

Roy A. Nielsen og Magne Bråthen

# **Evaluering av kriteriene for budsjettfordeling til barne- og familietjenesten og sosialtjenesten i Trondheim**



Roy A. Nielsen og Magne Bråthen

# **Evaluering av kriteriene for budsjettfordeling til barne- og familietjenesten og sosialtjenesten i Trondheim**

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0178-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0179-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
<b>1 Innledning .....</b>	<b>7</b>
Data og metode .....	8
Avgrensing .....	10
Innfasing .....	12
<b>2 Analyser av barne- og familietjenesten .....</b>	<b>13</b>
Utgangspunktet – kriteriemodellene fra 2006.....	14
Oppsummering: barne- og familietjenesten .....	29
<b>3 Analyser av økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsordningen og sosialtjenesten .....</b>	<b>31</b>
Økonomisk sosialhjelp (KOSTRA-funksjon F281) og kvalifiseringsordningen (KOSTRA-funksjon 276) .....	32
Utgifter til sosialtjenesten (KOSTRA-funksjoner F241, F242, F243) .....	46
Referanser .....	51
Vedlegg til kapittel 2 .....	52
Vedlegg til kapittel 3 .....	53



# Forord

Denne rapporten gir en analyse av treffsikkerheten til det kriteriebaserte budsjettfordelings-systemet i Trondheim kommune. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Trondheim kommune. I arbeidet med rapporten har vi hatt stor nytte av samarbeid med ansatte i sosialtjenesten og barne- og familietjenesten i bydelene i Trondheim samt med rådmannens fagstab. Vi vil særlig takke Silja Rønningsen, som har vært Trondheim kommunes kontaktperson for prosjektet. Forfatterne har samarbeidet om det analytiske opplegget for studien. Anne Britt Djuve har vært prosjektleder. Roy A. Nielsen har skrevet kapittelet om barne- og familietjenesten, og Magne Bråthen har skrevet om sosialtjenesten

Oslo, desember 2014

Anne Britt Djuve

Magne Bråthen

Roy A. Nielsen





# 1 Innledning

Trondheim kommune er inndelt i fire bydeler med ansvar for å levere kommunale tjenester til befolkningen. Bydelene har også selvstendig budsjettansvar. Siden behovet for og bruken av kommunale tjenester varierer avhengig av kjennetegn ved befolkningen, må tildeling av ressurser til bydelene ta hensyn til forskjeller i slike kjennetegn. Dette gjøres gjennom et kriteriebasert budsjettfordelingssystem. Målet er at bydelene gjennom dette systemet skal kompenseres for de ulikheter i befolkningen som kommunen ikke kan endre på, men som påvirker bydelenes utgifter til de ulike kommunale tjenestene.

I kriteriesystemet er det kostnadsnøklene som i praksis sørger for dette. En kostnadsnøkkel består av et sett med kriterier og tilhørende vekter som til sammen bestemmer hvor stor andel av de samlede midlene hver bydel skal ha. Kriteriene er forskjellige befolkningskjennetegn som vi vet samvarierer med behov for den aktuelle kommunale tjenesten. Kriteriene kan bestå av rene demografiske variabler, men også av levekårsvariabler som helse, økonomi og yrkesdeltakelse. Det er nokså vanlig at både demografiske variabler og levekårsvariabler kombineres i en og samme kostnadsnøkkel. For eksempel er det grunn til å tro at man ved fordeling av midler til grunnskolen bør ta hensyn til hvor det bor flest barn i grunnskolealder. I tillegg kan det være aktuelt å ta hensyn til foreldrenes sosioøkonomiske status, siden man vet at behovet for ekstra støtte til barn i grunnskolen er større når foreldrene er lavt utdannet, er arbeidsledige og har dårlig økonomi. Vektene beregnes for hver variabel på grunnlag av hvor mye av utgiftsvariasjonen (i dette tilfellet i grunnskolen) som kan forklares ved hjelp av den enkelte variabel. Dersom andel barn i grunnskolealder forklarer en stor andel av variasjonen, gis denne forklaringsvariabelen en stor vekt. Dersom foreldrenes utdanningsnivå forklarer mindre (men fortsatt noe), gis denne forklaringsvariabelen en mindre vekt.

Det eksisterende kriteriesystemet i Trondheim er i stor grad basert på analyser av KOSTRA-data som Trondheim kommune selv gjennomførte i 2006. I tillegg anvendes historiske data om klienthyppighet i barnevernet. De tre overordnede målsettingene for dette prosjektet er å 1) undersøke om kriteriesettene for sosialtjenesten og barne- og familietjenesten er treffsikre over tid, altså om også nyere data gir noenlunde samme kriterier og vekter som det analysene i 2006 ga, og 2) om det finnes alternative kriterier og vekter som forklarer utgiftsvariasjonene bedre, samt 3) om det er mulig å forenkle dagens kriteriesett gjennom reduksjon av antall kriterier og/eller kriteriemodeller.

Det er vanlig å liste opp fire ulike krav til hva slags indikatorer som kan benyttes i et kriteriesystem:

- Kriteriene skal fange opp variasjoner i behov for tjenester/ytelser, primært som logiske forklaringsvariabler/indikatorer – sekundært som forståelige indikatorer.
- Kriteriene skal kunne defineres entydig og samtidig være stabile.
- Kriteriene skal være målbare og finnes i offentlig tilgjengelig og oppdatert statistikk.
- Kriteriene skal være upåvirkelige av bydelene, det vil si aktivitetsuavhengige.

For at styringsinstrumenter som budsjettfordelingssystemer skal fungere best mulig, er det viktig at de har legitimitet hos dem som skal styres, i dette tilfellet bydelene og de aktuelle etatene innenfor hver bydel. Manglende legitimitet vil kunne føre til tidkrevende forhandlinger om tildelinger på siden av kriteriesystemet samt redusert lojalitet til budsjettene. Legitimiteten til kriteriesystemet avhenger av en rekke forhold. Åpne og inkluderende prosesser rundt evalueringer av treffsikkerheten til systemet vil kunne bidra positivt til denne legitimiteten, forutsatt at analysene finner sterke og stabile sammenhenger mellom utgiftsvariasjonene og de gitte kriteriene. Siden selve analysene er nokså tekniske, er en forutsetning for å oppnå åpne og inkluderende prosesser at de utøvende forskerne evner å formidle resultatene til brukere (i denne sammenheng kommunalt ansatte) som ikke har spesielle forkunnskaper i kvantitativ metode. Det er derfor en selvstendig målsetting i dette prosjektet å formidle funn fra kvantitative analyser på en mest mulig tilgjengelig måte, både i skriftlig materiale og i møter med de ansatte. Samtidig har de ansatte i de relevante kommunale etater viktig detaljkunnskap om kjennetegn ved sine brukere og kan derfor bidra med innspill til analysene. Møter og øvrig kontakt mellom forskere og ansatte har derfor vært en viktig bestanddel i denne evalueringen. Vi har også tilstrebet å skrive en kort og konsis rapport som går direkte løs på analyser og funn.

## Data og metode

Metodisk bygger prosjektet i hovedsak på kvantitative analyser (lineær regresjon) av data fra administrative kilder (registerdata) på kommune- og bydelsnivå. Datagrunnlaget er hentet fra Statistisk sentralbyrås (SSB) statistikkbank. I tillegg har vi ved hjelp av individdata levert fra SSB (FD-trygd) konstruert alternative kriterier/forklaringsvariabler. Det gir liten mening å kun analysere fire bydeler. I utgangspunktet har vi derfor tatt med alle landets kommuner i analysene. Dette omfatter data for bydelene i Trondheim og Oslo. I analysene har vi undersøkt om de sammenhengene vi identifiserer

når det gjelder befolkningskjennetegn og kommunale utgifter per KOSTRA-funksjon, er den samme i store og små kommuner. Det viser seg at det er til dels betydelig variasjon. Derfor har vi i langt de fleste analysene kun inkludert de største kommunene, da vi antar at de mønstrene vi her finner i sammenhengen mellom befolkningskjennetegn og variasjoner i kommunale utgifter, ligner mest på bydelene i Trondheim. For å undersøke stabiliteten i kriterier og vekter er analysene gjennomført for flere årsganger.

I Trondheim kommunes kriteriesystem er det relative andeler av de ulike befolkningsgruppene som er anvendt, ikke andelene. Ved å anvende andeler ville man fordelt midlene til bydelene etter deres andel av befolkningen med de aktuelle kjennetegnene: En bydel med 40 prosent av unge i alderen 0–21 år vil få 40 prosent av midlene som fordeles etter andel 0–21 år (justert for kriterievektingen). Når en bruker relative andeler, tildeles midlene i stedet etter om bydelen har en større andel av unge i alderen 0–21 år enn det deres andel av befolkningen i Trondheim skulle tilsi.

Når vi har undersøkt hvilke befolkningskjennetegn som forklarer variasjon innen de ulike funksjonsområdene, har vi både gjennomført analyser hvor vi undersøker betydningen av andelen av befolkningen som har de utvalgte kjennetegnene, og analyser hvor vi undersøker betydningen av den relative andelen av befolkningen med disse kjennetegnene. For noen kjennetegn har begge målene betydning. Det viser seg imidlertid at effekten av andeler er mer stabil over tid enn effekten av relative andeler. I rapporten har vi derfor kun benyttet andeler og ikke relative andeler.

Vi kan bruke kriteriemodellen for sosialtjenesten som et eksempel på hvordan vi har arbeidet med evalueringen. I Trondheim består denne modellen av seks ulike komponenter: aldersfordelt folketall, arbeidsledige, ikke-vestlige innvandrere, uføre, mottakere av grunn- og hjelpestønad og antall kommunale boliger i bydelen. Fordelingen av midler til sosialtjenesten bestemmes da av hvordan innbyggere med disse kjennetegnene fordelte seg mellom de ulike bydelene, samt av hvordan de ulike kriteriene er vektet. Ved å undersøke i hvilken grad de kjennetegnene som ligger til grunn for disse kriteriene, forklarer variasjonen i utgiftene til sosialtjenestene i (de største) kommunene, kan vi drøfte hvor godt dagens kriteriesett treffer, om kriteriene er stabile over tid, og om vektene bør justeres. I tillegg har vi testet ut en rekke alternative kriterier for å undersøke om det finnes andre kriterier som treffer bedre og dermed vil gi en mer hensiktsmessig fordeling av midler. Endelig har vi undersøkt om det er mulig å redusere antall kriterier og kriteriesett uten at dette reduserer treffsikkerheten til budsjettfordelingssystemet.

Hvilke levekårsfaktorer som er testet ut, er basert på hva tidligere undersøkelser har funnet at påvirker sosialhjelpsmottak, bruk av barnevernstjenester med videre. Vi har også testet ut kriterier basert på innspill fra ansatte i Trondheim kommune.

