

## 4 Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkler i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, og har utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag. I dette kapitlet redegjør departementet for arbeidet med de ulike delkostnadsnøkler og departementets forslag til nye delkostnadsnøkler og forslag til ny samlet kostnadsnøkkel. Analysene forslagene baserer seg på er dokumentert i vedlegg 2.

For å fastsette kriterier og vektingen av disse er det benyttet statistiske analyser av variasjoner i kommunenes utgifter til de ulike sektorene. I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser, og departementet har gjennomført regresjonsanalyser på hver enkelt sektor. I tillegg er det benyttet tall for ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. For å fastsette effekten av bosettingsmønsteret, og effekten av kommunestørrelse, er det også benyttet tall fra SSBs KOMMODE-modell<sup>11</sup>. KOMMODE er en simultan analysemodell hvor alle sektorer analyseres under ett. Denne modellen er egnet til å analysere effekten av forhold man antar virker inn på flere sektorer, som bosettingsmønster og kommunestørrelse.

Kriteriene i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk deles opp i tre grupper; alderskriterier, sosiale kriterier og strukturelle kriterier. Alderskriterier og sosiale kriterier sier noe om trekk ved befolkningen i kommunene som påvirker etterspørselen etter kommunale tjenester. Strukturelle kriterier sier noe om variasjoner i kostnadsforhold ved kommunen som kan forklare deler av variasjonen i kommunene sine utgifter, som kommunestørrelse og bosettingsmønster.

Smådriftsulemper knyttet til kommunestørrelse fanges i dag opp av basiskriteriet. Basiskriteriet er lik verdien én for alle kommuner, og gjennom dette kriteriet får alle kommuner et likt beløp per kommune gjennom utgiftsutjevningen. I dag ivaretas variasjoner i bosettingsmønster i inntektssystemet gjennom kriteriene sone og nabo. Sone- og nabokriteriene sier noe om avstandsforhold innad i kommunen, og fanger opp at for enkelte tjenesteområder er det merkostnader knyttet til en spredt bosettingsstruktur. Begge kriteriene tar utgangspunkt i grunnkretsene alle kommuner er inndelt i, men fanger opp litt ulike forhold ved bosettingsmønsteret i kommunene. Sonekriteriet fanger opp reiseavstander innad i en sone. En sone er et geografisk sammenhengende område av grunnkretser, som opprinnelig dannet geografiske enheter som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune. Nabokriteriet måler innbyggernes reiseavstand fra senteret i egen grunnkrets til senteret i nærmeste nabokrets, for alle kommunens innbyggere.

I departementets regresjonsanalyser er det brukt konserntall på regnskapsførte utgifter fra KOSTRA fra 2014.

Se kapittel 3 for en nærmere gjennomgang av forutsetninger og analysemetoder. Analysene som er lagt til grunn for forslagene til delkostnadsnøkler i dette kapitlet er vist i vedlegg 2.

---

<sup>11</sup> Se omtale av KOMMODE-modellen i kapittel 3.

## 4.1 Grunnskole

### 4.1.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til det som inngår i delkostnadsnøkkelen for grunnskole føres på 6 funksjoner i KOSTRA: 202 Grunnskole, 213 Voksenopplæring, 215 Skolefritidstilbud, 222 Skolelokaler, 223 Skoleskyss og 383 Musikk- og kulturskoler. Totalt var kommunenes brutto driftsutgifter til grunnskole om lag 74,7 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.1 Brutto driftsutgifter til grunnskole i 2014 (1 000 kroner)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
202 Grunnskole	53 558 818
213 Voksenopplæring	3 275 282
215 Skolefritidstilbud	4 270 602
222 Skolelokaler	10 398 765
223 Skoleskyss	1 249 881
383 Musikk- og kulturskoler	1 909 853
Sum grunnskole	74 663 201

### 4.1.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for grunnskole har vært uendret siden 2011. Variasjoner i kommunenes grunnskoleutgifter kan hovedsakelig forklares av variasjoner i antall innbyggere i grunnskolealder (6-15 år), og dette kriteriet utgjør i underkant av 90 pst. av dagens delkostnadsnøkkel. I tillegg inngår kriterier som fanger opp variasjoner i enhetskostnader som følge av spredt bosettingsmønster (reiseavstand innen sone og reiseavstand til nabosone) og kommunestørrelse (basiskriteriet), og variasjoner i enhetskostnader som følge av at noen kommuner har høye utgifter til opplæring av minoritetsspråklige elever (innvandrerbarn 6-15 år og norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre).

I dagens delkostnadsnøkkel er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn med et gjennomsnitt av resultatene fra departementets egne analyser og resultatene fra SSBs KOMMODE-modell. Kriteriene innvandrerbarn 6-15 år og norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre ble tatt inn i kostnadsnøkkelen etter at Senter for økonomisk forskning (SØF) viste at dette påvirket variasjonen i kommunens utgifter til grunnskole<sup>12</sup>. Disse kriteriene ble vektet inn ut fra andelen av årstimene i grunnskolen som ble brukt til undervisning av minoritetsspråklige elever. 90 prosent av denne vekten er lagt på kriteriet innvandrerbarn 6-15 år, og 10 prosent er lagt på kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre.

<sup>12</sup> Borge, Lars-Erik og Per Tovmo (2008): Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen. SØF-rapport nr 02/2008. Senter for økonomisk forskning.

Tabell 4.2 Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 6-15 år	0,8988
Sonekriteriet	0,0254
Nabokriteriet	0,0254
Basiskriteriet	0,0184
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0288
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	0,0032
Sum	1,0000

#### 4.1.3 Analyser og vurderinger

Departementets analyser av kommunenes grunnskoleutgifter i 2014 gir i stor grad de samme resultatene som i forrige gjennomgang av kostnadsnøkkel. Innbyggere 6-15 år forklarer en stor del av variasjonen, og det er fortsatt både smådriftsulemper og kostnadsforskjeller knyttet til spredt bosettingsmønster. De to bosettingskriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, sone og nabo, har begge effekt i analysene. Det er metodiske problemer med å inkludere begge disse variablene sammen i en analyse, siden kriteriene er høyt korrelert med hverandre. Departementet har derfor valgt å vekte inn disse kriteriene i delkostnadsnøkkel på samme måte som i 2011, der vekten til det ene kriteriet (sone) fra analysene blir fordelt på de to kriteriene sone og nabo. Selv om de to kriteriene er relativt like (samvarierer i stor grad) er det også noen forskjeller i hva de fanger opp, slik at det vurderes som riktig å ha med begge kriteriene i delkostnadsnøkkel. På samme måte som i 2011 er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn som et gjennomsnitt av resultatene fra egne analyser og SSBs KOMMODE-modell.

Barn med innvandrerbakgrunn har fortsatt statistisk utsagnskraftig effekt i analysene av kommunenes utgifter. Det er en sammenheng mellom antall innvandrerbarn i aldersgruppen 6-15 år og økte utgifter til grunnskole. Vi finner ikke en statistisk signifikant sammenheng mellom norskfødte barn 6-15 år med innvandrerforeldre og økte utgifter til grunnskole. Departementet anbefaler derfor kun å benytte kriteriet innvandrerbarn 6-15 år som kriterium i kostnadsnøkkel.

I løpet av de siste årene har antall timer til spesialundervisning i grunnskolen økt. Utgiftene varierer en del mellom kommuner, men departementet har ikke funnet gode kriterier som kan forklare hvorfor utgiftene til spesialundervisning varierer.

#### 4.1.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Sammenliknet med dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole får bosettingskriteriene sone og nabo redusert vekt, mens vektningen av basiskriteriet øker noe. Barn 6-15 år med innvandrerbakgrunn får også redusert vekt, fra totalt 3,2 pst. i dagens delkostnadsnøkkel til 2,75 pst. i forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Totalt sett reduseres de øvrige kriteriene, slik at en høyere andel fordeles etter antall barn 6-15 år enn i dagens delkostnadsnøkkel.

Tabell 4.3 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole

Kriterium	Kriterievekt
Antall barn 6-15 år	0,9154
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0275
Sonekriteriet	0,0187
Nabokriteriet	0,0187
Basiskriteriet	0,0197
Sum	1,0000

## 4.2 Pleie og omsorg

### 4.2.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til pleie- og omsorgssektoren føres på fire ulike funksjoner i KOSTRA: 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse, 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon, 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og 261 Institusjonslokaler. Brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester var i 2014 på om lag 101 mrd. kroner, noe som gjør dette til den klart største sektoren i utgiftsutjevningen for kommunene.

Tabell 4.4 Brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse	5 456 035
253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon	41 489 100
254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	49 694 826
261 Institusjonslokaler	4 390 878
Sum	101 030 839

### 4.2.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg har vært uforandret siden ny kostnadsnøkkel ble lagt fram i kommuneproposisjonen 2011, og er vist i tabell 4.5. Alderskriterier utgjør over halvparten av vektningen i dagens delkostnadsnøkkel, med høyest vektning av de eldste aldersgruppene (over 67 år). Vektningen av de ulike aldersgruppene er bestemt ut fra et gjennomsnitt av resultatene fra egne regresjonsanalyser og brukerstatistikk fra IPLOS<sup>13</sup> (lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren). For å fastsette vektningen fra brukerstatistikken benyttes tall for ressursbruk

<sup>13</sup> Lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren.

(utgifter) i hhv. hjemmetjenester og institusjon fra IPLOS, fordelt på brukernes alder. Regresjonsanalyser alene vil kunne gi et skjevt bilde av effektene av de ulike aldersgruppene, siden det er vanskelig å skille alderseffektene fra hverandre. En svakhet ved å basere vektingen av alderskriteriene kun på ressursfordelingen vil også gi skjevheter, siden man ikke får kontrollert for andre forhold enn alder som påvirker utgiftene (slik som bosettingsmønster og kommunestørrelse). Derfor er det i dagens delkostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt mellom regresjonsanalyser og ressursfordeling.

Tabell 4.5 Dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-66 år	0,1150
Innbyggere 67-79 år	0,1102
Innbyggere 80-89 år	0,1971
Innbyggere 90 år og over	0,1383
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1397
Ikke-gifte 67 år og over	0,1323
Dødelighet	0,1323
Sone	0,0116
Nabo	0,0116
Basiskriteriet	0,0120
Sum	1,0000

Helse- og omsorgstjenester i institusjon og til hjemmeboende er en stor del av pleie- og omsorgstjenestene, og det er i stor grad eldre innbyggere som er brukere av disse tjenestene. De siste årene har man imidlertid også sett en stor vekst i antallet yngre brukere (under 67 år), og det er derfor to kriterier for å fange opp dette. Disse kriteriene er dødelighetskriteriet<sup>14</sup>, som sier noe om helsetilstanden i befolkningen, og antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over. I tillegg har det tidligere vært påvist kostnadsforskjeller knyttet til bosettingsmønster (spredt bosetting) og smådriftsulemper, som fanges opp av sonekriteriet, nabokriteriet og basiskriteriet.

Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkel ble det satt ut et forskningsprosjekt for å gå gjennom pleie- og omsorgssektoren, og se på mulige alternative utforminger av delkostnadsnøkkel. Dette prosjektet ble utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) på oppdrag fra departementet, og ble ferdigstilt i 2013<sup>15</sup>. SØF finner at kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel i hovedsak fortsatt er statistisk utsagnskraftige. SØF diskuterer også

<sup>14</sup> Alders- og kjønnsstandardisert dødelighet for hele befolkningen, gjennomsnitt for årene 2010–2014. Statistikk fra SSB, utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>15</sup> Borge, Lars Erik, Marianne Haraldsvik, Knut Løyland og Ole Henning Nyhus (2013): Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling. SØF-rapport 04/13, Senter for økonomisk forskning.

hvordan alderskriteriene best mulig kan vektes inn i delkostnadsnøkkelen, og konkluderer med at det er vanskelig å oppnå presis vekting av disse basert på regresjonsanalyser. Blant annet på grunn av høy korrelasjon mellom de ulike aldersgruppene (67-79 år, 80-89 år og 90 år og over) vil en ressursfordeling fordelt på ulike aldersgrupper gi mer presis vekting enn kun regresjonsanalyser. De anbefaler derfor at vektingen av alderskriterier helt eller delvis bør baseres på ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper fra IPLOS (brukerstatistikk).

### 4.2.3 Analyser og vurderinger

I arbeidet med delkostnadsnøkkelen er det tatt utgangspunkt i både dagens delkostnadsnøkkel og prosjektet som ble utført av SØF, og i tillegg er andre alternative variabler vurdert og testet i analysene. I hovedsak viser resultatene det samme som i forrige revisjon, og departementet anbefaler derfor ingen store endringer i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Forslaget til ny delkostnadsnøkkel benytter derfor samme metode som dagens delkostnadsnøkkel, men vektingen av de ulike kriteriene er oppdatert i tråd med de nye analysene. Disse endringene er omtalt under.

#### *Alderskriterier*

Departementet mener det fortsatt er riktig å basere vektingen av alderskriteriene på et gjennomsnitt av effektene fra egne regresjonsanalyser og en ressursfordeling fra IPLOS. SØF foreslo i sin rapport noen mindre justeringer i beregningene av ressursfordelingen på aldersgrupper i forhold til den som ligger til grunn i dagens delkostnadsnøkkel. For det første bør det tas hensyn til brukere på korttidsopphold i institusjon, som ikke er med i dagens ressursfordeling. For det andre bør definisjonen av hjemmetjeneste begrenses til mottakere av hjemmesykepleie og praktisk bistand. Det vil si at andre tjenester som støttekontakt, matombæring og trygghetsalarm ikke inkluderes. Departementet har i dialog med Helse- og omsorgsdepartementet valgt å følge anbefalingen fra SØF, og benytte deres framgangsmåte for å beregne ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper.

Tabell 4.6 viser vektingen av alderskriteriene basert på ressursfordelingen fra IPLOS (kolonne 1), vekting fra analyseresultatene (kolonne 2) og gjennomsnittet av de to metodene som er det som benyttes videre i delkostnadsnøkkelen (kolonne 3). Ressursfordelingen basert på IPLOS summerer seg i utgangspunktet til 1, men denne er nedskalert i forhold til effekten av øvrige kriterier i delkostnadsnøkkelen (ikke-alderskriterier). I regresjonsanalysene er det kun de eldste aldersgruppene som har effekt i analysene. Om lag 60 pst. av vekten i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg er fordelt etter alderskriterier.

Tabell 4.6 Vekting av aldersgrupper, ulike metoder

Kriterium	Ressurs- fordeling	Regresjons- analyser	Gjennom- snitt
Innbyggere 0-17 år	0,0097		
Innbyggere 18-49 år	0,1489		
Innbyggere 50-66 år	0,0866		
Innbyggere 67-79 år	0,0901	0,1287	0,10940
Innbyggere 80-89 år	0,1585	0,2438	0,20116

### *Bosettingsmønster og kommunestørrelse*

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel legger departementet KOMMODE-modellen til grunn for å fastsette effekten av bosettingskriterier og smådriftsulemper. I KOMMODE-modellen inngår kun ett mål på bosettingsmønster (sonekriteriet). På samme måte som på grunnskolesektoren mener vi de to kriteriene i dagens kostnadsnøkkel (sone- og nabokriteriet) fanger opp litt ulike forhold ved kommunenes bosettingsmønster slik at begge kriteriene bør beholdes. I tillegg finner SØF i sine analyser tendenser til at det er en svak positiv effekt av nabokriteriet på kommunenes utgifter.

Bosettingskriteriene gir ikke statistisk signifikante utslag i departementets egne regresjonsanalyser, og dette kan tolkes som om effekten er lik null. Dette er også i tråd med analysene fra SØF, som i liten grad fant effekter av bosettingsmønster. På samme måte som på øvrige sektorer er vektingen av bosettingskriteriene bestemt som et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE-modellen for 2011-2013 og departementets egne analyser. I motsetning til på øvrige sektorer er det ingen effekt av sonekriteriet/nabokriteriet i departementets egne analyser. På grunn av usikkerheten rundt denne effekten, og de svake utslagene i SØF sine analyser, mener departementet det nå er riktig å regne med en effekt på null slik at den totale vektingen av bosettingskriteriene halveres i forhold til resultatene i KOMMODE-modellen. I gjennomgangen i 2011 ble det heller ikke funnet effekt av bosettingskriteriene i departementets egne analyser, men da ble det lagt til grunn et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE, uten å vekte inn verdien 0 fra egne analyser. De oppdaterte resultatene fra KOMMODE-modellen gir nesten en dobling av effekten av sonekriteriet på pleie- og omsorgssektoren i forhold til de tilgjengelige tallene i 2011. Etter departementets vurdering virker ikke dette rimelig, da man forventer at denne typen effekter jevnt over bør være stabile over tid. Sett i lys av at departementet ikke fant signifikante effekter i sine analyser og at SØF kun fant spor av utslag av bosettingskriteriene, mener departementet at det ikke er riktig å benytte samme metode som i dagens delkostnadsnøkkel for å vekte inn bosettingskriteriene, fordi effektene trolig vil være overvurdert. I stedet blir det benyttet et gjennomsnitt mellom egne analyser og resultatene fra KOMMODE på samme måte som på øvrige sektorer.

Som i dagens delkostnadsnøkkel fordeles den beregnede vektingen til sonekriteriet med halvparten på sonekriteriet og halvparten på nabokriteriet. Også basiskriteriet vektet inn som et gjennomsnitt av resultatene fra egne analyser og KOMMODE-modellen for 2011-2013.

### *Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over*

Helt siden innlemmingen av øremerket tilskudd til psykisk utviklingshemmede i rammetilskuddet i 1998 har antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over vært et kriterium i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. Kriteriet ble opprinnelig gitt en vekt som tilsvarte størrelsen på det øremerkede tilskuddet, og tilskuddets andel av samlede utgifter til pleie og omsorg. Senere analyser av pleie- og omsorgssektoren har vist at dette kriteriet ikke har hatt en like stor effekt på variasjonen i utgiftene som denne vektingen skulle tilsi.

I forrige gjennomgang av delkostnadsnøkkelen ble vektingen av dette kriteriet vurdert både ut fra analyseresultatene og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Verdien en psykisk utviklingshemmet over 16 år gir av tilskudd i inntektssystemet trekkes ut når kommunenes egenandel i toppfinansieringsordningen skal beregnes. En reduksjon i vektingen av kriteriet i utgiftsutjevningen vil dermed gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen. En vesentlig andel av mottakerne av ressurskrevende tjenester er psykisk utviklingshemmede, og enkeltkommuner kan ha svært høye utgifter knyttet til personer med psykisk utviklingshemming.

På samme måte som tidligere viser departementets oppdaterte analyser en mye lavere effekt av kriteriet (om lag 4 pst.) enn dagens vekting av kriteriet (13,97 pst.). Også resultatene i rapporten fra SØF viser samme tendens som resultatene i departementets analyser. Siden det er et relativt lavt antall psykisk utviklingshemmede totalt og utgiftene til disse utgjør en relativt liten andel av utgiftene til pleie og omsorg, kan det være at vi i disse analysene ikke greier å fange opp hele effekten av dette kriteriet.

SSB har i sin modell (KOMMODE) et høyere anslag på vektingen til dette kriteriet enn vi finner i noen av våre analyser, men lavere enn i analyseresultatene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel. Etter en samlet vurdering foreslår departementet at vektingen av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over som sist fastsettes på grunnlag av resultatene fra KOMMODE-modellen, og at vi benytter et gjennomsnitt for de siste tre årene modellen er beregnet for (2011-2013). Dette gir en vekting av kriteriet på 9,72 pst. I forhold til dagens delkostnadsnøkkel reduseres vektingen på kriteriet antall psykisk utviklingshemmede fra 13,97 pst. til 9,72 pst. Kommunene kan som følge av dette få økte tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, gitt dagens ordning.

#### *Øvrige kriterier*

For å fange opp eventuelle andre forhold som påvirker etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester er mange ulike variabler testet ut i analysene, slik som antall uføre, lavinntektskriteriet, antall arbeidsledige. Kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, ikke-gifte over 67 år og dødelighet har begge statistisk signifikante effekter når de inkluderes hver for seg i analysene, men effektene varierer noe når de inngår i samme analyse. Dette er samme tendens som i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen, og tyder på at disse to variablene fanger opp noe av de samme bakenforliggende faktorene. Departementet velger derfor å beholde begge disse kriteriene i delkostnadsnøkkelen, og vekte dem inn på samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel. Vektingen til kriteriene fastsettes som vekten til kriteriet dødelighet, og deretter fordeles denne med halvparten av vekten på ikke-gifte 67 år og over og dødelighet.

