesseby	1,0279	1,7705	0,3389	0,4827
028 Båtsfjord	0,9185	2,3083	1,0152	0,5818
030 Sør-Varanger	0,9481	1,5503	0,4123	0,7629

Vedlegg 4**Oversikt over KOSTRA-funksjoner og dokumentasjon av analyse****4.1 Nærmere definisjon av KOSTRA-funksjonene omtalt i meldingen**

Funksjoner som inngår i analysen av sosialhjelps-utgifter:

Funksjon 242 Råd, veiledning og sosial forebyggende arbeid

Sosialkontortjeneste, konfliktråd, flyktningekonsulent/koordinering av flyktningebosetting og – integrering. Sosialt forebyggende arbeid (som bevilgningsskjenkekontroll, forebyggende edruskapsarbeid, krisesenter. Utgifter til utekontakt skal føres på funksjon 243).

Kommentarer:

Sosialkontortjeneste inkluderer også personellet arbeidsinnsats i forbindelse med utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

Koordinering av bosetting og integrering av flyktninger: Bare selve koordineringsfunksjonen (for eksempel flyktningekonsulent) føres på funksjon 242. De enkelte tiltakene som brukes i integreringsarbeidet føres under de respektive funksjonene der tiltaket hører hjemme. Delte stillinger som arbeider med både sosialkontor- og barneverntjenesten fordeles mellom funksjonene 242 og 244.

Funksjon 243 Tilbud til personer med rusproblemer

Utgifter til institusjonsopphold og behandlingstiltak for rusmisbrukere. Ettervern. Inkludert stillinger i sosialtjenesten med ansvar for oppfølging av rusmisbrukere. Utekontakt. Årsverk og utgifter til hjemmetjenester skal føres på funksjon 254.

Funksjon 281 Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp (kun lån og bidrag etter lov om sosiale tjenester føres her; personell på sosialkontoret som driver med råd og veiledning og ut-

betaling av økonomisk hjelp føres under funksjon 242).

Kommentar:

Kommunene bør sikre samsvar mellom regnskapsføring og registrering av økonomisk sosialhjelp i klientregistreringen. Utgifter som er hjemlet i sosialtjenestelovens kap. 5 er økonomisk sosialhjelp, andre ytelser føres på de aktuelle funksjonene (bolig – 263, rusomsorgs- 243, eller sosialkontortjenesten – 242).

Funksjon 282 Økonomisk hjelp til pensjonister m.v.

Bostøtte, botilskudd til pensjonister, kommunal tilleggstrygd og kommunale boligtilskudd, subsidiering av kommunale avgifter, telefon m.m. for pensjonister (Merk: ikke Husbankens etablerings- og utbedringstilskudd eller formidlingslån. Disse føres på funksjon 310).

Rattsø-utvalget baserte sine analyser på sosialhjelpsutgifter definert med funksjon 242, 281 og 282. Analysene i denne meldingen baserer seg på sosialhjelpsutgifter definert med funksjon 242, 243, 281 og 282. I begge analysene tas det utgangspunkt i netto driftsutgifter på de aktuelle funksjonene.

*Funksjoner som ellers er omtalt i meldingen:***Funksjon 241 Diagnose, behandling, rehabilitering****Funksjon 244 Barnevernstjeneste****Funksjon 251 Barnevernstiltak i familien****Funksjon 252 Barnevernstiltak utenfor familien**

4.2 Dokumentasjon av analysen gjennomført av KRD

Definisjon av variablene som blir brukt i analysen. I analysen ble alle variable standardisert med innbyggertallet.

På grunn av manglende data baserer analysen seg på 429 kommuner. Følgende kommuner ble utelatt av analysen:

- 0434 Engerdal
- 0716 Våle og 0718 Ramnes ble slått sammen til Re kommune (0716) i 2002
- 1244 Austevoll
- 2014 Loppa
- 2015 Hasvik

Definisjon av de avhengige variablene:

Funksjon 242

Netto driftsutgifter til «Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid» i 2001 målt i 1000 kroner.

Funksjon 243

Netto driftsutgifter til «Tilbud til personer med rusproblemer» i 2001 målt i 1000 kroner.

Funksjon 281

Netto driftsutgifter til «Økonomisk sosialhjelp» i 2001 målt i 1000 kroner.

Funksjon 282

Netto driftsutgifter til «Økonomisk hjelp til pensjonister m.v.» i 2001 målt i 1000 kroner

Smal» sosialhjelpdefinisjon

Smal definisjon av sosialhjelpsutgifter, definert som summen av KOSTRA-funksjon 242, 281 og 282 målt i 1000 kroner.