## Avgrensning

For mange av tjenestene som driftes av bydelene, brukes det ulike kriteriesett for å fordele midler. Kriteriene som benyttes per i dag, er basert dels på relevante befolkningskjennetegn og for deler av barnevernstjenesten på tidligere tjenesteproduksjon og antall personer som har vært innom tjenesten(e).

Barne- og familietjenesten og sosialtjenesten omfatter en rekke av funksjonsområdene i KOSTRA, hvor det er stor variasjon i hvor stor andel som fordeles etter forhåndsdefinerte kriterier. For enkelte av KOSTRA-funksjonene er det svært små andeler som kriteriefordeles (jf. tabell 1.1).

Tabell 1.1 Andel av samlet budsjett innen ulike KOSTRA-funksjoner som kriteriefordes under barne- og familietjenesten og sosialtjenesten i Trondheim kommune. 2009–2012. Prosent.

	F202	F211	F232	F234	F241	F242	F243	F244	F251	F252	F253	F254	F265	F276	F281
2009	1,6	23,2	72,2	8,8	2,6	36,3	6,8	44,0	88,3	102,9	0,9	13,7	-0,9	246,6	80,1
2010	1,7	25,7	65,4	7,8	2,8	34,5	11,1	39,6	84,4	99,8	0,8	12,1	13,1	238,0	77,6
2011	1,7	12,3	61,6	8,5	4,1	42,0	8,4	48,3	72,7	92,4	0,8	12,3	13,3	92,9	83,0
2012	1,5	12,5	56,1	9,0	3,1	47,5	5,6	48,5	73,6	89,3	0,9	11,8	-68,9	98,5	82,7

F202: Grunnskole

F251: Barneverntiltak når barnet ikke er plassert i barnevernet

F211: Styrket tilbud til førskolebarn

F252: Barneverntiltak når barnet er plassert i barnevernet

F232: Forebygging, helsestasjons- og skolehelse-tjeneste

F253: Helse- og omsorgsutgifter i institusjon

F234: Aktiviserings og servicetjenester overfor

F254: Helse- og omsorgsutgifter til hjemmeboende

F241: Diagnose, behandling, rehabilitering

F265: Kommunalt disponerte boliger

F242: Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

F276: Kvalifiseringsordningen

F243: Tilbud til personer med rusproblemer

F281: Økonomisk sosialhjelp

F244: Barneverntjenesten

Selv om 1,5 prosent av grunnskolebudsjettet (F202) isolert sett utgjør en formidabel pengesum, er det umulig å analysere hvilke befolkningskjennetegn som påvirker kommunal variasjon i en så liten andel av totalbudsjettet. Det skyldes to forhold. For det første er andelen som kriteriefordeler, så liten at det ikke er teknisk mulig å isolere effekter på *denne* andelen av budsjettet, og for det andre vet vi ikke hvor stor en tilsvarende andel er i andre kommuner. Det er dermed ikke mulig å benytte aggregerte data for kommuner og bydeler til å belyse hva som påvirker variasjon mellom bydeler eller kommuner i en liten del av et funksjonsområde. Som en følge er det ikke hensiktsmessig å foreta sammenligninger for funksjonsområder der andelen som kriteriefordeler, er liten. Vi velger derfor å konsentrere oss om følgende KOSTRA-funksjoner i barne- og familietjenesten: 232, 244, 251 og 252:

KOSTRA-funksjon 232: Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste

KOSTRA-funksjon 244: Barneverntjenesten

KOSTRA-funksjon 251: Barneverntiltak når barnet ikke er plassert i barnevernet

KOSTRA-funksjon 252: Barneverntiltak når barnet er plassert i barnevernet

For øvrige funksjoner under Barne- og familietjenesten (BFT) er det små andeler som kriteriefordeler. Vi anbefaler at disse enten kriteriefordeler sammen med F232 eller fordeles utenom kriteriesystemet.

I tillegg vil vi undersøke KOSTRA-funksjonene 242, 276 og 281 i sosialtjenesten:

KOSTRA-funksjon 242: Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

KOSTRA-funksjon 276: Kvalifiseringsordningen

KOSTRA-funksjon 281: Økonomisk sosialhjelp

Når det gjelder F241 og F243, er det en svært liten andel av midlene som rapporteres på disse funksjonene, som kriteriefordeler og regnskapsføres under sosiale tjenester. Disse er det foreslått at enten slås sammen med F242 eller fordeles utenom kriteriesystemet.

I tabell 1.1 ser vi at andelen av budsjettet som kriteriefordeler innen disse funksjonsområdene, har gått ned fra 2009 til 2012. Vi vet ikke om dette skyldes økt andel midler som er øremerkede, eller om det er en konsekvens av at dagens kriteriesystem ikke fungerer tilfredsstillende.

## Innfasing

Forslagene til nye kriteriesett og eventuelle justeringer av nåværende vektor vil ha ulike økonomiske konsekvenser for bydelene. I rapporten er disse konsekvensene tallfestet på grunnlag av budsjettet for 2013. Det vil være tilfeller hvor endringene er av en slik størrelse at det kan være nødvendig å innfase et nytt kriteriesett over tid. Selve innføringstakten vil avhenge av en rekke lokale forhold, for eksempel bemanning og inngåtte kontrakter med eksterne tjenesteleverandører. Fafo har ikke et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere betydningen av disse faktorene og dermed hvor lang tid et implementeringsløp bør ta.

## 2 Analyser av barne- og familietjenesten

Barne- og familietjenesten (BFT) i Trondheim omfatter en rekke tjenester og tiltak rettet mot byens barn og deres familier, herunder barnevern, skolehelsetjenesten og pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT).<sup>1</sup> Publikum møter BFT i de respektive bydelene i Trondheim, men formelt sett er BFT organisert som en kombinasjon av byomfattende tjenester/enheter og som tiltaksenheter og forvaltningsenheter i de ulike bydelene.

Denne organiseringen av BFT påvirker ressursfordelingen til de ulike tjenestene og hvor mye ressurser som overføres til de ulike bydelene. I den grad midler overføres direkte til den enkelte bydelen, er de basert på faktiske driftsutgifter, øremerking eller beliggenheten til ulike tjenestetilbud.

Deler av budsjettet til BFT overføres den enkelte bydel ut fra kriterier som gir de ulike bydelene mer eller mindre ressurser basert på kjennetegn ved dem som bor der. Disse kjennetegnene skal gjenspeile befolkningens behov for de tjenestene som kriteriefordeler. Hvorvidt de gjør det, og om det finnes andre kjennetegn som bedre gjenspeiler disse behovene, er tema for dette kapitlet.

I forrige kapittel så vi at Trondheim kommune benytter kriteriefordeling av midler innen mange av tjenestoområdene. Vi så også at for mange av områdene var det små andeler av samlet budsjett som ble kriteriefordelt. For tjenester hvor det bare er mindre deler av budsjettet som kriteriefordeler, er det ikke mulig å gjøre sammenligninger med andre kommuner, blant annet fordi vi ikke vet hvor stor andel av budsjettet andre kommuner bruker på de samme tjenestene, og dermed er det heller ikke mulig å gjøre en vurdering av kriteriene med de data som skal benyttes her. Trondheim kommune bør vurdere om disse midlene skal kriteriefordeler på samme måte som funksjonsområde 232, eller om de skal tas ut av kriteriesystemet.

I dette kapitlet vil vi undersøke kriteriesettene som benyttes til KOSTRA-funksjonsområdene 232, 244, 251 og 252.

<sup>1</sup> Se <https://www.trondheim.kommune.no/content/1117730844/Om-barne--og-familietjenestene>

## Utgangspunktet – kriteriemodellene fra 2006

Basert på analyser av KOSTRA-data for de 100 største kommunene ble kriteriemodellene som brukes i barne- og familietjenesten, revidert i 2004–2006. Revisjonen ga en rekke ulike kriterier for ansvarsområdene under barne- og familietjenesten.

I tabell 2.1 ser vi kriterievektene for funksjon 232 Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, for funksjon 244 Barneverntjenesten og for funksjonene 251 og 252 som omfatter barnevernstiltak henholdsvis utenfor og i barnevernet. Dette er de funksjonsområdene innen barne- og familietjenesten hvor størst andel av det samlede budsjettet kriteriefordeler.

Funksjonsområdene 251 og 252 har ikke vært kriteriefordelt på samme måte, men har vært styrt av tidligere års regnskap og antallet barnevernsklienter. En slik tilnærming er pragmatisk, men kan ikke sies å tilfredsstillende kravene som stilles til fordelingskriterier (jf. gjennomgangen over), hvor det blant annet heter at fordelingskriteriene skal være aktivitetsuavhengige og dermed utenfor bydelens kontroll.

Tabell 2.1 Kriteriesettene fra 2006 som benyttes i barne- og familietjenesten.

Kriterier	Funksjon 232	Funksjon 244	Funksjon 251	Funksjon 252
Andel 0–21 år	0,9000			
Andel 0–17 år		0,2308		
Uføre m/ både grunn- og hjelpestønad 0–17 år	0,0248	0,1905		
Kommunale boliger	0,0162	0,1249		
Lav utdanning (17–54 år)	0,0299	0,2302		
Ikke-vestlige innvandrere (0–19 år)	0,0291	0,2236		
%-andel barnevernsklienter			x	x
%-andel av regnskap			x	x
%-andel av innb. 0–17 år			x	x
Sum	1,0000	1,0000		

For øvrige kriterier, se Baardsgaard mfl. (2006) og Gilberg mfl. (2006).

For funksjonsområdene 232 og 244 har de samme kriteriene vært benyttet, men de er tillagt ulike kriterievekter. Bydelenes andel uføre med grunn- og hjelpestønad, andel kommunale boliger, andel i alderen 17–54 år med lav utdanning og andel ikke-vestlige innvandrere har siden 2006 vært kjennetegn som har bestemt hvor stor omfordelingen mellom bydelene skal være. Som vi ser, har disse kjennetegnene hatt størst betydning for funksjon 244, barneverntjenesten.



Vi skal i det følgende undersøke i hvilken grad dagens kriteriesett bidrar til å forklare variasjon i utgifter til de ulike funksjonsområdene, og om det finnes alternative kriterier som er bedre egnet. Vi vil ikke teste kriteriene som benyttes til fordeling av midler til barnevernstiltak, da disse ikke består av befolkningskjennetegn. Vi skal imidlertid undersøke om det er mulig å identifisere befolkningskjennetegn som også kan forklare variasjoner i utgiftene til disse funksjonsområdene.

### **Hvor godt treffer dagens kriterier?**

Kriteriesettene som benyttes i dag, bygger på analyser gjennomført i 2005 og 2006, basert på KOSTRA-data fra 2004. Man valgte den gang å undersøke sammenhengen mellom ulike befolkningskjennetegn og ulike utgifter per innbygger i de 100 største kommunene (Baardsgaard mfl. 2006; Gilberg mfl. 2006).