#### **4.2.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel**

Sammenlignet med dagens delkostnadsnøkkel beholdes de samme kriteriene, men vektingen til kriteriene endres noe. Totalt sett øker vektingen av alderskriteriene noe, mens vektingen av de eldste og yngste eldre reduseres noe. Endringen i vektingen av aldersgruppene har også sammenheng med utviklingen i antall innbyggere i disse aldersgruppene. Bosettingskriteriene (sone og nabo) og kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over får en lavere vekt



enn i dagens delkostnadsnøkkel, mens basiskriteriet vektet noe høyere. Dødelighet og ikke-gifte 67 år over vektet om lag som i dagens nøkkel. En lavere vektning av kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over kan gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Tabell 4.7 Forslag til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-66 år	0,1846
Innbyggere 67-79 år	0,1094
Innbyggere 80-89 år	0,2012
Innbyggere over 90 år	0,1061
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0972
Ikke-gifte 67 år og over	0,1305
Dødelighet	0,1305
Sonekriteriet	0,0111
Nabokriteriet	0,0111
Basiskriteriet	0,0183
Sum	1,0000

## 4.3 Barnehage

### 4.3.1 Generelt om sektoren

Barnehager grupperes på tre funksjoner i kommuneregnskapene: 201 Førskole, 211 Styrket tilbud til førskolebarn og 221 Førskolelokaler og skyss. Totalt var brutto driftsutgifter til barnehage 45,8 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.8 Brutto driftsutgifter til barnehage i 2014, eksklusive avskrivninger (kommunekonsern)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
201 Førskole	40 141 758
211 Styrket tilbud til førskolebarn	3 051 528
221 Førskolelokaler og skyss	2 567 712
Sum barnehage	45 760 998

### 4.3.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for barnehage ble innført i 2011 samtidig med innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til barnehager. Delkostnadsnøkkelen bygger på analyser utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) i rapporten "Barnehager i inntektssystemet for

kommunene" fra 2010<sup>16</sup>. I følge SØF var den beste modellen for å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til barnehage en modell med antall barn, antall innbyggere med høyere utdanning og barn uten kontantstøtte. Ved innlemmingen ble det sett på som viktig å velge modellen med høyest forklaringskraft for å få en best mulig fordeling av midlene som ble innlemmet (om lag 30 mrd. kroner), slik at kommunene skulle kunne møte etterspørselen etter barnehageplasser i kommunen og tilby de som ønsker det en plass.

Tabell 4.9 Delkostnadsnøkkelen for barnehage 2011 - 2016

Kriterium	Delkostnadsnøkkel	Delkostnadsnøkkel
	2011 - 2012	fra og med 2013
Innbyggere 3 – 5 år	0,5286	
Barn 1 – 2 år uten kontantstøtte	0,3572	
Utdanningsnivå	0,1142	0,1142
Innbyggere 2 – 5 år		0,7056
Barn 1 år uten kontantstøtte		0,1802

Etter innføringen av delkostnadsnøkkelen ble nøkkelen justert som følge av at kontantstøtten for 2-åringer ble avvirket fra og med august 2012. Kriteriet barn 1-2 år uten kontantstøtte ble endret til barn 1 år uten kontantstøtte. Kriteriet antall barn ble endret fra antall barn 3-5 år til antall barn 2-5 år. Vektingen av kriteriene ble justert ut fra andelen barn i de ulike aldersgruppene, slik at kontantstøttekriteriet fikk en lavere vekting (færre barn mottok kontantstøtte) og alderskriteriet fikk en høyere vekting.

Etter 2011 har departementet gjort nye analyser med oppdaterte tall jevnlig. Disse analysene har alle vist at dagens delkostnadsnøkkel har holdt seg godt, og alle kriteriene har vært stabile og statistisk signifikante i hele perioden. Det har siden innføringen av delkostnadsnøkkelen i 2011 blitt stilt spørsmål ved om utdanningskriteriet er et godt kriterium til å forklare forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Kriteriet har til dels blitt oppfattet som et normativt kriterium. Alle analyser siden 2011 har imidlertid vist at dette er et godt kriterium for å fange opp faktiske kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Dagens delkostnadsnøkkel bygger på analyser av tall fra 2008. En av hypotesene fra forrige gjennomgang av barnehagenøkkelen var at etterspørselskriteriene ville få mindre og mindre betydning, etter hvert som dekningsgradene ble høyere. Dekningsgraden har imidlertid fortsatt å øke også etter 2008. Andelen barn i alderen 1-5 år med barnehageplass har økt fra 87,1 pst. i 2008 til 90,2 pst. i 2014. Størst økning har det vært i dekningsgraden for de yngste barna (1-2 år), fra 74,7 pst. i 2008 til 80,1 pst. i 2014. Selv om dekningsgraden på landsbasis nå er relativt høy er det fortsatt en god del variasjon mellom kommunene, særlig blant de

<sup>16</sup> Borge, Lars-Erik, Anne Borge Johannesen og Per Tovmo (2010): Barnehager i inntektssystemet for kommunene. SØF-rapport nr. 02/10, Senter for økonomisk forskning.

Yngste barna. I tillegg til en økning i dekningsgraden har det også vært en økning i oppholdstid i barnehage i perioden. Andelen av barna som har en oppholdstid på 33 timer eller mer har økt fra 88,8 pst. i 2008 til 96,5 pst. i 2014.

### 4.3.3 Analyser og vurderinger

Departementet har i gjennomgangen av delkostnadsnøkkelen for barnehage testet flere ulike modeller, for å se om dagens modell fortsatt er den beste modellen, eller om andre modeller er bedre eller like gode for å forklare kostnadsforskjeller mellom kommunene. Tidligere analyser har vist at det, i tillegg til variasjoner i antall barn, i stor grad er forskjeller i etterspørsel som gir forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Det har ikke vært påvist forskjeller i enhetskostnader på grunn av for eksempel spredt bosetting eller kommunestørrelse i barnehagesektoren. Departementet har testet både etterspørsels- og kostnadsfaktorer, og de viktigste resultatene er omtalt under.

Dagens delkostnadsnøkkel er fremdeles analysemodellen med høyest forklaringskraft<sup>17</sup>, selv om forskjellene mellom modellene er relativt små. Alle kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel er fortsatt klart statistisk signifikante. Effekten av utdanningsnivå er svært stabil, og det er ikke noe som tyder på at effekten av utdanningsnivå har blitt mindre over tid. Effekten av barn uten kontantstøtte er redusert betraktelig, noe som kan ha sammenheng med endringene i kontantstøtten i perioden og reduksjonen i antall mottakere som følge av at kontantstøtten for 2-åring ble avvirket. Antall kontantstøttmottakere svinger gjennom året og gjennomsnittlig antall mottakere gjennom året har derfor blitt benyttet som kriterium.

Et alternativ til dagens modell med utdanningskriteriet er en modell med antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte i alt. Forklaringskraften til denne modellen er noe lavere enn dagens modell, men vurderes som en faglig god modell. Et annet alternativ som er testet er en modell med antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte kvinner. Denne modellen har statistisk om lag samme forklaringskraft som modellen med heltidsansatte i alt, men heltidsansatte i alt vurderes som et bedre kriterium enn antall heltidsansatte kvinner siden sistnevnte ikke er et kjønnsnøytralt kriterium.

I tillegg til å vurdere ulike etterspørselsfaktorer har departementet også vurdert om det er kostnadsforhold som påvirker enhetskostnadene i barnehagesektoren, slik som bosettingsmønster og kommunestørrelse. I likhet med tidligere analyser gir ikke departementets analyser stabile effekter av bosettingsmønster i analysene, og effektene varierer betydelig mellom ulike modeller. Basiskriteriet, som er et mål på kommunestørrelse, har heller ikke effekt i analysene, og resultatene varierer mellom ulike spesifikasjoner av modellen. På bakgrunn av dette mener departementet det ikke er grunnlag for å ta inn bosettingskriterier eller kommunestørrelse som kriterium i delkostnadsnøkkelen for barnehage.

---

<sup>17</sup> Forklaringskraften til modellen sier noe om hvor stor andel av variasjonen i utgiftene den aktuelle modellen kan forklare.

Kommuner med en høy andel barn med minoritetsbakgrunn eller barn med spesielle behov kan ha høyere utgifter enn andre kommuner. Departementet har derfor vurdert ulike variabler som mål på dette, blant annet barn med innvandrerbakgrunn, barn i barnehage med innvandrerbakgrunn og barn med grunn- og/eller hjelpestønad. Ingen av disse variablene har hatt stabile og signifikante effekter på utgiftene, og det har heller ikke ført til store endringer i modellens samlede forklaringskraft å inkludere disse kriteriene. Det gis et øremerket tilskudd til bedre språkforståelse blant barn i barnehage, og antall barn med innvandrerbakgrunn vil trolig være et mer aktuelt kriterium dersom dette tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. En rekke andre variabler som fanger opp sosioøkonomiske forhold er også testet i analysene, slik som arbeidsledige, barn med enslig forsørger, personer med lav inntekt og flyktninger, men ingen av disse har hatt effekt i analysene.

I 2015 er det innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage for familier med lav inntekt og gratis kjernetid for fire- og femåringer fra lavinntektsfamilier. Fra 2016 blir ordningen med gratis kjernetid utvidet til også å gjelde treåringer fra høsten 2016. Disse ordningene medfører isolert sett at kommuner med høy andel lavinntektsfamilier vil måtte dekke en høyere andel av barnehageutgiftene enn kommuner med en lavere andel lavinntektsfamilier. Effekten av disse moderasjonsordningene er ikke fanget opp i analysene siden analysene bygger på kommunale regnskapstall for 2014. På sikt vil det være aktuelt å utføre nye analyser for å se om sosioøkonomiske faktorer har effekt på utgiftene.

Det er ulike krav til bemanning og areal i barnehagen for barn i ulike aldersgrupper (over og under 3 år), noe som tilsier økte enhetskostnader for den yngste aldersgruppen. Dette tilsier at barn i aldersgruppen 1-2 år skulle hatt en høyere vektning i delkostnadsnøkkelen enn antall 3-5åringer. Samtidig er etterspørselen etter barnehage betydelig høyere blant de eldste barna, slik at kommunen har høyere kostnader til barnehage på grunn av at flere går i barnehage. Resultatene tyder på at disse to effektene i stor grad motvirker hverandre, og at det er lite ekstra å tilføye modellen ved å splitte opp alderskriteriene. Dette er også i tråd med anbefalingene fra SØF-rapporten i 2010.

#### **4.3.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel**

På grunnlag av nye, oppdaterte analyser er departementets vurdering at dagens delkostnadsnøkkel for barnehage fortsatt er den beste for å forklare variasjonen i utgifter til barnehage mellom kommunene. Etter en helhetlig vurdering av utdanningskriteriet og analyseresultatene kan det også forsvares å erstatte dagens kriterier med en ny delkostnadsnøkkel for barnehage som består av kriteriene antall barn 1-5 år og antall heltidsansatte. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft enn dagens modell, men vurderes også som et godt alternativ. Modellen i tabell 4.10 inneholder ikke kriteriet barn 1 år uten kontantstøtte, siden dette kriteriet antas å fange opp noe av de samme bakenforliggende etterspørselsforholdene som kriteriet heltidsansatte 20-44 år.

Tabell 4.10 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Barn 2 – 5 år	0,7816
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1042
Utdanningsnivå	0,1142
Sum	1,0000

Tabell 4.11 Alternativ delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Barn 1 – 5 år	0,8093
Antall heltidsansatte 20 – 44 år	0,1907
Sum	1,0000

## 4.4 Kommunehelsetjeneste

### 4.4.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten føres på tre funksjoner i KOSTRA: 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste, 233 Annet forebyggende helsearbeid og 241 Diagnose, behandling og rehabilitering. Totalt utgjør brutto driftsutgifter i underkant av 15 mrd. kroner i 2014. Funksjon 241 utgjør den største delen av utgiftene til kommunehelse, og inneholder blant annet kommunenes utgifter til allmennlegetjenesten, kommunale legekontor, legevakt og kommunalt ansatte fysioterapeuter.