Bred» sosialhjelpdefinisjon

Bred definisjon av sosialhjelpsutgifter, definert som summen av KOSTRA-funksjon 242, 243, 281 og 282 målt i 1000 kroner.

Definisjon av de uavhengige variablene:

Skilte

Skilte og separerte mellom 16 og 59 år, per 01.01.2001. Tall fra Statistisk sentralbyrå.

Ledige 16–25

Arbeidsledige mellom 16 og 25 år, årsgjennomsnitt for 2001. Tall fra Statistisk sentralbyrå.

Ledige 26–59

Arbeidsledige mellom 26 og 59 år, årsgjennomsnitt for 2001. Tall fra Statistisk sentralbyrå

Innvandrere Grønt hefte

Innvandrere som definert i Grønt Hefte (Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1). Definert som førstegenerasjons innvandrere uten flyktningsstatus fra ikke-vestlige land bosatt i Norge per 1. januar 2001, og førstegenerasjons innvandrere med flyktningsstatus bosatt i Norge før 1. januar 1996.

Definisjon av person fra ikke-vestlig land: personer selv, evt. mors, evt. fars fødeland er Asia, Afrika, Mellom- og Sør-Amerika eller Tyrkia. Data per 1. januar 2001.

Tall fra Statistisk sentralbyrå

Innvandrere <5

Førstegenerasjons innvandrere med flyktningsstatus bosatt i Norge etter 1. januar 1995.

Data per 1. januar 2000.

Tall fra Statistisk sentralbyrå

Innbyggere 16–66

Innbyggere mellom 16 og 66 år per 1.januar 2001. Tall fra Statistisk sentralbyrå.

Frie inntekter

Frie inntekter for kommunene i 2001 (målt i kroner).

Befolkning i 0,2

Kommunenes innbyggertall opphøyt i 0,2. Folketall per 1. januar 2001. Tall fra Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.1 Deskriptiv statistikk av de variable som ble brukt i analysen

Variabel	Gjennomsnitt	Standard avvik	Min.	Maks.	Sum
Funksjon 242	4 008	20 242	-9 629	390 600	1 719 393
Funksjon 243	1 174	6 644	-94	116 324	503 630
Funksjon 281	8 794	43 594	-600	833 016	3 772 625
Funksjon 282	611	8 675	-1 830	169 380	262 279
Smal sosialhjelp	13 413	72 116	-467	1 392 996	5 754 297
Bred sosialhjelp	14 587	78 480	-467	1 509 320	6 257 927
Skilt	655	2 297	10	40 995	281 182
Ledige 16–25	26	64	0	840	10 958
Ledige 26–59	110	382	1	6 572	46 985
Innvandrere GH	257	2 252	0	45 666	110 262
Innvandrere <5	62	213	0	3849	26 649
Innbyggere 16–66	6815	20 290	138	351 070	2 923 459
Frie inntekter	240 250 651	729 069 978	14 938 461	13 216 304 674	103 067 529 111
Befolkning i 0,2	85 725	385 078	690	7 043 374	36 776 046

Resultater av regresjonsanalysen

Den avhengige variabelen i denne regresjonsanalysen er den «brede» definisjonen av sosialhjelpsutgifter.

Regresjonskoeffisientene kan tolkes på følgende måte:

Når for eksempel antallet skilte i en kommune øker med én kan det forventes at netto driftsutgifter til sosialhjelp øker med 6879 kroner. Effekten er klart statistisk signifikant med en p-verdi som er lavere enn 0,001 (dvs. at det er mindre enn 0,1% sannsynlig at verdien av regresjonskoeffisienten er forskjellig fra 0 ved en tilfeldighet).

Alle regresjonskoeffisientene som er markert med stjerne er statistisk signifikant på minst 5%.

Tabell 4.2

Variabel	Regresjonskoeffisient (p-verdi i parentes)
Konstantledd	-599 (0,413)
Skilte*	6 879 (<0,001)
Ledige 16–25	14 054 (0,590)
Ledige 25–59*	15 153 (0,029)
Innvandrer GH	4 014 (0,189)
Innvandrer <5*	20 818 (<0,001)
Innbygger 16–66	-42 (0,971)
Frie inntekter*	0 (0,001)
Befolkningen i 0,2*	96 (<0,001)
R ²	0,29