På den ene siden er det alltid en fordel med så mange observasjoner som mulig når en skal gjøre regresjonsanalyser, da dette øker sannsynligheten for faktisk å finne substansielle sammenhenger som er statistisk signifikante. På den annen side kan man når en skal analysere norske kommuner tenke seg at kommuner med få innbyggere er svært forskjellige fra kommuner med mange innbyggere, for eksempel kan det være forskjeller i blant annet aldersfordeling, utdanningsnivå og yrkesaktivitet. Dermed kan det tenkes at analyser av små og store kommuner sammen vil tilsløre sammenhenger som kun gjelder i store kommuner. Vi har derfor valgt kun å inkludere kommuner med mer enn 12 000 innbyggere i analysen, samtidig som vi lar bydelene i Oslo og Trondheim inngå som egne observasjoner.<sup>2</sup> Vi ender dermed opp med drøyt 100 observasjoner, og våre analyser vil ligge tett opptil analysene som ble gjort da dagens kriteriesett ble utviklet.

### **Helsetjenesten, funksjon 232: Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste**

Analysene som ble gjennomført i 2006 på de 100 største kommunene, viste at antall innbyggere 0–21 år var det eneste som forklarte variasjon i utgifter. De øvrige kriteriene ble likevel lagt til basert på skjønn (Gilberg mfl. 2006).

Analysen for 2012 viser at andelen 0–21 år ikke forklarer noe av variasjonen i 2012. Av de øvrige kriteriene er det ett kriterium som systematisk slår ut, nemlig andelen 17–54 år med lav utdanning (jf. tabell 2.2). Dette kriteriet ga ikke utslag da modellen ble innført, og var blant de kriteriene som ble lagt til ved skjønn. Det er imidlertid verdt å merke seg at andelen 17–54 år med lav utdanning kun har betydning i den justerte modellen, altså når en kontrollerer for forhold som ikke har noen signifikant påvirkning på utgifter til KOSTRA-funksjon 232 per innbygger. I en bivariat modell

<sup>2</sup> Oslo og Trondheim kommune samlet inngår dermed ikke, kun de respektive bydelene.

er det ingen sammenheng mellom andelen 17–54 år med lav utdanning og utgifter til KOSTRA-funksjon 232 per innbygger.

Vi har testet kriteriesettet på data for de fire årene fra 2009 til og med 2012. I denne perioden er det kun dette kjennetegnet, andelen 17–54 år med lav utdanning, som er av betydning i den samlede modellen. Modellens samlede forklaringskraft har økt fra 2009 til 2012 (jf. tabell 2.4). Likevel gjelder det samme her som i tabell 2.1 over. Det er ingen (signifikant) sammenheng mellom andelen 17–54 år med lav utdanning og utgifter til KOSTRA-funksjon 232 per innbygger når vi tar de øvrige variablene (som ikke har signifikant betydning) ut av modellen.

Tabell 2.2 Utgifter til KOSTRA-funksjon 232: Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjenesten per innbygger i 2012. Kommuner med 12 000 innbyggere eller mer. OLS-regresjon.

F232 per innbygger	Koef.	S. E.	P >  t
Andel 0–21 år	-0,244	0,617	0,694
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	6,642	6,522	0,312
Kommunale boliger	-0,314	1,623	0,847
Lav utdanning 17–54 år	-2,151	0,590	0,000
Ikke-vestlige innvandrere 0–19 år	-0,694	0,850	0,417
Konstantledd	0,779	0,193	0,000
Justert R <sup>2</sup>	0,1256		

Ser en på de ulike kriteriene for seg og hvordan de da påvirker variasjon i utgifter til funksjon 232, er det kun andelen ikke-vestlige innvandrere 0–19 år som har signifikant betydning. Denne andelen forklarer imidlertid lite av den samlede variasjonen, med en forklart varians på drøyt 3 prosent i 2012.

Dette tilsier at det er behov for å lete etter andre kjennetegn som kan benyttes som kriterier i fordelingen av midler til KOSTRA-funksjon 232 mellom bydelene i Trondheim. Siden kriteriene opprinnelig ble lagt til basert på skjønsmessige vurderinger, og ikke fordi det var en signifikant sammenheng i analysene av 2004-data, kan en ikke si at det er overraskende at dagens kriteriesett ikke kan forklare så mye av variasjon i utgifter til Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Tabell 2.3 Dagens kriteriesett brukt på KOSTRA-funksjon 232 for årene 2009–2012. Indeksens signifikans og modellens forklaringskraft. OLS-regresjon på kommuner og bydeler med 12 000 innbyggere eller mer.

	2009	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Andel 0–21 år				
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år				
Kommunale boliger				
Lav utdanning 17–54 år	xx	xx	xx	xx
Ikke-vestlige innvandrere 0–19 år				
Modellens forklaringskraft	,0564	,0436	,1094	,1256
x - signifikant på 10 %-nivå				
xx - signifikant på 5 %-nivå				

### Barnevern, funksjon 244: Barneverntjenesten

Dagens kriteriesett for KOSTRA-funksjon 244 har relativt liten forklaringskraft i 2012. Den eneste enkeltindeksen som er signifikant i den samlede modellen, er andelen barn 0–17 år (tabell 2.4). Det er uklart om dette kriteriet hadde betydning da kriteriesettet ble utviklet, eller om det er inkludert som et rent målgruppekriterium, altså at vekten gitt andelen barn 0–17 år er tildelt som et «restkriterium» når de andre kriterienes vekter var avklart.

Tabell 2.4 Dagens kriteriesett brukt på utgifter til KOSTRA-funksjon 244: Barneverntjenesten, per innbygger i 2012. Kommuner med 12 000 innbyggere eller mer. OLS-regresjon.

F244 per innbygger	Koef.	S. E.	P >  t
Andel 0–17 år	-2,131	0,866	0,016
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	11,141	8,411	0,189
Kommunale boliger	0,777	2,103	0,713
Lav utdanning 17–54 år	0,527	0,752	0,486
Ikke-vestlige innvandrere 0–19 år	1,393	1,089	0,204
Konstantledd	0,768	0,223	0,001
Justert R <sup>2</sup>	0,0690		

Kriteriesettet er testet mot data for årene 2009 til og med 2012. Modellen hadde svært liten forklaringskraft i 2010 og 2011, men økte igjen i 2012. Da forklarte kriteriene omtrent 7 prosent av variasjonen i utgiftene per innbygger til KOSTRA-funksjon 244. Modellen er med andre ord ikke særlig robust over tid. Ser vi nærmere på de ulike

kriteriene, finner vi at to av kriteriene hadde betydning i 2009: mottakere av grunn- og hjelpestønad i alderen 0–17 år og andelen unge i alderen 0–17 år. De siste tre årene var det kun antall 0–17 år som bidro til å forklare variasjon i kostnader til funksjon 244 mellom kommuner med flere enn 12 000 innbyggere, mens sammenhengen i 2010 og 2011 ikke var signifikant på 5-prosentnivå, noe som nok bidrar til at forklaringskraften (justert R2) er så lav. Dersom en kun undersøker den bivariate sammenhengen mellom andelen 0–17 år og utgifter til barnevernstjenesten per innbygger, er ikke denne signifikant i noen av årene 2009–2012.

Når en analyserer hvordan hvert enkelt kriterium påvirker utgiftsvariasjonene til funksjon 244, finner vi imidlertid at andelen med lav utdanning (17–54 år) og andelen ikke-vestlige innvandrere har betydning i alle årene vi har undersøkt. I 2012 sto de for henholdsvis 19 og 44 prosent av forklart varians. Inkluderer vi begge kjennetegnene i en modell, ble forklart varians 48 prosent (ikke vist). Denne sammenhengen forsvinner imidlertid helt om vi tar ut bydelene i Oslo. Hvorvidt resultatet er mer eller mindre riktig, eller om bydelene i Trondheim ligner mer på bydelene i Oslo eller på andre store kommuner, kan diskuteres. Vi skal ikke trekke noen konklusjon i den diskusjonen her, men det er verdt å merke seg den store endringen i resultat i analyser med og uten Oslos bydel.

Vi noterer oss uansett at disse to kjennetegnene kan være kandidater til et oppdatert kriteriesystem, og dermed at en ved å ta bort deler av dagens kriteriesystem har vel-fungerende kriterier på plass. I det følgende vil vi imidlertid først og fremst undersøke hvilke alternative kriterier som kan være aktuelle, om noen. Så vil vi avslutningsvis sammenligne dagens kriterier med eventuelle nye befolkningskjennetegn som kan være aktuelle å ha med i et oppdatert kriteriesystem.

Tabell 2.5 Dagens kriteriesett brukt på KOSTRA-funksjon 244 for årene 2009–2012. Indeksenes signifikans og modellens forklaringskraft. OLS-regresjon på kommuner og bydeler med 12 000 innbyggere eller mer.

F244 per innbygger	2009	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Andel 0–17 år	xx	x	x	xx
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	xx			
Kommunale boliger				
Lav utdanning (17–54 år)			x	
Ikke-vestlige innvandrere (0–19 år)	x			
Modellens forklaringskraft	,1129	,0246	,0265	,0690
x - signifikant på 10 %-nivå				
xx - signifikant på 5 %-nivå				

Barnevern, funksjon 251 og 252: Barneverntiltak

KOSTRA-funksjonene 251 og 252, barneverntiltak utenfor og i barnevernet, har ikke vært kriteriefordelt etter kriterier som er «utenfor kommunens kontroll», da fordelingen mellom bydelen har vært styrt av antallet barnevernsklienter og av regnskaps-tall for tidligere år. Det finnes således ingen kriteriesett for disse funksjonsområdene som kan testes på samme måte som KOSTRA-funksjonene 232 og 244. Vi vil under undersøke om det finnes kriterier som kan benyttes for å fordele budsjettene til funksjonene 251 og 252 til bydelene i Trondheim.

### **Test av alternative kriterier**

Over har vi sett at dagens kriteriesystem til funksjonsområde 232, Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, i liten grad forklarer variasjonen i utgifter mellom kommuner med mer enn 12 000 innbyggere. Vi har også sett at forklaringskraften varierer over tid.

Dette gjelder også for kriteriene til funksjonsområde 244, Barneverntjenesten og funksjonsområdene, 251 og 252, Barneverntiltak (henholdsvis utenfor og i barnevernet). Det er dermed et behov for å undersøke om det finnes bedre kriterier enn de som inngår i dagens kriteriesystem.

Hensikten med et kriteriesystem er å fordele inntektene til den enkelte bydel (eller kommune) for å dekke utgifter eller variasjoner i utgifter som skyldes forhold som er utenfor bydelens (eller kommunens) kontroll. For eksempel kan det være variasjon mellom bydeler i andelen av befolkningen som har behov for støtte fra det kommunale hjelpeapparatet, og da skal kriteriesystemet fange opp og utjevne variasjonen i kostnadene.