Tabell 4.12 Brutto driftsutgifter til kommunehelse 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste	3 045 226
233 Annet forebyggende helsearbeid	1 199 825
241 Diagnose, behandling og rehabilitering	10 713 083
Sum	14 958 134

### 4.4.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for kommunehelse har vært uendret siden 2011, og består av alderskriterier, dødelighet, bosettingskriteriene sone og nabo samt basiskriteriet. Utgiftene på funksjon 232 er i hovedsak knyttet til helsestasjonstjenester og skolehelsetjeneste, som retter seg spesielt mot personer i aldersgruppen 0-19 år, og denne aldersgruppen (utvidet til 0-22 år for å passe til aldersgrupper som allerede ligger inne i kostnadsnøkkelen) er derfor vektet inn i dagens nøkkel ut fra hvor stor andel funksjon 232 utgjør av de totale utgiftene til kommunehelse. Basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet er bestemt ut fra et gjennomsnitt

av KOMMODE-modellen og departementets egne analyser, mens vektingen av dødelighetskriteriet er hentet fra departementets analyser.

Tabell 4.13 Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0 – 22 år	0,3449
Innbyggere over 22 år	0,4481
Dødelighet	0,0546
Sonekriteriet	0,0478
Nabokriteriet	0,0478
Basiskriteriet	0,0568
Sum	1,0000

#### 4.4.3 Analyser og vurderinger

De oppdaterte analysene av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten viser fortsatt at det er kostnadsulempere knyttet til både spredt bosetting og kommunestørrelse, både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser. I forrige revisjon av delkostnadsnøkkelen for kommunehelse ble dødelighet tatt inn som kriterium. Kriteriet sier noe om helsetilstanden/levetår i kommunen, og det var en tendens til at det er en statistisk sammenheng mellom dødeligheten i kommunen og økte helseutgifter. Det var imidlertid noe usikkerhet knyttet til effekten, men det ble vurdert som et bedre kriterium enn andre variabler som ble testet.

I de oppdaterte analysene er både dødelighet og andre levetårskriterier testet i analysene for å se om det kan forklare noe av variasjonen mellom kommunene. En rekke variabler er testet uten at de har statistisk signifikante utslag på utgiftene, slik som antall arbeidsledige, lavinntektskriteriet, antall flyktninger, eneforsørgere og uføre. Variabler som har hatt signifikant effekt i analysene er antall innbyggere i de eldste aldersgruppene, dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år. Effekten av dødelighet varierer relativt mye mellom de ulike modellene. Siden dødelighetskriteriet er standardisert etter alders- og kjønnsfordelingen i befolkningen, endres effekten av kriteriet relativt mye når ulike aldersgrupper også tas med i samme analyse. Dette gjør det også vanskelig å tolke effekten av kriteriet.

Eldre innbyggere benytter seg i større grad av helsetjenestene enn yngre aldersgrupper. Blant annet betaler en høyere andel av eldre aldersgrupper så mye i egenandeler at de får frikort for helsetjenester. Det er rimelig å anta at kommuner med en høy andel innbyggere i de eldste aldersgruppene har høyere utgifter til kommunehelsetjenesten. Antall eldre innbyggere slår positivt ut i analysene og er i større grad enn dødelighet stabile i ulike analysemodeller. De eldste eldre er i større grad brukere av pleie- og omsorgstjenestene enn de yngre eldre, noe som taler for at kriteriet i delkostnadsnøkkelen for kommunehelse også bør inkludere de yngste eldre. Andel ikke-gifte over 67 år slår også positivt ut i analysene, men ikke i modeller sammen med andel innbyggere i de eldste aldersgruppene. Disse kriteriene samvarierer i stor grad slik at de måler mye av det samme. Antall innbyggere i eldre aldersgrupper favner

bredere og vurderes som et mer stabilt kriterium enn både dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år.

Departementets vurdering er at innbyggere 67 år og over bør inkluderes i delkostnadsnøkkelen for helsetjenester, for å fange opp at etterspørselen etter helsetjenester varierer mellom kommuner. Kriteriet erstatter kriteriet dødelighet, som foreslås tatt ut. Kriteriet er vektet inn i delkostnadsnøkkelen ut fra effekten i regresjonsanalysene.

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel vektet basiskriteriet inn som et gjennomsnitt mellom egne analyser og KOMMODE 2011-2013, og det samme gjelder sone- og nabokriteriet. Siden sone- og nabokriteriet ikke kan inkluderes sammen i analysene, er vektingen bestemt ut fra effekten av sonekriteriet (både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser) og deretter fordelt likt mellom de to kriteriene siden de begge har effekt når de inkluderes hver for seg. Innbyggere 0-22 år får i utgangspunktet samme vekt som andelen av de totale helseutgiftene som går til barn og ungdom, mens resterende vekting er fordelt på innbyggere i alt.

#### 4.4.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.14 Forslag til delkostnadsnøkkel kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0 – 22 år	0,2815
Innbyggere 23 – 66 år	0,3011
Innbyggere over 67 år	0,2911
Sonekriteriet	0,0284
Nabokriteriet	0,0284
Basiskriteriet	0,0695
Sum	1,0000

## 4.5 Barnevern

### 4.5.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til barnevern grupperes på KOSTRA-funksjonene 244 Barneverntjeneste, 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. I 2014 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter til barnevernet 11,3 mrd. kroner, noe som er en økning på om lag 5,2 mrd. kroner (85 pst.) fra forrige gjennomgang av kostnadsnøkklene i 2008.

Tabell 4.15 Brutto driftsutgifter til barnevern 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
244 Barneverntjeneste	3 772 548

251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	1 171 887
252 Barneverntiltak utenfor familien	6 320 666
Sum barnevern	11 265 101

Barneverntjeneste omfatter oppfølging av vedtak som gjennomføres med ansatte eller personell engasjert i barneverntjenesten, barnevernberedskap og utgifter til sakkyndig bistand til utredning og saksbehandling. Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet omfatter utgifter til tiltak i hjemmet som for eksempel råd- og veiledning, besøks- og avlastningshjem osv. Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet inkluderer alle tiltak som innebærer plassering utenfor foreldrehjemmet, som fosterhjem, barneverninstitusjoner og så videre, inkludert hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering.

#### 4.5.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 2011, og består av alderskriteriet innbyggere 0-22 år, barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt<sup>18</sup>.

Tabell 4.16 Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,3590
Personer med lav inntekt	0,1926
Innbyggere 0-22 år	0,4485
Sum	1,0000

#### 4.5.3 Analyser og vurderinger

En utfordring med delkostnadsnøkkelen for barnevern er at modellen har lav forklaringskraft, lavere enn 10 pst. i de fleste analyser. Det betyr at modellen forklarer en liten del (om lag 10 pst.) av variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern. Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkelen satte departementet ut et eksternt forskningsprosjekt for å evaluere dagens delkostnadsnøkkel og for å se på mulighetene for andre modeller som gir økt forklaringskraft.

<sup>18</sup> Personer med lav inntekt er definert som personer med inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten. Det er tatt utgangspunkt i husholdningsstatistikk for inntekt etter skatt, eksklusiv sosialhjelp, og det er benyttet regionspesifikke lavinntektsgrenser for å ta hensyn til at boligprisene og de økonomiske kostnadene ved å delta i samfunnslivet er avhengig av bosted. Kriteriet er utarbeidet av SSB, og er nærmere omtalt i rapporten *Sammenligning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd* (Langørgen m.fl. (2005)).



I dette prosjektet vurderte Telemarksforsking delkostnadsnøkkelen for barnevern, og utførte analyser på data fra 2004 til 2011<sup>19</sup>. Telemarksforsking testet dagens modell, og deres vurdering var at modellen er god og robust, og at den står seg godt. For å gi modellen bedre forklaringskraft foreslo Telemarksforsking i tillegg å utvide dagens modell med et rus- og psykiatrikriterium. Dette kriteriet er bygget opp av data fra diagnosestatistikk i NAV (diagnose knyttet til 8 ulike NAV-tytelse). Departementet har foretatt en vurdering av kriteriet Telemarksforsking foreslår, og er kommet fram til at det er flere problematiske forhold ved å bruke denne diagnosestatistikken i kostnadsnøkkelen, slik som statistikken foreligger i dag. Det er et viktig prinsipp at kriteriene i kostnadsnøkkelen bør baseres på tilgjengelig statistikk som oppdateres jevnlig, og som kommunene kan etterprøve. Dataene som lå til grunn i Telemarksforsking sine analyser er fra perioden 2004-2009.

Diagnosedataene bygger på sensitive opplysninger på individnivå. Dette er data hvor man må sørge for at enkeltindivider ikke kan identifiseres. I mindre kommuner der det er få diagnoser, må data prikkes slik at vi ikke får oppgitt den eksakte verdien på kriteriet. Telemarksforsking foreslo å slå sammen rus- og psykiatridiagnoser, for å omgå problemstillingen med prikking av data. Det er også grunn til å tro at diagnosedataene inneholder et stort mangfold av diagnoser, fra eksempelvis "utbrenthet" til "schizofreni". Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved treffsikkerheten til kriteriet når det gjelder å fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til barnevern (og eventuelt sosialhjelp). Departementet vil arbeide videre for å se om det er mulig å konstruere et kriterium som kan brukes i delkostnadsnøkkelen på sikt, men per nå er ikke datakvaliteten på tilgjengelige data god nok.

Departementet har foretatt nye regresjonsanalyser på utgiftsdata fra 2014. Resultatene av analysene går hovedsakelig i samme retning som dagens kostnadsnøkkel. Telemarksforskings analyser på tidsseriedata fra 2004 til 2011 viste samme resultat; at dagens modell er solid. I departementets analyser har kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger positiv effekt på utgiftene til barnevern. Kriteriet ble innført i 2011 og erstattet da variabelen skilte og separerte. Departementet foreslår at kriteriet videreføres, fordi det antas å ha høy gyldighet og er et målrettet kriterium for å fange opp variasjoner i utgifter til barnevern.

På samme måte som i analysene i 2011 og Telemarksforsking sine analyser, viser de oppdaterte analysene en tydelig effekt av lavinntektskriteriet. Dette tilsier at personer med lav inntekt også bør videreføres som kriterium i kostnadsnøkkelen for barnevern. Det er i tråd med nyere forskning innenfor barnevern der fattigdom anses som en bakenforliggende faktor<sup>20</sup>.

Departementet har testet andre uavhengige variabler inkludert i hovedmodellen; antall innvandrere, urbanitetskriteriet, flyktninger uten integreringstilskudd, utdanningskriteriet,

---

<sup>19</sup> Løyland, Knut, Lars-Erik Borge og Trond Erik Lunder (2013): Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – Delkostnadsnøkkel for barnevern. TF-rapport nr.329, Telemarksforsking og Senter for økonomisk forskning (SØF).