Målet med denne delen av analysen er dermed å identifisere andre befolkningskjennetegn som bedre forklarer kommunal variasjon i utgifter til funksjonsområdene 232, 244, 251 og 252, og beregne indekser som skal inngå i kriteriesystemet for barne- og familietjenesten i Trondheim kommune. I tillegg til å forklare variasjon i utgifter bør slike indekser/kriterier være utformet slik at de

- i liten grad kan påvirkes av den enkelte kommune/bydel
- er objektive og lette å måle og dermed lette å forstå
- er forholdsvis stabile over tid

I det videre arbeidet skal vi ta utgangspunkt i Borgeutvalgets (NOU 2005: 18) anbefalinger, som langt på vei har blitt videreført i forslag til nye fordelingskriterier i Kommuneproposisjonen 2011 (Prop. 124 S (2009-2010)). Det er imidlertid viktig å huske på at disse forslagene er basert på analyser av samtlige kommuner, også de små, og at Trondheim og Oslo der behandles som to store kommuner, ikke som 19 bydeler.

Som nevnt over vil vi i våre analyser kun inkludere kommuner/bydeler med 12 000 innbyggere eller mer. Vår vurdering er at det i denne sammenheng er av større interesse å undersøke hva som kan forklare variasjon mellom store kommuner/bydeler, enn å undersøke hva som kan forklare variasjon mellom store og små kommuner. Dette virker som tidligere nevnt å være en tilnærming som ligger tett opptil analysestrategien som ble benyttet i utviklingen av fordelingskriteriene i 2006.

### Nye kriterier til funksjon 232: Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste

I det nasjonale kriteriesystemet som fordeler ressurser mellom norske kommuner, er KOSTRA-funksjon 232 slått sammen med KOSTRA-funksjonene 233 Annet forebyggende helsearbeid og 241 Diagnose, behandling og rehabilitering.

I det samlede kriteriesettet for helsetjenesten, hvor funksjon 232 inngår, har hovedløsningen vært å fordele etter alderssammensetningen i befolkningen. Borgeutvalgets forslag til nye kriterier viderefører alder som viktig prinsipp for fordeling. De foreslår også kriterier som ivaretar små kommuner og områder med spredt bosetning. Kriterier som skal ivareta slike områder, er ikke relevante for bydelene i Trondheim.

Vi vet imidlertid fra levekårsforskning og fra studier av sosial reproduksjon at en rekke levekårsulemper korrelerer med helseutfordringer, og at ulike levekårsindikatorer kan fungere som indikatorer for hvor behovet for forebygging og oppfølging av unge er størst. Her vil vi derfor også undersøke betydningen av ulike opphoppningsmål, altså kombinasjonen av ulike kjennetegn (jf. Dølvik, Nadim & Nielsen 2008).

I praksis har våre analyser vært av eksplorerende art, det vil si at vi ved hjelp av regresjonsanalyser har testet hvordan en rekke befolkningskjennetegn forklarer forskjeller i bydelenes/kommunenes utgifter til funksjon 232 (per innbygger). Kjennetegnene har blitt analysert både hver for seg og samlet. Mange av variablene som bidrar til å forklare utgiftsvariasjonen innen dette funksjonsområdet, er knyttet til innvandrings- eller flyktningstatus, særlig i kombinasjon med enten å være ung eller at en mottar barnetrygd eller kontantstøtte.

Tabell 2.6 Utgifter til KOSTRA-funksjon 232, per innbygger i 2012. Kommuner med 12 000 innbyggere eller mer. OLS-regresjon.

F232 per innbygger	Koef.	S. E.	P >  t
Andel 16–26 år	2,925	0,979	0,004
Ikke-vestlige innv. med kontantstøtte	8,865	2,790	0,002
Konstantledd	0,111	0,114	0,329
Forklaringskraft (Justert R <sup>2</sup> )	0,1053		

Vi har identifisert to variabler som påvirker utgifter til F232 per innbygger: andelen unge i alderen 16–25 år og andelen ikke-vestlige innvandrere som mottar kontantstøtte. Forklart varians (R<sup>2</sup>) ligger rundt 10 prosent for alle årene 2009–2012.

Disse vil, sammen med et målgruppekriterium (0–17 år), kunne fungere som et nytt kriteriesett for F232. Denne modellen er imidlertid ikke en vesentlig forbedring av eksisterende modell med tanke på forklart varians, men forklarer omtrent like mye ved hjelp av færre indikatorer, som begge er signifikante. Denne modellen er også forholdsvis robust over tid (jf tabell 2.7).

Vi kommenterte over at andelen ikke-vestlige innvandrere 0–19 år hadde signifikant betydning for variasjon i utgifter til funksjon 232. Dette kjennetegnet inngår i dagens kriteriesystem. Ikke-vestlige innvandrere med kontantstøtte forklarer imidlertid variasjonen *bedre*. Vi har derfor valgt heller å beholde den.

Tabell 2.7 Nytt kriteriesett brukt på KOSTRA-funksjon 232 for årene 2010–2012. Indeksens signifikans og modellens forklaringskraft. OLS-regresjon på kommuner og bydeler med 12 000 innbyggere eller mer.

F232 per innbygger	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Andel 16–26 år	xx	xx	xx
Ikke-vestlige innv. med kontantstøtte	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	,1194	,0807	,1053

x - signifikant på 10 %-nivå

xx - signifikant på 5 %-nivå

### Nye kriterier til funksjon 244, 251 og 252: Barneverntjenesten og barneverntiltak

I inntektssystemet for kommunene er de tre funksjonene 244, 251 og 252 slått sammen. De opprinnelige kriteriene omfatter alderssammensetning i befolkning, henholdsvis over og under 16 år, og andelen skilte i alderen 16–59 år.

Borgeutvalget og Kommuneproposisjonen 2011 foreslår å erstatte disse med innbyggere 0–21 år, barn som lever med enslig forsørger, og andel fattige. Vi har testet alle disse samt en rekke andre indikatorer separat for hvert funksjonsområde først og så samlet i en felles analyse av barneverntjenesten. Resultatet av disse analysene ga kriteriesettet vist i tabell 2.8.

Tabell 2.8 Utgifter til KOSTRA-funksjon 244: Barneverntjenesten, per innbygger i 2012. Kommuner med 12 000 innbyggere eller mer. OLS-regresjon.

F244 per innbygger	Koef.	S. E.	P >  t
Flyktninger, kort botid	38,319	9,159	0,000
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	14,901	5,499	0,008
Ikke-vestlige innv. med kontantstøtte	34,729	3,495	0,000
Konstantledd	0,139	0,059	0,022
Forklaringskraft (Justert R <sup>2</sup> )	0,5209		

Andelen flyktninger med kort botid, andelen uføre med grunn- og hjelpestønad 0–17 år og andelen ikke-vestlige med kontantstøtte forklarer sammen svært mye av variasjonen i utgifter til KOSTRA-funksjon 244: Barnevernstjenesten. I 2012 gir disse tre indikatorene en forklart varians på 52 prosent. I 2011 og 2010 var forklart varians noe lavere, drøye 40 prosent. Samlet sett gir disse indikatorene en langt bedre modell enn den eksisterende (jf. tabell 2.9). I en analysemodell hvor andelen ikke-vestlige uten yrkesinntekt inngår og ikke-vestlige med kontantstøtte tas ut, blir den samlede modellens forklaringskraft noe bedre. Det samme gjelder for andelen ikke-vestlige 0–19 år.

Tabell 2.9 Nytt kriteriesett brukt på KOSTRA-funksjon 244 for årene 2010–2012. Indeksens signifikans og modellens forklaringskraft. OLS-regresjon på kommuner og bydeler med 12 000 innbyggere eller mer.

<b>F244 per innbygger</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Flyktninger, kort botid	xx	xx	xx
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	xx	xx	xx
Ikke-vestlige innv. med kontantstøtte	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	,4104	,4144	,5209

x - signifikant på 10 %-nivå  
xx - signifikant på 5 %-nivå

Andelene ikke-vestlige uten yrkesinntekt eller andelen ikke-vestlige 0–19 år forklarer ikke mer av variasjonen i utgiftene til funksjon 244 enn ikke-vestlige mottakere av kontantstøtte. Da det er nærliggende å anta at sistnevnte gruppe i større grad kan sies å være en relevant målgruppe for barne- og familietjenesten enn førstnevnte, har vi likevel valgt å beholde denne som et alternativt forslag til dagens kriterium (som er ikke-vestlige innvandrere 0–19 år).

De av dagens kriterier som fortsatt har betydning, ikke-vestlige innvandrere 0–19 år og andelen 17–54 år med lav utdanning, forklarer som nevnt over omtrent 48 prosent av variasjonen i utgifter til funksjon 244, noe som altså gir en modell med litt lavere forklaringskraft enn kriteriene benyttet i tabell 2.9.

Tabell 2.10 Utgifter til KOSTRA-funksjon 251: Barnevern i familien, per innbygger i 2012. Kommuner med 12 000 innbyggere eller mer. OLS-regresjon.

<b>F251 per innbygger</b>	<b>Koef.</b>	<b>S. E.</b>	<b>P &gt;  t </b>
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	8,110	4,412	0,069
Ikke-vestlige innv. med kontantstøtte	8,108	2,803	0,005
Konstantledd	0,098	0,042	0,021
Forklaringskraft (Justert R <sup>2</sup> )	0,0710		



Utgiftsvariasjonen til KOSTRA-funksjon 251 forklares langt på vei av samme type befolkningskjennetegn som vi så for funksjon 244. Også her er det mange varianter av innvandrere og flyktninger som slår ut, men vi har valgt å beholde den undergruppen som kan sies å tilhøre målgruppen til barne- og familietjenesten.

Tabell 2.11 Nytt kriteriesett brukt på KOSTRA-funksjon 251 for årene 2010–2012. Indeksenes signifikans og modellens forklaringskraft. OLS-regresjon på kommuner og bydeler med 12 000 innbyggere eller mer.

F251 per innbygger	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	x	xx	x
Ikke-vestlige innv. med kontantstøtte	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	,2578	,1942	,0710
x - signifikant på 10 %-nivå			
xx - signifikant på 5 %-nivå			

Uføre med grunn- og hjelpestønad og ikke-vestlige innvandrere med kontantstøtte forklarer noe av variasjonen i utgifter til barnevernstiltak når barnet ikke er plassert i barnevernet. Forklart varians er imidlertid forholdsvis lav i 2012, på omtrent 7 prosent. I tidligere år forklarer den samme modellen langt mer av variasjonen.

Andelen ikke-vestlige innvandrere 0–19 år har også betydning for variasjonen i utgifter til funksjon 251, men ikke større betydning enn ikke-vestlige innvandrere med kontantstøtte.

Tabell 2.12 Utgifter til KOSTRA-funksjon 252: Barnevern i familien, per innbygger i 2012. Kommuner med 12 000 innbyggere eller mer. OLS-regresjon.

F252 per innbygger	Koef.	S. E.	P >  t
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	27,817	13,144	0,037
Ikke-vestlige uten yrkesinntekt	17,901	1,679	0,000
Konstantledd	0,316	0,126	0,014
Forklaringskraft (Justert R <sup>2</sup> )	0,5121		

For funksjonsområde 252, barneverntiltak når barnet er plassert i barnevernet, er det uføre med grunn- og hjelpestønad og ikke-vestlige innvandrere uten yrkesinntekt som forklarer mye av variasjonen i utgifter til barnevernstiltak utenfor familien. I 2012 var forklart varians på 51 prosent, og den lå rundt 60 prosent i årene 2009–2011.

Som for funksjonsområdene 232, 244 og 251 har andelen ikke-vestlige innvandrere som mottar kontantstøtte, betydning for utgiftsvariasjonen til funksjon 252. Når vi bytter ut ikke-vestlige uten yrkesinntekt med ikke-vestlige med kontantstøtte, blir den samlede modellen noe dårligere, i hovedsak fordi andelen uføre med grunn- og

hjelpestønad (0–17 år) ikke er signifikant i en slik modell. I bivariate analyser viser det seg at ikke-vestlige uten yrkesinntekt forklarer marginalt mer av variasjonen i utgifter til funksjon 252, i motsetning til i analysene over hvor det var motsatt.

Tabell 2.13 Nytt kriteriesett brukt på KOSTRA-funksjon 252 for årene 2010–2012. Indeksenes signifikans og modellens forklaringskraft. OLS-regresjon på kommuner og bydeler med 12 000 innbyggere eller mer.

<b>F244 per innbygger</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	xx	xx	xx
Ikke-vestlige uten yrkesinntekt	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	,6026	,6300	,5121

x - signifikant på 10 %-nivå

xx - signifikant på 5 %-nivå

Sett i relasjon til analysene over burde en kanskje likevel valgt en modell som kun omfatter andelen ikke-vestlige innvandrere med kontantstøtte. Denne forklarer nesten halvparten av variasjonen i utgifter til funksjon 252 i 2012. Dersom en velger en slik forenklet modell, kan en velge å benytte enten ikke-vestlige innvandrere uten yrkesinntekt, ikke-vestlige innvandrere med kontantstøtte eller ikke-vestlige innvandrere i alderen 0–19 år. Disse tre gruppene, som er forholdsvis like, forklarer alle omkring halvparten av variasjonen i utgifter til KOSTRA-funksjon 252 mellom kommuner og bydeler med mer enn 12 000 innbyggere.

### Nye kriterier til barnevernet, funksjon 244, 251 og 252 samlet

En av målsettingene med dette prosjektet var å undersøke muligheten for å forenkle og/eller slå sammen funksjonsområder som skulle kriteriefordeles. Det er nærliggende å forsøke å utvikle et kriteriesett som kan dekke hele barnevernet, både barnevernstjenesten (KOSTRA-funksjon 244) og de tilhørende tiltakene (KOSTRA-funksjonene 251 og 252).

Tabell 2.14 Utgifter til KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252: Barneverntjenesten samt tiltak i og utenfor familien, per innbygger i 2012. Kommuner med 12 000 innbyggere eller mer. OLS-regresjon.

<b>Barnevern samlet per innbygger</b>	<b>Koef.</b>	<b>S. E.</b>	<b>P &gt;  t </b>
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	62,269	17,001	0,000
Ikke-vestlige uten yrkesinntekt	27,410	2,172	0,000
Konstantledd	0,578	0,163	0,001
Forklaringskraft (Justert R <sup>2</sup> )	,5930		

Som vi har sett over, går mange befolkningskjennetegn igjen i de ulike funksjonsområdene, samtidig som vi har sett at deler av det gamle kriteriesystemet står seg bedre enn en kanskje hadde ventet. I tabell 2.15 presenteres den analysemodellen som forklarte mest av de samlede utgiftene til barnevern i norske kommuner og bydeler med mer enn 12 000 innbyggere i 2012. Dette var også den beste forklaringsmodellen i 2011 og 2010.

Uføre med grunn- og hjelpestønad i alderen 0–17 år og ikke-vestlige innvandrere uten yrkesinntekt forklarer mye av variasjonen i de samlede utgiftene til barnevernet (funksjonene 244, 251 og 252). I 2012 forklarte disse kriteriene nesten 60 prosent av variasjonen i disse utgiftene, mens de i årene 2010–2011 forklarte litt mer.

Av disse er det ikke-vestlige innvandrere som bidrar mest, mens uføre med grunn- og hjelpestønad har en relativt moderat betydning. Den resterende andelen på 40 prosent kan vektes etter målgruppen, som er unge under 23 år.

Tabell 2.15 Nytt kriteriesett brukt på KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252 for årene 2010–2012. Indeksenes signifikans og modellens forklaringskraft. OLS-regresjon på kommuner og bydeler med 12 000 innbyggere eller mer.

Barnevern samlet per innbygger	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år	xx	xx	xx
Ikke-vestlige uten yrkesinntekt	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	,6237	,6724	,5930

x - signifikant på 10 %-nivå  
xx - signifikant på 5 %-nivå

Et mulig ankepunkt mot denne modellen er at andelen uføre med grunn- og hjelpestønad 0–17 år ikke har en selvstendig betydning for utgiftsvariasjonen, i den betydning at dette kjennetegnet ikke slår ut i bivariate analyser. Men når en har kontrollert for andelen ikke-vestlige uten yrkesinntekt, så har andelen unge uføre med grunn- og hjelpestønad 0–17 år betydning.

Et annet ankepunkt mot denne modellen er knyttet til selve kriteriet ikke-vestlige innvandrere uten yrkesinntekt. Ikke-vestlige innvandrere og andre grupper uten yrkesinntekt kan bestå av mange personer som egentlig ikke har betydning for barnevernstjenesten. Nå tyder jo analysene på at det er tilstrekkelig mange i gruppen som gjør det, men vi må også ta høyde for at for eksempel andelen eldre (uten betydning for barnevernstjenesten) kan endres over tid. Det vil i så fall kunne bety at vektingen av et slikt kriterium vil kunne endres over tid.

Vi har forsøkt å bytte ut andelen ikke-vestlige innvandrere uten yrkesinntekt til ikke-vestlige innvandrere som mottar kontantstøtte. Den samlede modellen blir omtrent like bra, men betydningen av andelen unge som mottar grunn- og hjelpestønad, blir noe mer ustabil over tid og er ikke signifikant i alle årene.

Et annet alternativ er å gå tilbake til dagens kriteriesystem. Som vi har sett over, var det enkeltkjennetegn der som fortsatt har betydning innenfor noen av funksjonsområdene.

Som vi ser i tabell 2.16, har også andelen unge ikke-vestlige innvandrere (0–19 år) betydning for de samlede barnevernsutgiftene, og det samme gjelder for andelen 17–54 år med lav utdanning. Nå er ikke relevansen av andelen 17–54 år med lav utdanning på barnevernsutgiftene åpenbar, men kjennetegnet benyttes i barne- og familietjenesten i dag. En fordel med andelen lav utdanning i alderen 17–54 år er at det er et kjennetegn som har selvstendig betydning på utgiftene, også over tid.

Tabell 2.16 Utgifter til KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252: Barneverntjenesten samt tiltak i og utenfor barnevernet, per innbygger i 2012. Betydningen av utvalgte kjennetegn fra dagens kriteriesystem. Kommuner med 12 000 innbyggere eller mer. OLS-regresjon.

Barnevern samlet per innbygger	Koef.	S. E.	P >  t
Ikke-vestlige innvandrere (0–19 år)	12,275	1,253	0,000
Lav utdanning (17–54 år)	5,073	1,623	0,000
Konstantledd	0,531	0,202	0,010
Forklaringskraft (Justert R <sup>2</sup> )	,5735		

Tabell 2.17 Nytt kriteriesett brukt på KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252 for årene 2010–2012. Indeksenes signifikans og modellens forklaringskraft. Betydningen av utvalgte kjennetegn fra dagens kriteriesystem. OLS-regresjon på kommuner og bydeler med 12 000 innbyggere eller mer.

Barnevern samlet per innbygger	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Ikke-vestlige innvandrere (0–19 år)	xx	xx	xx
Lav utdanning (17–54 år)	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	,56	,64	,57

x - signifikant på 10 %-nivå

xx - signifikant på 5 %-nivå

## Forslag til nye kriterier

Basert på analysene over foreslår vi at kriteriene for funksjonsområdene 232 byttes ut, og at en vurderer å gjøre det samme for kriteriene 244, 252 og 252. For de tre sistnevnte kan en også vurdere å beholde deler av det gamle kriteriesystemet, men at en uansett forenkler det gjennom en felles kriteriesett for hele barnevernet.

For funksjon 232 Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste foreslår vi et kriteriesett som består av andelen unge i alderen 16–25 år og andelen ikke-vestlige innvandrere som mottar kontantstøtte. Resten av kriteriet legges på målgruppen 0–21 år. For funksjonene 244, 251 og 252, barneverntjenesten og tiltak i barnevernet, har vi to ulike forslag. Alternativ 1 er felles kriteriesett bestående av andelen ikke-vestlige

innvandrere uten yrkesinntekt samt andelen unge mottakere av grunn- og hjelpestønad. Alternativ 2 er fortsatt bruk av to av kriteriene fra dagens kriteriesystem, andelen ikke-vestlige innvandrere og andelen personer i alderen 17–54 år med lav utdanning. Selv om vi foreslår å beholde noen av de eksisterende kriteriene, anbefaler vi at de benyttes med ny vektning.

For KOSTRA-funksjon 232 har vi ikke foreslått noe alternativ. Som vi kommenterte over, gir det nye forslaget lite med tanke på å øke forklart varians i utgiftene til dette funksjonsområdet, men disse kriteriene ser ut til å være mer stabile over tid.

Tabell 2.18 Forslag til nye kriteriesett til KOSTRA-funksjon 232, og for KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252.

Funksjonsområde	F232	F244/251/252	
		Alt. 1	Alt. 2
Andel 0–21 år	,90	,35	,25
Uføre m/grunn- og hjelpestønad 0–17 år		,05	
Ikke-vestlige uten yrkesinntekt		,60	
Ikke-vestlige innvandrere (0–19 år)			0,55
Lav utdanning (17–54 år)			0,20
Unge 16–24 år	,05		
Ikke-vestlige med kontantstøtte	,05		
Sum	1,00	1,00	1,00

For KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252, barneverntjenesten, anbefaler vi å benytte alternativ 2, som er en til dels kraftig revisjon av dagens kriterier for funksjonsområde 244, og som nå også foreslås å dekke funksjonsområdene 251 og 252.

I alternativ 1 er kriterievektene henholdsvis 5 og 60 prosent, med en svært stor vekt på andelen ikke-vestlige innvandrere uten yrkesinntekt. I alternativ 2 er kriterievektene likere, og kriteriet som er mest relevant for BFT, har størst vekt. Vektingen av «målgruppen», andel av befolkningen i alderen 0–21 år, er forholdsvis lik i de to alternativene, men noe mindre i alternativ 2. Det kan være lokale forhold kjent av ansatte i BFT som tilsier en annen vurdering med hensyn til å velge mellom alternativ 1 og 2.