<sup>20</sup> Se f. eks Frønes, Ivar (2015): Økning i antall tilmeldte til barnevernet. Rapport, juni 2015. Atferdssenteret.

arbeidsledige og antall uførepensjonister 18-49 år. Det er kun antall uførepensjonister som har effekt i modellen. Dersom antall uførepensjonister inkluderes i tillegg til lavinntektskriteriet og antall barn med enslig forsørger i dagens modell, øker forklaringskraften til modellen noe. Lavinntektskriteriet vil også omfatte uføre med lav inntekt, og slik sett fange opp noen av de samme bakenforliggende årsakssammenhengene. Det er usikkerhet rundt hvilke bakenforliggende faktorer antall uføre fanger opp, som ikke fanges opp av kriteriet personer med lav inntekt. I 2011 ble lavinntektskriteriet vurdert som et mer gyldig kriterium i å fange opp forskjeller i utgifter til barnevern. Utover dette er det modellen med kriteriene i dagens kostnadsnøkkel som har høyest forklaringskraft, og som fortsatt vurderes som den beste modellen.

Som i dagens kostnadsnøkkel foreslår departementet å legge restvekten på alderskriteriet innbyggere 0-22 år, fordi barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge opp til fylte 23 år.

#### 4.5.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.17 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,4122
Personer med lav inntekt	0,2577
Innbyggere 0-22 år	0,3301
Sum	1,0000

## 4.6 Sosialhjelp

### 4.6.1 Generelt om sektoren

Kommunenes utgifter til sosialhjelp føres på følgende funksjoner i KOSTRA: 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 Tilbud til personer med rusproblemer, 276 Kvalifiseringsordningen og 281 Økonomisk sosialhjelp. Samlede brutto driftsutgifter til sosialhjelp var på 14,1 mrd. kroner i 2014.

Tabell 4.18 Brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	5 020 232
243 Tilbud til personer med rusproblemer	2 244 393
276 Kvalifiseringsordningen	1 232 495
281 Økonomisk sosialhjelp	5 651 365
Sum	14 148 485

#### 4.6.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel består av flere levekårsriterier, slik som antall uføre, antall flyktninger uten integreringstilskudd og opphopningsindeksen. Opphopningsindeksen ble utviklet av Borgeutvalget, og er et kriterium sammensatt av antall skilte/separerte, antall arbeidsledige og antall personer med lav inntekt. I opphopningsindeksen multipliseres kriteriene med hverandre, og fanger slik opp at levekårsproblemene virker sammen og forsterker hverandre der de inntreffer samtidig. I tillegg inngår urbanitetskriteriet i dagens delkostnadsnøkkel. Dette kriteriet er lik innbyggertallet i kommunen opphøyd i 1,2.

Tabell 4.19 Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekt
Uførepensjonister 18-49 år	0,0924
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0948
Opphopningsindeks	0,2793
Urbanitetskriteriet	0,3575
Innbyggere 16-66 år	0,1760
Sum	1,0000

Urbanitetskriteriet ble inkludert i kostnadsnøkkelens i 2004, fordi man mente at det fanger opp forhold rundt rus og psykiatri, som er vanskelig å fange opp gjennom andre kriterier. Kriteriet har god forklaringskraft, og samvarierer i stor grad med utgiftene. Et problem med kriteriet er imidlertid at det ikke er valid i den forstand at det er knyttet opp til en vekst i underliggende forhold som vil slå ut i utgiftene.

Borgeutvalget foreslo to ulike modeller for delkostnadsnøkkelens for sosialhjelp; en med urbanitetskriteriet og en med opphopningsindeksen. I forrige revisjon av kostnadsnøkkelens ble urbanitetskriteriet beholdt, samtidig som opphopningsindeksen ble tatt inn som kriterium.

En mulig erstatning for urbanitetskriteriet er antall rus- og psykiatridiagnoser, som foreslått av Telemarksforskning i delkostnadsnøkkelens for barnevern. Som nevnt under punkt 4.5.3 er det klare svakheter med dette kriteriet, og vi er usikre på datakvaliteten på tallene som finnes per i dag. Departementet har derfor valgt ikke å gå videre med dette kriteriet i denne revisjonen av kostnadsnøkkelens, men mener dette er noe som kan vurderes på sikt.

#### 4.6.3 Analyser og vurderinger

Departementet har testet flere ulike modeller som alternativ til dagens modell. Den modellen som gir høyest forklaringskraft er en ren oppdatering av dagens modell. På grunn av at urbanitetskriteriet har svakheter ved at det ikke er knyttet til underliggende forhold som påvirker kommunenes utgifter til sosialhjelp, har det vært ønskelig å finne alternative modeller til dagens modell. Den beste alternative modellen uten urbanitetskriteriet er en modell med de øvrige kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, samt kriteriet antall aleneboende 30-66 år. Dette kriteriet fanger opp en del av utgiftsvariasjonen i utgifter til sosialhjelp siden en betydelig andel av sosialhjelpsmottakerne er aleneboende. Ved å avgrense kriteriet til aldersgruppen 30-66 år blir kriteriet mer treffsikkert enn ved å ta med alle aldersgrupper,

siden studenter og alderspensjonister blir holdt utenom. En ytterligere innsnevring av aldersgruppen for kriteriet, f.eks til aldersgruppen 30-44 år, bidrar ikke positivt til modellens forklaringskraft.

Departementet har også undersøkt om andre kriterier kan bidra til å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Blant annet har kriterier som antall arbeidsledige, personer på arbeidsmarkedstiltak, personer som mottar arbeidsavklaringspenger, personer med lav inntekt, enslige forsørgere, antall innvandrere (ekskl. fra Europa og Nord-Amerika), samt indikatoren for dødelighet blitt undersøkt i analysene. Etter departementets vurdering er den alternative modellen med aleneboende 30-66 år en bedre modell enn dagens modell med urbanitetskriteriet. Forklaringskraften er noe lavere, men forskjellen er ikke veldig stor. Siden vi vet at det er en tydelig sammenheng mellom antall aleneboende og sosialhjelpsmottakere, vurderes dette som et treffsikkert kriterium til å fange opp variasjoner i utgifter til sosialhjelp. Dette kriteriet fanger også opp andre bakenforliggende faktorer enn dagens kostnadsnøkkel. Den resterende vekten foreslås på samme måte som i dag lagt på innbyggere 16-66 år.

#### 4.6.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Tabell 4.20 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekt
Uføre 18-49 år	0,1126
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,1459
Opphopningsindeks	0,1658
Aleneboende 30-66 år	0,3371
Innbyggere 16-66 år	0,2386
Sum	1,0000

## 4.7 Administrasjon, landbruk og miljø

### 4.7.1 Generelt om sektoren

I utgiftsutjevningen er kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøoppgaver samlet i en felles delkostnadsnøkkel. Tabellen under viser funksjonene i KOSTRA som inngår i analysegrunnlaget på delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø per i dag.

Tabell 4.21 Brutto driftsutgifter administrasjon, landbruk og miljø 2014 (1 000 kr)

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1000 kr)
100 Politisk styring	1 781 223
110 Kontroll og revisjon	559 848
120 Administrasjon	17 228 706
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	1 226 877

130 Administrasjonslokaler	1 876 515
180 Diverse fellesutgifter	893 809
329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling	747 063
Sum administrasjon, landbruk og miljø	24 314 041

#### 4.7.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble opprettet etter at de øremerkede tilskuddene til kommunal landbruksforvaltning og kommunale miljøvernledere ble innlemmet i inntektssystemet i 1997. Analyser av tilskuddene viste at kommunenes utgifter til miljø i hovedsak kunne forklares med variasjoner i antall innbyggere, og at mindre kommuner hadde smådriftsulemper som kunne fanges opp av basiskriteriet. Det ble utformet et eget landbrukskriterium, sammensatt av flere delkriterier, som fanget opp variasjonene i kommunenes utgifter til landbruksforvaltning. På grunn av at det var vanskelig å skille disse utgiftene fra kommunenes administrasjonsutgifter ble de tre sektorene sett under ett, og er også i dag inkludert i en felles delkostnadsnøkkel. Som de øvrige delkostnadsnøkklene ble også denne delkostnadsnøkkel revidert i 2011.

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø består av tre kriterier; antall innbyggere (85,2 pst.), basiskriteriet (11,7 pst.) og landbrukskriteriet (3,1 pst.). Landbrukskriteriet er igjen sammensatt av 4 kriterier; antall landbrukseiendommer, totalt areal i kommunen, antall driftsenheter og dyrket areal. Landbrukskriteriets vektning i delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble holdt uendret i revisjonen av kostnadsnøkkel i 2011.

#### 4.7.3 Analyser og vurderinger landbruk

Fra og med 2008 ble det innført en egen funksjon i KOSTRA for kommunenes utgifter til landbruk. Denne funksjonen er nå godt innarbeidet, og i 2014 var brutto driftsutgifter til landbruk i underkant av 750 mill. kroner. VISTA Analyse utførte i 2013 et prosjekt på oppdrag fra LMD for å se nærmere på kommunenes utgifter til landbruksforvaltning, og hvordan en delkostnadsnøkkel for landbruk kan utformes.<sup>21</sup> Formålet med undersøkelsen var å få fram et bedre kunnskapsgrunnlag om hva som påvirker kommunenes utgifter til landbruk, og forslag til hvordan utgiftsvariasjonene på en best mulig måte kan fanges opp i utgiftsutjevningen i det kommunale inntektssystemet. Departementet har oppdatert disse analysene med nyere tall, og vurdert de ulike modellene fra denne rapporten i tillegg til dagens landbrukskriterium.

Den beste modellen ut fra departementets analyser er en modell med kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, utenom dyrket areal. I sin rapport fra 2013 anbefalte VISTA en modell med kriteriene antall jordbruksbedrifter og produktivt skogareal. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft, og modellen vil gi en kostnadsnøkkel som legger nesten all vekt på antall driftsenheter. Verdien av å legge til et nytt kriterium (skogareal) vil dermed i praksis

<sup>21</sup> Simen Pedersen (2013): Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapport 2013/34, Vista analyse.

være veldig liten. Basert på dette foreslår departementet et landbrukskriterium med disse kriteriene:

- Antall jordbruksbedrifter i kommunen (67,9 %)
- Antall landbrukseiendommer i kommunen (27,6 %)
- Kommunens areal (4,5 %).

De ulike variablene vektet inn i landbrukskriteriet ut fra hvor stor del av variasjonen de forklarer i analysene.

#### 4.7.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel landbruk

Siden det nå er mulig å skille ut kommunenes utgifter til landbruk fra de øvrige administrasjonsutgiftene, foreslår departementet å behandle landbrukskriteriet som en egen delkostnadsnøkkel når de ulike nøklene skal vektet sammen til en felles kostnadsnøkkel. Landbruksutgiftene utgjorde om lag 0,2 pst. av de totale netto driftsutgiftene i 2014.

Tabell 4.22 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for landbruk (landbrukskriteriet)

Kriterium	Kriterievekt
Antall jordbruksbedrifter i kommunen	0,6790
Antall landbrukseiendommer i kommunen	0,2760
Kommunens areal	0,0450
Sum	1,0000

#### 4.7.5 Analyser og vurderinger administrasjon og miljø

Kommunene spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å nå nasjonale miljømål. Kommunenes miljøoppgaver favner vidt, blant annet har kommunene ansvar innenfor klima, naturmangfold, miljøvern og forurensning<sup>22</sup>. Karakteristisk for miljøoppgavene er at de griper inn i og er en integrert del av flere av kommunenes ansvarsområder.

I 2009 gjorde Telemarksforskning, på oppdrag fra det daværende Miljøverndepartementet, en vurdering av om det finnes kriterier som fanger opp kommunenes utgifter innen miljøområdet på en bedre måte enn dagens kriterier<sup>23</sup>. Her ble det blant annet påpekt at spesifikke natur- og miljøoppgaver trolig er ført på mange funksjoner i KOSTRA, og at det er vanskelig å skille disse utgiftene fra andre utgifter.

Det har etter 2009 ikke vært noen vesentlige endringer i regnskapsføringen av natur- og miljøoppgaver i KOSTRA. Miljøoppgaver er sektorovergripende, og det finnes ikke noe konkret grunnlag for å analysere hvilke faktorer som eventuelt kan fange opp variasjonen i kommunenes miljøutgifter. Departementet legger til grunn at miljøoppgaver behandles på

<sup>22</sup> <http://www.miljokommune.no/>

<sup>23</sup> Telemarksforskning (2009): *Miljøoppgaver i kommunenes utgiftsutjevning – tentative beregninger*. TF-notat nr. 21/2009 og *Statlig styring og finansiering av kommunale miljøvernoppgaver*. TF-notat nr. 25/2009.

samme måte som tidligere i utgiftsutjevningen. Det vil si at miljøvern fremdeles er en del av administrasjonsnøkkelen, hvor det tas utgangspunkt i utgifter til funksjonene 100-130 og 180 i KOSTRA. I departementets analyser forklarer en modell med basiskriteriet (i tillegg til kontrollvariabelen frie inntekter) om lag 88 pst. av variasjonen i kommunenes utgifter til administrasjon. Andre variabler som er testet i disse analysene er ulike mål på bosettingsmønsteret i kommunen og kommunens areal. Disse kriteriene har litt usikre effekter på variasjonene i utgifter, og det er også vanskelig å gi en tolkning av hvorfor for eksempel kommunenes areal har innvirkning på administrasjonskostnadene.

På samme måte som på andre sektorer er vektingen av basiskriteriet beregnet som et gjennomsnitt av resultatene i departementets egne analyser og et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE-modellen i perioden 2011-2013. Resterende vekting i delkostnadsnøkkelen legges som i dag på antall innbyggere i alt.

#### 4.7.6 Forslag til ny delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø

Tabell 4.23 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø

Kriterium	Kriterievekt
Basiskriteriet	0,1173
Antall innbyggere i alt	0,8827
Sum	1,0000

### 4.8 Samlet kostnadsnøkkel

#### 4.8.1 Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøkklene vektet til slutt sammen til en samlet kostnadsnøkkel, basert på størrelsen til de ulike sektorene. Den enkelte sektors andel av totalen er bestemt av sektorens andel av totale netto driftsutgifter til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Utgiftstallene er hentet fra KOSTRA 2014, som er siste tilgjengelige tall, og deretter er tallene korrigert for oppgaveendringer og innlemminger etter 2014 som påvirker sektorenes størrelse. Det er korrigert for oppgaveendringer og innlemminger til og med forslag til statsbudsjett for 2016. Tabell 4.24 viser hvor stor andel de ulike delkostnadsnøkklene utgjør av den samlede kostnadsnøkkelen i forslaget til kostnadsnøkkel i dette høringsnotatet. Vektingen av de ulike delkostnadsnøkklene i den samlede kostnadsnøkkelen vil oppdateres i kommuneproposisjonen for 2017.

Tabell 4.24 Delkostnadsnøkkelens andel av samlet kostnadsnøkkel (sektorvekter)

Delkostnadsnøkkel	Nøkkelandel
Administrasjon og miljø	8,1 %
Landbruk	0,2 %
Grunnskole	25,9 %
Pleie og omsorg	34,8 %
Sosialhjelp	5,2 %
Barnevern	3,9 %
Kommunchelse	4,9 %
Barnehage	17,0 %
<b>Sum</b>	<b>100,0 %</b>

Nøkkelandelene (sektorvektene) blir justert hvert år i tråd med endringer i rammetilskuddet som korrigeres på den enkelte kostnadsnøkkel. Det beregnes imidlertid ikke nye nøkkelandeler med oppdaterte netto driftsutgifter fra KOSTRA hvert år, og dette ble sist gjort i 2011. Departementet vil i kommuneproposisjonen for 2017 gi en vurdering av hvor ofte nøkkelandelene (sektorvektene) skal oppdateres med utgiftsandeler.

#### 4.8.2 Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene

Kriteriene i de ulike delkostnadsnøkkelene vektet deretter sammen til en samlet kostnadsnøkkel, der kriteriets vekt i den enkelte delkostnadsnøkkel multipliseres med sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkel. For kriterier som inngår i flere delkostnadsnøkler summeres vektningen for de ulike sektorene. Tabell 4.25 viser dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel. I forslaget til ny kostnadsnøkkel utgjør alderskriterier om lag 71,9 pst., mot om lag 69,6 pst. i dag. Basiskriteriet får også en noe høyere vektning, mens bosettingskriteriene, sonekriteriet og nabokriteriet, får mindre betydning enn i dag.



Tabell 4.25 Dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel

Kriterium	Vekt i dagens kostnads- nøkkel	Vekt i forslag til ny kostnads- nøkkel
Andel innbyggere 0-1 år	0,0055	0,0056
Andel innbyggere 2-5 år	0,1268	0,1445
Andel innbyggere 6-15 år	0,2880	0,2659
Andel innbyggere 16-22 år	0,0210	0,0233
Andel innbyggere 23-66 år	0,0938	0,1101
Andel innbyggere 67-79 år	0,0453	0,0549
Andel innbyggere 80-89 år	0,0693	0,0762
Andel innbyggere 90 år og over	0,0464	0,0384
Basiskriteriet	0,0226	0,0244
Sonekriteriet	0,0132	0,0101
Nabokriteriet	0,0132	0,0101
Landbrukskriteriet	0,0029	0,0022
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0083	0,0071
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0461	0,0339
Ikke-gifte 67 år og over	0,0437	0,0455
Dødelighet	0,0460	0,0455
Uføre 18-49 år	0,0046	0,0058
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0047	0,0076
Opphopningsindeks	0,0139	0,0086
Aleneboende 30-66 år		0,0174
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,0115	0,0159
Lavinntektskriteriet	0,0062	0,0099
Andel barn 1 år uten kontantstøtte	0,0296	0,0177
Innbyggere med høyere utdanning	0,0188	0,0194
Urbanitetskriteriet	0,0177	
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	0,0009	
Sum	1,0000	1,0000

## 5 Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller i kommunal tjenesteproduksjon. I dag gjelder dette prinsippet også for smådriftsulemper. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen gis det også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet, begrunnet med regionalpolitiske målsettinger.

Begrunnelsen for at det i dag gis full kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen er hensynet til utjevning, og at små kommuner skal settes i stand til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Basiskriteriet er utformet slik at det fordeler et fast beløp per kommune til alle kommuner, og ikke per innbygger. For den enkelte kommune utløser dermed basiskriteriet et høyere beløp målt per innbygger jo færre innbyggere kommunen har. Større kommuner får et betydelig lavere beløp per innbygger etter basiskriteriet enn små kommuner. Dette svekker nøytraliteten i inntektssystemet og gir et insentiv for å opprettholde en kommunestruktur med mange små kommuner. Dette er uheldig i lys av behovet for sterkere kommuner som kan løse dagens og morgendagens velferdsoppgaver.

Kostnadsnøklerne skal utjevne ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene, eksempelvis kostnader knyttet til antall barn og antall eldre i kommunen. Kommunestørrelse er i mange tilfeller en frivillig kostnadsulempe og det bør derfor ikke gis full kompensasjon for utgifter til å administrere kommunen. Full kompensasjon for smådriftsulemper knyttet til å administrere en kommune går på bekostning av at inntektssystemet skal være nøytralt med hensyn til hvordan kommunene innretter seg. Dette er ikke en ny problemstilling i inntektssystemet, men er tidligere belyst av både Rattsutvalget (NOU 1996:1) og Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18).

Inntektssystemutvalget pekte blant annet på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke for eksempel ved å slå seg sammen med andre kommuner, og at inntektssystemet i utgangspunktet skal være nøytralt i forhold til kommunestørrelse i den grad smådriftsulemper er "frivillige". I dag behandles kommunene ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulempene gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten.

I denne gjennomgangen av inntektssystemet er behandlingen av smådriftsulemper i utgiftsutjevningen ett av flere elementer som blir vurdert. I dette kapitlet redegjøres det for dagens kompensasjon for smådriftsulemper og ulike typer smådriftsulemper. Departementet foreslår at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet på kommunenivå. Det foreslås at det fortsatt skal gis kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå. I avsnitt 5.3 skisseres en modell for hvordan man kan skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og dermed differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper ut fra graden av frivillighet på smådriftsulempene. Det legges ikke fram en konkret modell for dette i høringsnotatet, men det beskrives hvordan dette prinsipielt sett bør endres og

skisserer hvordan en slik modell kan utformes. Endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

## **5.1 Om smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon**

Smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon kan deles i to ulike typer: smådriftsulempene på kommunenivå (som skyldes få innbyggere) eller på tjenestenivå (små skoler, små sykehjem).

På *kommunenivå* er smådriftsulempene i hovedsak knyttet til administrasjon, men det kan også være ekstra kostnader i andre sektorer knyttet til lavt innbyggertall i seg selv. Det kan argumenteres for at smådriftsulempene på kommunenivå i hovedsak er frivillige, trolig i litt varierende grad (avhengig av geografi og avstander). En kommune kan velge å slå seg sammen og slik fjerne smådriftsulempene, eller inngå i interkommunale samarbeid på en del tjenester for å kunne utnytte stordriftsfordeler.

Smådriftsulempene på *tjenestenivå* bestemmes i stor grad av bosettingsmønsteret i kommunen. Kommunen kan ikke direkte påvirke hvor folk er bosatt, det kan være vanskelig å regulere bosettingen. Dette gjør at kommunene i mange tilfeller må organisere tjenestetilbudet i mindre og mer desentraliserte enheter enn det som er mest effektivt. Slike smådriftsulempene på tjenestenivå kan ses på som ufrivillige kostnader. Kommuner med et spredt bosettingsmønster må for eksempel ha en mer spredt skolestruktur med flere små skoler, enn mer tettbygde kommuner, for at ikke elevenes skolevei skal bli for lang. For smådriftsulempene på tjenestenivå vil mål på bosettingsmønster/reiseavstander innad i kommunen være variabler som kan brukes for å fange opp denne typen smådriftsulempene. I tilfeller der kommunen driver mer desentralisert og ineffektivt enn bosettingsmønsteret skulle tilsi, kan man si at en del av smådriftsulempene er frivillige.