Under skal vi se nærmere på de potensielle konsekvensene av disse nye kriteriene.

### Omfordelingseffektene

Ved hjelp av de nye vektene og data for 2012 har vi beregnet hvor stor andel av de budsjetterte midlene til henholdsvis funksjonsområde 232 og funksjonsområdene 244, 251 og 252 som ville tilfalt de ulike bydelene i 2013.

Tabell 2.19 viser fordelingen av midler til de ulike bydelene med gamle og nye vekter for KOSTRA-funksjon 232. Som vi ser, er endringene små. For Midtbyen har det ingen betydning om en velger gamle eller nye kriterier, mens Lerkendal får litt mer av budsjettet, 0,2 prosentpoeng, med det nye kriteriesettet. Østbyen og Heimdal får hver en reduksjon på 0,1 prosentpoeng. Samlet sett innebærer dette små budsjettjusteringer, hvor det er omtrent 200 000 som skal omfordeles.<sup>3</sup>

Tabell 2.19 Konsekvensanalyse. Beregnet andel for 2013 basert på gamle og nye kriterier for KOSTRA-funksjon 232.

Bydel	Beregnet andel Dagens kriterier	Beregnet andel Nye kriterier	Endring
Midtbyen	26,1	26,1	0,0
Østbyen	25,4	25,3	-0,1
Lerkendal	28,0	28,2	0,2
Heimdal	20,5	20,4	-0,1
I alt	100,0	100,0	

Tabell 2.20 viser fordelingen av midler etter dagens kriterier (basert på faktisk fordeling) i 2013 og alternative fordelinger etter de nye kriteriesettene. Som vi ser, har begge alternativene betydelige omfordelingseffekter i favør av Lerkendal, mens konsekvensen for de andre bydelene varierer litt for de to alternative kriteriesettene. For Lerkendals del innebærer omfordelingen at budsjettet for bydelen øker med 8,5 eller 9 millioner kroner avhengig av om en velger alternativ 1 eller 2. Valg av nytt kriteriesett har klart størst konsekvenser for Heimdal, hvor reduksjonen i alternativ 1 er på nesten 12 millioner kroner, mens alternativ 2 innebærer en reduksjon på 4,5 millioner kroner.

For Midtbyen og Østbyen er konsekvensene av de nye kriteriene mindre, men valg av nytt kriteriesett har svært forskjellig konsekvens for de to bydelene. Basert på budsjettall for 2013 skiller det over 5 millioner mellom alternativ 1 og 2 for Østbyen, da alternativ 1 vil innebære en økning av budsjettet på mellom 3,5 og 4 millioner kroner, mens alternativ 2 vil medføre en reduksjon på nesten 2 millioner kroner. Alternativ 1 har liten betydning for Midtbyen, minus 400 000, mens alternativ 2 innebærer en reduksjon i budsjettet på over to millioner kroner.

<sup>3</sup> Budsjettall fra Trondheim kommune indikerer at forskjellene er noe større, men ikke større enn endringene fra vedtatt budsjett til revidert budsjett. Diskrepansen mellom fordelingene skyldes trolig ulikt tallgrunnlag for befolkningen i de ulike beregningene.

Tabell 2.20 Konsekvensanalyse. Andel av budsjett til de ulike bydelene i budsjett for 2013. Beregnet andeler basert på nye kriterier for KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252 samlet.

Bydel	Dagens andel	Beregnet andel Alternativ 1	Endring	Beregnet andel Alternativ 2	Endring
Midtbyen	24,6	24,4	-0,2	23,4	-1,2
Østbyen	22,7	24,7	2,0	21,7	-1,0
Lerkendal	21,9	26,4	4,5	26,6	4,7
Heimdal	30,8	24,5	-6,3	28,3	-2,5
I alt	100			100	

Som nevnt over vil vi, basert på tallgrunnlaget alene, anbefale bruk av alternativ 2. Dette ligger nært opptil dagens kriteriesystem, riktignok med andre vekter, og begge kriteriene har en viss betydning. I alternativ 1 er kriterievektene skjevt fordelt, med en svært stor vekt på andelen ikke-vestlige innvandrere uten yrkesinntekt. I alternativ 2 er kriterievektene likere, og kriteriet som er mest relevant for BFT, har størst vekt. I tillegg viser det seg at alternativ 2 har noe mindre effekt på omfordelingen av budsjettmidler mellom bydelene.

Endringene i bydelsbudsjettene er, dersom de blir gjennomført, av en størrelsesorden som nok vil merkes lokalt. Relativt sett er de imidlertid i tilsvarende størrelsesorden som forskjellen mellom fordelt budsjett og revidert budsjett for BFT i de respektive bydelene. Siden de kriteriefordelte midlene hører under konkrete tjenesteområder, kan det likevel være hensiktsmessig å vurdere om en gradvis innføring av nye kriterier for funksjonsområdene 244, 251 og 252 over to til tre år kan være hensiktsmessig. Som vi skrev innledningsvis, vil også innfasingen kunne påvirkes av lokale forhold, og disse kan være bestemmende for hvor hurtig det er mulig å gjennomføre en innfasing.

## Oppsummering: barne- og familietjenesten

- Mange av barne- og familietjenestens tiltak og tjenester kriteriefordeler til tross for at de utgjør veldig små andeler av sine respektive funksjonsområder. Dette gjelder blant annet PP-tjenesten (F211) og utvalgte helse- og omsorgstjenester (F253 og F254).

**Vi anbefaler at Trondheim kommune enten kriteriefordeler disse midlene sammen med KOSTRA-funksjon 232, eller at de fordeles utenom kriteriesystemet.**

- Det er svært liten sammenheng mellom dagens kriterier til funksjonsområde 232 og variasjonen i disse utgiftene mellom ulike kommuner og bydeler med mer enn

12 000 innbyggere. Andelen unge i alderen 16–24 år og andelen ikke-vestlige innvandrere som mottar kontantstøtte, gir en moderat, men stabil forklaring på variasjon i utgifter til funksjonsområde 232.

**Vi anbefaler at nye kriterier til funksjonsområde 232 tas i bruk. Disse har små omfordelingseffekter.**

- Analysene viser at flere kriteriesett gir høy og stabil forklaring på variasjon i utgifter til funksjonsområdene 244, 251 og 252 samlet. Funksjonsområdene 251 og 252 har tidligere blitt fordelt etter kriterier som ikke er utenfor bydelenes kontroll. Et av kriteriesettene viderefører to av kriteriene som benyttes i dag for funksjonsområde 244, ikke-vestlige innvandrere 0–19 år og andelen 17–54 år med lav utdanning. Kriteriesettet kan benyttes for alle de tre funksjonsområdene samlet, med nye vektorer.

**Vi anbefaler at nye kriterier til funksjonsområdene 244, 251 og 252 tas i bruk. Dette vil medføre omfordeling av midler fra Midtbyen, Østbyen og Heimdal til Lerkendal.**



### 3 Analyser av økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsordningen og sosialtjenesten

Sosialhjelp er velferdsstatens siste økonomiske sikkerhetsnett. Den skal sikre at personer som ikke kan sørge for seg selv gjennom arbeid, trygd eller gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter, har tilstrekkelige midler til livsopphold. Det er gjort en rekke studier av hva som kjennetegner sosialhjelpsmottakerne, eller sagt med andre ord av hvilke grupper i befolkningen som har høyere sannsynlighet for å motta sosialhjelp enn andre. Basert på resultater fra denne typen analyser er det utviklet kriteriesett som utjevner ulikheter i befolknings sammensetningen, slik at fordelingen av midler til sosialhjelp og sosialtjenesten mellom fylker og kommuner gjør det mulig å gi et likeverdig tjenestetilbud til alle landets innbyggere.

På tilsvarende måte benytter Trondheim fire kriteriesett for å fordele midler til økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsordningen og sosiale tjenester til bydelene. Det er separate kriteriesett for diagnose, behandling og rehabilitering (KOSTRA-funksjon 241), råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid (KOSTRA-funksjon 242) og for tilbud til personer med rusproblemer (KOSTRA-funksjon 243). Når det gjelder økonomisk sosialhjelp (KOSTRA-funksjon 281) og kvalifiseringsordningen (KOSTRA-funksjon 276), benyttes samme kriteriesett.

Tabell 3.1 Vekting – hvor stor innflytelse de enkelte demografiske nøkkeltallene har på den endelige fordelingen av midler til økonomisk sosialhjelp og sosialtjenesten mellom Trondheims bydeler.

Grupper	F242	F243	F276 og F281	Psykisk helse	Støtte kontakt	Service kontor
Andel bosatte 20–59 år					0,7	
Andel bosatte 20–66 år	0,41	0,17	0,2	0,5		
Andel 67 +						0,75
Arbeidsledige 16–24 år	0,19	0,33		0,1		
Arbeidsledige 25–66 år			0,2			
Kommunale boliger	0,3	0,5	0,3			
Ikke-vestlige innvandrere	0,1		0,15	0,2		
Uførepensjonister 18–59 år			0,15	0,2	0,3	0,125
Grunn- og/eller hjelpestønad 18–59 år						0,125

I den videre analysen testes det om kriteriesettene for sosialtjenesten er treffsikre over tid, det vil si om nyere data gir noenlunde samme kriterier og vekter som det analysene i 2006 ga. Datagrunnlaget som er benyttet til analysen av sosialhjelp og sosialtjenesten, dekker perioden fra 2006 til og med 2012. Når det gjelder analysen av sosialhjelp, vil vi også inkludere tilgjengelige tall for kvalifiseringsordningen. Dette vil omfatte årene 2010 og 2012. På samme måte som i de foregående kapitlene ser vi om alternative kriterier og vekter bedre kan forklare utgiftsvariasjonene, og undersøker om det er mulig å forenkle dagens kriteriesett gjennom reduksjon av antall kriterier og/eller kriteriemodeller.

De endelige anbefalingene er basert på de fire kriteriene gitt i kapittel 4, nemlig at kriteriene skal være logiske og forståelige indikatorer, at de skal være entydige, målbare og upåvirkelige av bydelene (aktivitetsuavhengige).

## **Økonomisk sosialhjelp (KOSTRA-funksjon F281) og kvalifiseringsordningen (KOSTRA-funksjon 276)**

Før vi analyserer treffsikkerheten mellom dagens kriteriesystem og utgiftene til sosialhjelp og kvalifiseringsstønad, gis det en beskrivelse av utviklingen i sosialhjelpsutbetalinger i Trondheim kommune i perioden fra 2001 til 2013. Vi ser også på hva som kjennetegner sosialhjelpsmottakerne i 2012, og sammenligner dette med befolkningen for øvrig. Dette gir en indikasjon på hvilke egenskaper som er med å påvirke sannsynligheten for å være sosialhjelpsmottaker, og om det er ulikheter storbykommunene imellom. Deretter kartlegger vi hvor mye sosialhjelp som utbetales i gjennomsnitt til de ulike gruppene. Med dette som grunnlag kan vi identifisere mulige alternative kriterier og vekter som kan forklare utgiftsvariasjonene bedre enn de som benyttes i dag.