## **5.2 Dagens kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen**

I inntektssystemet i dag legges det til grunn at smådriftsulempene er en ufrivillig kostnad for kommunene. Denne kostnaden kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen, på lik linje med andre ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene. Dette er begrunnet ut fra hensynet til utjevning, og at alle kommuner skal settes i stand til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Man har derfor beholdt full kompensasjon for smådriftsulempene i inntektssystemet.

Kompensasjonen for smådriftsulempene gis gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Dette kriteriet har verdien én for alle kommuner, og fanger opp kostnadene ved å være en kommune ut fra eksisterende bosettingsstruktur. Alle kommuner har samme verdi på kriteriet, og kriteriet utløser dermed et likt beløp per kommune. I 2016 er dette beløpet om lag 13,2 mill. kroner per kommune, og utgjør i sum om lag 5,6 mrd. kroner. De minste kommunene får med dette et høyere beløp per innbygger enn de større kommunene. For eksempel utgjør dette nærmere 64 000 kroner per innbygger for Utsira, mens det utgjør 20 kroner per innbygger for Oslo.

Gjennom basiskriteriet kompenseres kommunene fullt ut for smådriftsulemper, hovedsakelig knyttet til administrasjon av kommunen. I tillegg kompenseres kommunene for smådriftsulemper på *tjenestenivå* gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (slik som en skolestruktur med mange små skoler). Disse kriteriene ivaretar kommuner med store avstander, uavhengig av kommunestørrelsen.

I tillegg til kompensasjonen som gis gjennom utgiftsutjevningen får kommuner med færre enn 3 200 innbyggere et småkommunetilskudd. Småkommunetilskuddet er begrunnet ut fra regionalpolitiske målsettinger, og er ikke direkte knyttet til smådriftsulemper.

#### *Smådriftsulemper og kommunestruktur*

I dag kompenseres kommunene fullt ut for alle smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, uavhengig av om de ses på som frivillige eller ufrivillige. Det er særlig to ulemper knyttet til at det kompenseres for smådriftsulemper som i noen grad er frivillige. For det første svekkes insentivene til frivillige kommunesammenslutninger når kostnadsgevinsten ved en sammenslutning trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer.

For det første blir kommunene behandlet forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. For det andre svekkes insentivene til frivillige kommunesammenslutninger når kostnadsgevinsten ved en sammenslutning trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer.

#### *Departementets vurdering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen*

Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper. Inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt i forhold til kommunestruktur, og kommunene skal ikke kompenseres for kostnader de frivillig velger å ha. Et tilskudd som i større grad fordeles per innbygger vil også gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester.

Smådriftsulempene på kommunenivå, knyttet til lavt innbyggertall i seg selv, kan i mange tilfeller reduseres ved en sammenslåing, og dette kan dermed i stor grad ses på som en frivillig kostnad. Smådriftsulemper på tjenestenivå er av en annen karakter enn smådriftsulempene på kommunenivå. Bosettingsmønster og geografiske forhold vil ha til dels stor betydning for om kommunene kan hente ut stordriftsfordeler ved en sammenslåing eller om disse kostnadene i sin helhet er ufrivillige. Kostnadene fanges opp gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen, og det foreslås ingen endringer i dette utover at vektningen av kriteriene oppdateres i revisjonen av kostnadsnøkkelen.

For å skille mellom frivillige og ufrivillige kostnadsulemper knyttet til kommunestørrelse, og dermed kunne gradere kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, har departementet valgt å gå videre med en modell som ble utviklet av Inntektssystemutvalget. Utvalget utredet en modell der basiskriteriet i kostnadsnøkkelen differensieres mellom kommunene ved hjelp av et kriterium som definerer graden av frivillighet/ufrivillighet i smådriftsulempene. Utvalget fikk Statistisk sentralbyrå (SSB) til å lage et slikt kriterium,

strukturkriteriet, som sier noe om avstandene for å nå et gitt antall innbyggere i de enkelte kommunene. I sin utredning skisserte utvalget hvordan et slikt kriterium kunne benyttes for å gradere kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet. Utvalget klarte imidlertid ikke å operasjonalisere kriteriet, noe som blant annet hadde sammenheng med tilgjengelig statistikk og databaser.

På oppdrag fra departementet har SSB oppdatert beregningene av strukturkriteriet med nyere tall. Metodene og grunnlagstallene bygger på produksjonen av bosettingskriteriene som benyttes i inntektssystemet i dag, og i tillegg er både maskinkapasiteten og programvaren bedre enn når kriteriet ble utviklet i 2002. De nye beregningene, som blant annet er basert på nyere informasjon om bosetting og reiseavstander, viser at kriteriet på en god måte skiller mellom kommuner med store geografiske utfordringer og kommuner i mer tettbygde strøk. Departementets vurdering er at strukturkriteriet er godt egnet til å si noe om graden av frivillighet når det gjelder smådriftsulemper. Kriteriet er godt egnet til å benyttes videre for å differensiere basiskriteriet mellom kommunene, slik at kommuner som er frivillig små ikke lenger vil motta full kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå. Det redegjøres for departementets skisse til modell i neste avsnitt.

### **5.3 Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen**

I dette avsnittet skisseres en modell for hvordan kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen kan graderes mellom kommunene, ut fra graden av frivillighet i smådriftsulempene.

Det redegjøres det for oppbygningen av strukturkriteriet, og hvordan det kan benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Ved hjelp av strukturkriteriet er det utviklet en modell for å gradere basiskriteriet i utgiftsutjevningen, for å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommuner med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Høringsnotatet gir en omtale av hvordan modellen kan bli utformet og noen konsekvenser av dette. En endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

#### **5.3.1 Om strukturkriteriet**

- 1. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Formålet med kriteriet er å måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene som er avgrenset innad i kommunen.

Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har

smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall. Ekspertutvalget for kommunereform<sup>24</sup> viste blant annet til at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, mens Langørgen m.fl.<sup>25</sup> fant at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, helse og grunnskole i stor grad er uttømt ved 5 000 innbyggere.

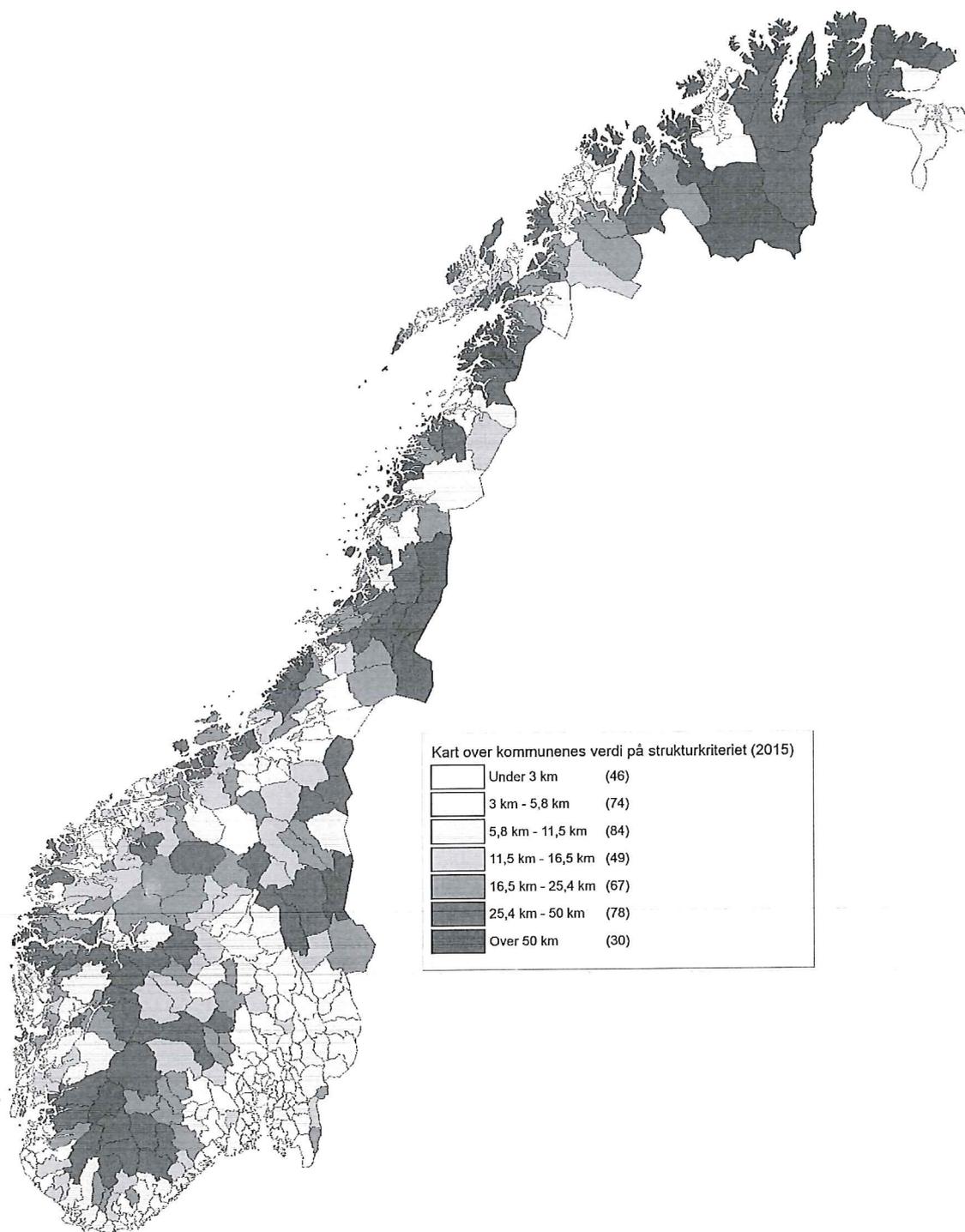
Strukturkriteriet beregnes ved å ta utgangspunkt i grunnkretsene i hver kommune og befolkningstyngdepunktet innen hver grunnkrets, på samme måte som i de eksisterende bosettingskriteriene i inntektssystemet. En grunnkrets er den minste geografiske enheten SSB benytter til å lage kommunestatistikk. Alle kommuner består av flere grunnkretser, og ingen grunnkretser strekker seg utover mer enn én kommune. Totalt er landet delt inn i om lag 14 000 grunnkretser. For hver grunnkrets beregnes et befolkningstyngdepunkt i grunnkretsen, ut fra koordinatene for bebodde adresser i grunnkretsen. For innbyggerne i hver grunnkrets beregnes deretter minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer (5 000), ut fra befolkningstyngdepunktet i grunnkretsen. I beregningene utnyttes også informasjon om vei- og rutenett, slik at det legges inn korreksjonsfaktorer (høyere verdier) hvis man for eksempel er avhengig av ferge for å nå det gitte antall personer.