Vi har ikke tilgjengelige data for mottakere av kvalifiseringsstønad / deltakere på kvalifiseringsprogrammet på individnivå. Disse inngår dermed ikke i den innledende analysen.

### **Utviklingen i sosialhjelpsutbetalinger i Trondheim kommune**

Størrelsen på de årlige utbetalingene til økonomisk sosialhjelp i Trondheim bestemmes av tre forhold: antall personer som mottar sosialhjelp, hvor lenge de mottar ytelsen, og størrelsen på de månedlig utbetalte beløpene. Figur 3.1 viser utviklingen i perioden fra 2001 til og med 2013.

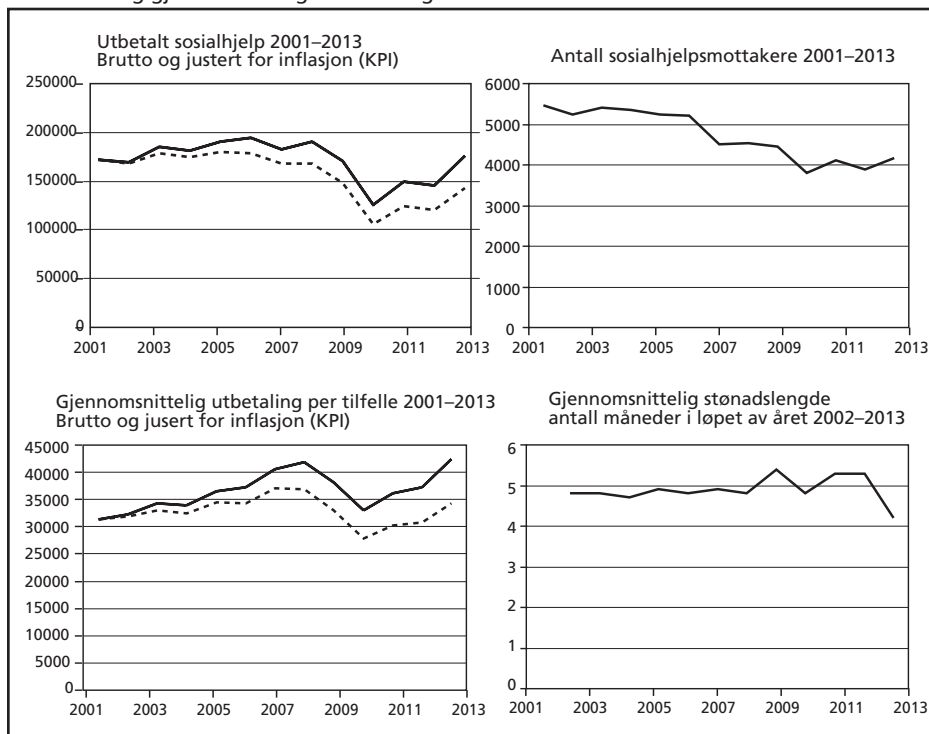
De totale utgiftene til sosialhjelp i Trondheim var nokså konstante i perioden 2001 til 2008. Fra 2008 til 2010 sank utbetalingene med 35 prosent, før de i 2013 steg

til samme nivå som i 2001. Justert for prisstigningen (konsumprisindeksen) er det imidlertid utbetalingene i 2013 om lag 20 prosent lavere sammenlignet med i 2001.

Det har også blitt færre stønadsmottakere. I 2001 mottok 5460 personer sosialhjelp i løpet av året, mens tilsvarende tall for 2013 er 4159. Hver enkelt mottaker får imidlertid i gjennomsnitt utbetalt 25 prosent mer i løpet av ett år. Tar vi hensyn til prisstigningen, økte gjennomsnittlig utbetalt beløp med i underkant av 9 prosent fra 2001 til 2013. Når det gjelder gjennomsnittlig antall måneder som en person mottar sosialhjelp, har dette vært relativt konstant i perioden fram til 2008. Da økte varigheten fra 4,8 måneder til 5,3. Fra 2012 til 2013 falt imidlertid gjennomsnittlig varighet med i overkant av en måned.

Utviklingen som her er beskrevet, er påvirket av innføringen av kvalifiseringsprogrammet i november 2007. Programmet, som ble kalt regjeringens viktigste virkemiddel mot fattigdom, er rettet mot grupper med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Dette omfatter i stor grad personer som ellers ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.

Figur 3.1 Utbetalt sosialhjelp i alt, utbetalt sosialhjelp per tilfelle, antall sosialhjelpsmottakere og gjennomsnittlig stønadslengde. Trondheim. 2001–2013.



## Hvem mottar sosialhjelp?

Før vi tar for oss hvilke faktorer som påvirker utgiftene til sosialhjelp, beskriver vi hvem sosialhjelpsmottakerne er, hvilke kjennetegn som skiller dem fra resten av befolkningen, og om det er noen grupper som i større grad er sosialhjelpsmottakere enn andre grupper i befolkningen. Dette gir en indikasjon på om det er individer som har en større sannsynlighet for å motta sosialhjelp enn andre. Statistikken omfatter Trondheim fordelt på bydeler samt Oslo, Kristiansand, Stavanger og Bergen. Tabeller som gir tall for 2010 og 2011, er lagt til vedlegg til kapittel 3.

Menn, personer under 25 år, innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS (ikke-vestlige innvandrere) utgjør en større andel av sosialhjelpsmottakerne enn den andelen personer fra disse landene utgjør av befolkningen i alt. Det vil si at det er en større hyppighet av sosialhjelpsmottakere i disse gruppene. Ser vi på forskjellene mellom de fem storbyene, har Oslo et noe annet mønster enn de øvrige. Her utgjør andelen med innvandrerbakgrunn i underkant av 60 prosent, noe som er 25 prosentpoeng høyere enn for eksempel i Trondheim. Andelen unge er lavere i Oslo enn i resten av storbyene. Sammenlignet med Trondheim er denne andelen om lag halvparten så stor.

I underkant av 80 prosent av sosialhjelpsmottakerne i 2012 har vært registrert i den statlige delen av NAV, enten som mottakere av ytelser (dagpenger, individstønad, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon) eller fordi de har fått en eller annen form for oppfølging fra etaten. En fjerdedel er registrert som mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP), 10 prosent er registrert som uførepensjonister, mens om lag en tredjedel er registrert i etaten, men uten rett på en yttelse.

Når det gjelder andelen sosialhjelpsmottakere med lav inntekt<sup>4</sup>, er denne høyere enn hva som observeres blant resten av befolkningen. To av fem av dem som har fått utbetalt sosialhjelp, er registrert i lavinntektsgruppen, mens tilsvarende andel i befolkningen er en av fem.

Sosialhjelpsmottakere har lavt utdanningsnivå. To av tre har ikke registrert utdanning utover ungdomsskole, mot en av fire blant alle bosatt i de fem storbyene.

<sup>4</sup> Lav inntekt er her beregnet på individnivå. Det vil si at kategorien omfatter personer som har en inntekt som er 50 prosent lavere enn medianinntekten. EU og OECDs fattigdomsmål er knyttet til husholdningens inntekt. Andelen med lav inntekt vil derfor være høyere enn de som defineres som fattige.

Tabell 3.2 Personer som mottok sosialhjelp i løpet av 2012, og befolkningen i alt<sup>5</sup>, etter demografiske kjennetegn, ytelser fra NAV, inntekt og utdanning.

	Trondheim	Midt-byen	Øst-byen	Lerken-dal	Heim-dal	Oslo	Kristi-ansand	Stavan-ger	Bergen	Befolk-ningen i alt
<b>Demografiske kjennetegn</b>										
Andel kvinner	41 %	42 %	36 %	43 %	46 %	43 %	39 %	42 %	41 %	49 %
Andel under 25 år	23 %	24 %	20 %	25 %	24 %	12 %	32 %	22 %	18 %	15 %
Andel ikke-vestlige innvandrere	34 %	34 %	36 %	30 %	37 %	59 %	47 %	37 %	33 %	19 %
Ugifte*	84 %	85 %	86 %	83 %	80 %	79 %	82 %	84 %	82 %	64 %
<b>NAV</b>										
AAP**	25 %	25 %	27 %	24 %	23 %	26 %	24 %	21 %	26 %	5 %
Dagpenger	4 %	4 %	4 %	5 %	5 %	5 %	4 %	6 %	4 %	3 %
Individstønad	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	4 %	3 %	3 %	0 %
Registrert NAV, uten ytelse	35 %	37 %	35 %	36 %	35 %	34 %	40 %	32 %	33 %	4 %
Uførepensjon	11 %	12 %	9 %	11 %	12 %	10 %	6 %	14 %	13 %	7 %
Ikke registrert hos NAV	21 %	20 %	22 %	21 %	23 %	22 %	21 %	24 %	21 %	81 %
<b>Inntekt</b>										
Under 50 % av median inntekt	38 %	39 %	38 %	39 %	37 %	31 %	48 %	33 %	34 %	19 %
<b>Utdanning</b>										
Andel lav utdanning	64 %	63 %	64 %	62 %	66 %	67 %	72 %	72 %	67 %	24 %

\*Stor andel uoppgitt

Hvor mye som i gjennomsnitt utbetales til sosialhjelpsmottakere i de ulike gruppene, varierer en god del. Høyest gjennomsnittlige utbetalte beløp i løpet av året finner vi blant mottakere med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land og de som er registrert i den statlige delen av NAV uten å motta eller ha rett på en av følgende ytelser: dagpenger, individstønad, arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon. Personene i disse gruppene mottar henholdsvis 35 og 25 prosent mer enn gjennomsnittet. Mottakere av sosialhjelp som ikke er registrert som hos NAV med de nevnte ytelsene, er også en gruppe som har større utbetalinger av ytelsen enn gjennomsnittet.

<sup>5</sup> Omfatter Trondheim, Oslo, Kristiansand, Stavanger og Bergen.

Tabell 3.3 Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i løpet av 2012, etter demografiske kjennetegn, ytelser fra NAV, inntekt og utdanning.