---

<sup>24</sup> Delrapport fra ekspertutvalg: *Kriterier for god kommunestruktur* (2014).

<sup>25</sup> Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomisk atferd*. Rapport 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.1 Kommunenes verdi på strukturkriteriet (2015). Antall kommuner i hver kategori i parentes. SSB/KMD.



Beregningene av reiselengde er uavhengig av kommunegrensene, slik at kommunestrukturen kun har betydning for hvordan reiselengden fordeler seg mellom kommunene. Siden strukturkriteriet måler reiseavstander også til personer bosatt utenfor kommunen har kriteriet klare svakheter når det gjelder å beregne kostnadsulempen ved tjenesteytingen som skyldes bosettingsmønsteret innad i kommunen, men dette vil fanges opp av de øvrige bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (sonekriteriet og nabokriteriet). Strukturkriteriet fanger opp avstander til kommunene rundt, og sier noe om kommunen ligger i sentrale eller mindre sentrale områder. Lange reiseavstander på strukturkriteriet vil være en indikasjon på at reiseavstander til nabokommunene kan være til hinder for at kommunene slår seg sammen, mens det antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere å slå seg sammen. Spørsmålet om ny kommunestruktur må imidlertid vurderes i en mer helhetlig sammenheng, der det også legges vekt på kommunens evne til å ivareta sitt ansvar for å levere gode tjenester, og til å ivareta rollen som myndighetsutøver, samfunnsplanlegger og lokaldemokratisk arena.

### **5.3.2 Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen**

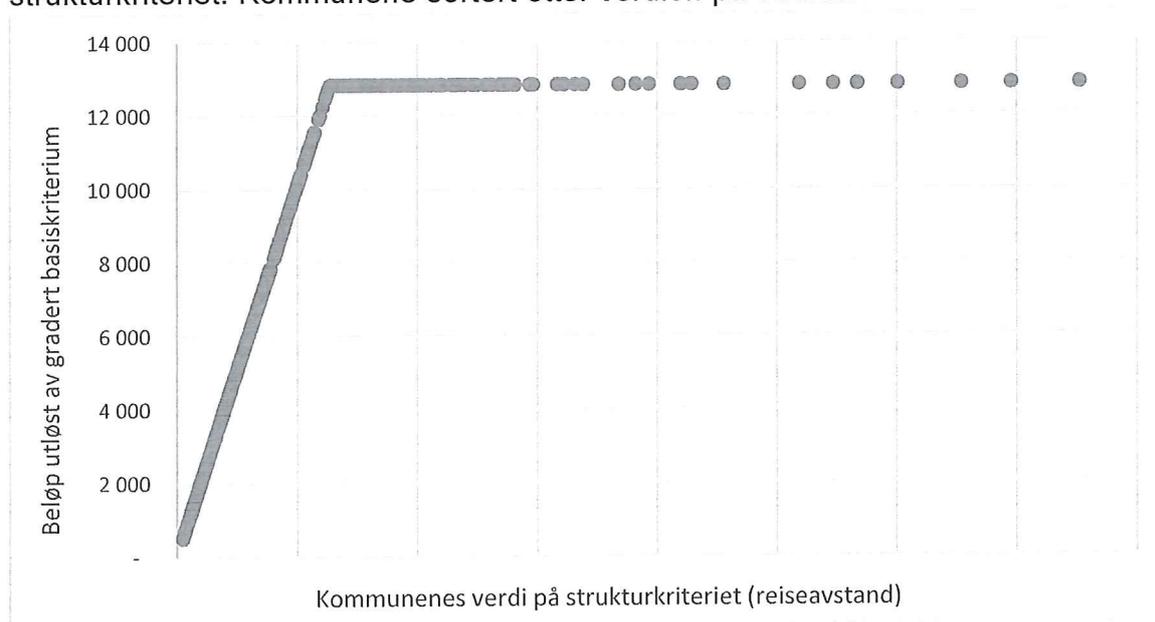
Kommunenes verdi på strukturkriteriet (dvs. reiseavstandene) gir en indikasjon på i hvilken grad smådriftsulempene kan ses på som frivillige eller ufrivillige. Der avstandene er store er smådriftsulempene i større grad ufrivillige, mens det for kommuner med korte avstander kan argumenteres for at smådriftsulempene er frivillige. Strukturkriteriet kan dermed benyttes for å differensiere basiskriteriet i utgiftsutjevningen, slik at ikke alle kommuner lenger får full kompensasjon for smådriftsulempen.

Med denne metoden antas det at kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over et visst nivå har ufrivillige kostnadsulempen, og dermed skal ha full kompensasjon for smådriftsulempen som i dag. Kommuner med reiselengde under dette nivået får en gradvis reduksjon i basiskriteriet bestemt av nivået på strukturkriteriet. Kommuner med kortere reiselengde for å nå 5 000 innbyggere får en lavere verdi på basiskriteriet, og dermed en lavere grad av kompensasjon for smådriftsulempen gjennom kostnadsnøkkelen. Kommuner med lange reiseavstander vil fortsatt få full kompensasjon, mens kommuner med kortere reiseavstander vil få lavere kompensasjon.

Kommunens verdi på basiskriteriet trappes gradvis (lineært) ned fra den øverste verdien, slik at alle kommuner får en verdi på basiskriteriet høyere enn null. Kommunene med de høyeste verdiene på strukturkriteriet (lange avstander) får den høyeste verdien på basiskriteriet, og dermed høyere grad av kompensasjon for smådriftsulempene. På denne måten beholdes full kompensasjon for smådriftsulempen gjennom basiskriteriet for de kommunene som har reiseavstander over en viss grense. Samtidig får vi en gradvis nedtrapping av kommunenes verdi på basiskriteriet, og dermed graden av kompensasjon for smådriftsulempen, jo kortere avstandene blir. Modellen er illustrert i figur 5.2.



Figur 5.2 Illustrasjon av gradert kompensasjon for smådriftsulemper, etter strukturkriteriet. Kommunene sortert etter verdien på strukturkriteriet.



For å fastsette en grenseverdi på strukturkriteriet for når en kommune får full verdi på basiskriteriet (lik 1), og når nedtrappingen skal starte, er det etter departementets vurdering fornuftig å knytte den øvre grenseverdien opp til en gjennomsnittsverdi i datamaterialet. Alternativet er å fastsette et visst antall kilometer som en definisjon på hvor stor avstand det må være før smådriftsulemper er frivillige. Inntektssystemutvalget vurderte en grense for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittlig reiselengde for å nå 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. De begrunnet dette med at det først og fremst er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper, og at det derfor vil være rimelig å knytte grenseverdien til gjennomsnittsverdien for disse kommunene.

### 5.3.3 Konsekvenser av gradert basiskriterium

Verdien på strukturkriteriet brukes til å fastsette hvor høy kompensasjon kommunen skal få for smådriftsulempene, gjennom å fastsette verdien på basiskriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet som er høyere enn grenseverdien vil få beholde full verdi på basiskriteriet (full kompensasjon), som i dag. Kommuner med verdier under grenseverdien vil få en lavere verdi på basiskriteriet, og andelen vil være bestemt av verdien på strukturkriteriet.

Kommunens verdi på basiskriteriet vil bli bestemt som kommunens verdi på strukturkriteriet, som andel av grenseverdien (verdi strukturkriteriet/grenseverdi). Hvis grenseverdien settes lik 25,4 km vil for eksempel en kommune med verdien 22,4 km på strukturkriteriet få en verdi lik 0,88 på basiskriteriet, mens en kommune med verdien 14,2 km på strukturkriteriet vil få en verdi lik 0,56 på basiskriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet tett opptil grenseverdien vil dermed få en høyere verdi på det graderte basiskriteriet enn kommuner med en lavere verdi på strukturkriteriet. Dette gjenspeiler graden av frivillighet i

smådriftsulempene. Jo lavere den øvre grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde full verdi på basiskriteriet.

Tabell 5.1 Antall kommuner med full verdi på basiskriteriet, høy og lav andel.

	Antall kommuner med full verdi på basiskriteriet (lik 1)	Antall kommuner med verdi på basiskriteriet mellom 1 og 0,5	Antall kommuner med verdi på basiskriteriet under 0,5
Grenseverdi lik 25,4 km	108	103	217
Grenseverdi lik 16,5 km	175	91	162
Grenseverdi lik 13,3 km	206	83	139

På samme måte som i dag vil vektingen av basiskriteriet bestemmes ut fra regresjonsanalyser som inkluderer dagens basiskriterium ut fra eksisterende kommunestruktur, og det vil beregnes hva fullt basiskriterium utgjør for hver kommune. Deretter erstattes basiskriteriet for den enkelte kommune med det graderte basiskriteriet, der en del av kommunene får en lavere verdi på kriteriet enn med det tidligere basiskriteriet (verdi under 1). Når dagens basiskriterium erstattes av et gradert basiskriterium vil det totale beløpet basiskriteriet utløser gjennom kostnadsnøkkelen totalt sett reduseres, gitt at størrelsen på hva et fullt basiskriterium utgjør per kommune (størrelsen på smådriftsulempen) holdes uendret i forhold til i dag. For at ikke verdien av fullt basiskriterium skal øke for den enkelte kommune etter innføringen av gradert basiskriterium må vektingen av basiskriteriet reduseres i tråd med dette, og de resterende kriteriene må vektet tilsvarende opp. Dette vil departementet komme nærmere tilbake til når endelig modell presenteres i kommuneproposisjonen for 2017.

### 5.3.4 Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulempen

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene. Smådriftsulempen på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingkriteriene i kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulempen på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulempen mellom kommunene foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Med modellen som er skissert i dette høringsnotatet, vil kommuner med høye avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

En slik modell vil også i større grad være nøytral med hensyn til kommunesammenslutninger, selv om modellen ikke er helt nøytral. Kommuner som slår seg sammen vil fortsatt kunne

tape noe gjennom basiskriteriet ved en sammenslåing, men med en lavere verdi vil også tapet bli mindre enn i dag.

Kommuner som slår seg sammen får gjennom inndelingstilskuddet beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over 5 år. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

*Forslag til endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen*

1. Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres fullt ut.
2. Smådriftsulemper på kommunenivå vil ikke lenger bli sett på som en fullt ut ufrivillig kostnad, og blir dermed ikke kompensert fullt ut for alle kommuner.
3. Strukturkriteriet benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graden av frivillighet.
4. Ved hjelp av strukturkriteriet differensieres kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen for kommunene.

Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017. I høringsrunden ønskes det innspill og kommentarer til innretningen på denne modellen, og den prinsipielle vurderingen av om alle smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon bør kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Den enkelte kommunes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1.