	Trondheim	Midtbyen	Østbyen	Lerkendal	Heimdal	Oslo	Kristiansand	Stavanger	Bergen	Sosialhjelps- mottakere i alt
<b>Demografiske kjennetegn</b>										
Gj.snitt utbet. kvinner	37 021	34 335	38 281	35 956	40 512	53 845	40 375	42 916	39 281	47 353
Under 25 år	25 895	24 830	25 117	25 949	27 804	39 718	29 636	34 452	27 509	34 370
Ikke-vestlige innvandrere	52 587	51 478	54 028	51 026	54 278	60 014	50 946	51 467	50 520	56 984
Ugifte*	36 200	33 687	38 329	34 125	38 959	50 938	38 204	43 600	41 922	45 896
<b>NAV</b>										
AAP**	28 372	28 031	29 860	26 796	27 905	36 017	32 442	36 070	36 420	35 018
Dagpenger	21 602	20 089	24 833	18 780	22 888	30 934	17 899	28 430	22 870	27 762
Individstønad	30 221	32 489	30 924	34 894	23 276	56 714	40 412	54 203	42 419	49 271
Registrert NAV, uten ytelser	48 774	45 566	51 180	47 796	52 028	64 787	49 733	57 290	52 868	58 834
Uforepensjon	24 519	19 785	20 124	29 801	27 629	28 570	26 117	31 504	25 249	27 508
Ikke registrert hos NAV	47 129	44 842	50 282	42 082	50 525	71 505	49 994	48 042	54 156	61 954
<b>Inntekt</b>										
Under 50 % av median inntekt	38 625	37 515	40 560	37 099	39 091	49 489	40 145	47 214	42 797	45 704
<b>Utdanning</b>										
Lav utdanning	39 966	36 411	40 524	39 586	37 706	56 039	41 591	43 975	43 855	50 497

\* = Stor andel uoppgitt

\*\* = Arbeidsavklaringspenger fra 1.3.2010

## Hva forklarer kommunal variasjon i sosialhjelpsutgiftene?

### Test av det eksisterende kriteriesettet

Det eksisterende kriteriesettet for fordelingen av sosialhjelpsutgifter omfatter følgende kjennetegn:

- bosatte i aldersgruppen 20–66 år
- arbeidsledige i aldersgruppen 25–66 år
- kommunale boliger
- innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS (ikke-vestlige innvandrere)
- uførepensjonister i aldersgruppen 18–59 år

For å teste hvor robuste de nåværende kriteriene er, har vi kjørt regresjonsanalyser med data for perioden 2006 til og med 2012. Regresjonsmodellen er da gitt ved:

$$Ski = a + b1Pki + b2Lki + b3KBki + b4Iki + b5UPki + uki$$

der  $Ski$  er utbetaling av sosialhjelp per bosatt i kommunen/bydelen i år  $i$ ,  $Pki$  er andelen bosatte i alderen 20 til 66 år av det totale antall bosatte i kommunen i år  $i$ ,  $Lki$  er andelen registrert som arbeidsledige i alderen 25 til 66 år i år  $i$ ,  $KBki$  er andelen kommunale boliger av antall bosatte i kommunen i år  $i$ ,  $Iki$  er andelen innvandrere av det totale antall ansatte i kommunen i år  $i$ , mens  $UPki$  er andelen mottakere av uførepensjon i alderen 18 til 59 år av det totale antall bosatte i samme aldersgruppe i år  $i$ .

Forklaringskraften til denne modellen, og hvilke av variablene som er statistisk signifikante, varierer med om vi inkluderer både store og små kommuner i datagrunnlaget, og eventuelt hvordan vi velger å definere store kommuner. I denne analysen har vi valgt å begrense utvalget til kun å omfatte kommuner med mer enn 12 000 bosatte. I tillegg er opplysningene fra Oslo og Trondheim delt opp etter sine respektive bydeler.

I og med at Trondheim benytter samme kriteriesett for å fordele midler til sosialhjelp og kvalifiseringsstønad, foretar vi også analyser som inkluderer regnskapstall over lønnsutgifter rapportert til kvalifiseringsordningen, hvor utbetaling av kvalifiseringsstønad også inngår<sup>6</sup>. På samme måte som for sosialhjelp er kvalifiseringsstønaden fordelt på antall bosatte i kommune/bydel per år. Modellen er da gitt ved:

$$SKVPki = a + b1Pk_i + b2Lk_i + b3KBk_i + b4Ik_i + b5UPk_i + uk_i$$

Her er  $SKVPki$  er summen av utbetaling av sosialhjelp per bosatt i kommunen/bydelen i år  $i$  og utbetalingen av kvalifiseringsstønad per bosatt i kommunen/bydelen i år  $i$ . Som nevnt dekker tallene for kvalifiseringsordningen kun perioden fra 2010 til 2012.

<sup>6</sup> Det rapporteres både utbetalinger til kvalifiseringsstønad og lønn til ansatte i kommunen som jobber med kvalifiseringsprogrammet, til KOSTRA under funksjon 276. For å beregne utgiftene til kvalifiseringsstønad for landets kommuner og bydeler, det vil si trekke ut lønnsutgiftene, har vi antatt at fordelingen av stønad og lønn er den samme i resten av landet som den er i Trondheim.

## Estimeringsresultater dagens kriteriesett – 2012

Tabell 3.4 Estimeringsresultater. Avhengig variabel: gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per innbygger. Estimeringsmetode: minste kvadraters metode. Kommuner med mer enn 12 000 bosatte. 2012.

	Regresjonskoeffisient	Signifikans
Konstantledd	-2378,88	0,0008
Bosatte 20–66 år	3702,90	0,0027
Arbeidsledige 25–66 år	11 118,00	0,0041
Kommunale boliger	4464,86	0,2676
Ikke-vestlige Innvandrere	2592,05	0,0001
Uførepensjonister	1825,24	0,0916
Forklaringskraft (Justert R2)	0,6179	

Modellen som ligger til grunn for dagens kriteriesett, treffer rimelig godt for å belyse variasjonene i sosialhjelp mellom kommuner med minst 12 000 innbyggere. Til sammen forklarer den 62 prosent av variasjonene i gjennomsnittlig utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Ikke alle kriteriene er imidlertid statistisk signifikante. Hverken kommunale boliger eller andelen uførepensjonister er signifikante på 5-prosentnivå.

Hvis vi inkluderer utbetalinger av kvalifiseringsstønad, øker forklaringskraften til dagen modell fra 62 til 72 prosent. I tillegg blir variabelen kommunale boliger signifikant på 10-prosentnivå.

Tabell 3.5 Estimeringsresultater. Avhengig variabel: samlet gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og kvalifiseringsstønad per innbygger. Estimeringsmetode: minste kvadraters metode. Kommuner med mer enn 12 000 bosatte. 2012.

	Regresjonskoeffisient	Signifikans
Konstantledd	-3653,42	0,0001
Bosatte 20–66 år	5751,89	0,0001
Arbeidsledige 25–66 år	12 900,00	0,0028
Kommunale boliger	9267,85	0,0613
Ikke-vestlige Innvandrere	4117,07	0,0001
Uførepensjonister	1756,74	0,1278

### Forklaringskraft og signifikans for dagens kriteriesett 2006–2012

Forklaringskraften til modellen basert på dagens kriterier har falt fra 74 til 62 prosent i perioden 2006 til 2012 hvis vi kun inkluderer sosialhjelp. Det vil si at de kjennetegnene som inngår, ikke fanger opp variasjonene i utbetalt sosialhjelp i like stor grad som tidligere. I tillegg har variabelen som angir andelen kommunale boliger, ikke vært



signifikant siden 2009. Modellen er med andre ord ikke lenger like robust som den var fram til 2008.

Tabell 3.6 Estimeringsresultater – variabelens signifikansnivå og modellens forklaringskraft. Avhengig variabel: gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per innbygger. Estimeringsmetode: minste kvadraters metode. Kommuner med mer enn 12 000 bosatte. 2006–2012.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Signifi- kans	Signifi- kans	Signifi- kans	Signifi- kans	Signifi- kans	Signifi- kans	Signifi- kans
Bosatte 20–66 år	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Arbeidsledige 25–66 år	xx	xx	xx	.	x	xx	xx
Kommunale boliger	xx	xx	xx	xx	.	.	.
Ikke-vestlige innvandrere	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Uførepensjonister	xx	xx	xx	xx	xx	xx	x
Modellens forklaringskraft	0,74	0,73	0,69	0,66	0,64	0,63	0,62

x - signifikant på 10 %-nivå

xx - signifikant på 5 %-nivå

Årsaken til denne nedgangen skyldes innføringen av kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad. Hvis vi inkluderer KOSTRA-funksjonsområde 276 (kvalifiseringsordningen) i modellen, og da fra 2010 til 2012, gir dette en markant høyere forklaringskraft for disse årene.

Tabell 3.7 Estimeringsresultater – variabelens signifikansnivå og modellens forklaringskraft. Avhengig variabel: samlet gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og kvalifiseringsstønad per innbygger. Estimeringsmetode: minste kvadraters metode. Kommuner med mer enn 12 000 bosatte. 2006–2012.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Signifi- kans	Signifi- kans	Signifi- kans	Signifi- kans	Signifi- kans	Signifi- kans
Bosatte 20–66 år	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Arbeidsledige 25–66 år	xx	xx	xx	.	x	xx
Kommunale boliger	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Ikke-vestlige innvandrere	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Uførepensjonister	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	0,74	0,73	0,69	0,66	0,70	0,72

x - signifikant på 10 %-nivå

xx - signifikant på 5 %-nivå

### Test av alternative kriterier

Det er gjort tester av en rekke ulike modeller og kjennetegn for å identifisere om det kan være andre forklaringsvariabler som bedre fanger opp variasjonene i sosialhjelps-utbetalinger og kvalifiseringsstønad mellom kommunene. De fleste av disse ble forkastet fordi modellene ikke ga forbedret forklaringskraft, eller eventuelt fordi de nye kjennetegnene korrelerte sterkt med andre kjennetegn. Kriteriene som ble testet, omfattet

- mottakere av arbeidsavklaringspenger
- mottakere av dagpenger
- lav utdanning
- lav inntekt
- aleneboende
- hopningsmålene skilte aleneboere og fattige aleneboere

Vi har videre valgt å presentere to alternative modeller, hvor den første er basert på Borgeutvalgets forslag og presentert i Kommuneproposisjonen 2011. Tilnærmingen er den samme som for testen av dagens modell, nemlig at vi både ser på resultatene modellene gir ved kun å benytte sosialhjelp som avhengig variabel, og hvilke resultater vi får når både sosialhjelp og kvalifiseringsstønad inngår.

#### *Alternativ modell 1 – Kommuneproposisjonen 2011*

I 2003 utførte Borgeutvalget analyser av kommunenes utgifter til sosialhjelp (målt per innbygger) i 2003 og støttet seg også på analyser utført av SSB. Målet var å identifisere faktorer som kan forklare variasjoner i etterspørselen etter sosialhjelpstjenester mellom kommuner, og faktorer som kan forklare hvorfor kostnadene per sosialhjelpsmottaker varierer mellom kommunene. I tillegg baserte utvalget seg på resultater fra tidligere analyser av bruk av sosialhjelp på individnivå og på kommunenivå. Analyseresultatene viste at variabler som beskriver sosioøkonomiske forhold, opphopning av sosiale problemer blant innbyggerne og graden av urbanitet, er egnet til å forklare variasjoner i ressursbruk til sosialhjelp mellom kommuner.

På bakgrunn av disse analysene ble det i Kommuneproposisjonen 2011 presentert et forslag til ny kostnadsnøkkel som besto av følgende kriterier:

- uførepensjonister i alderen 18–49 år
- flyktninger uten integreringstilskudd (flyktninger bosatt i mer enn 5 år)
- urbanitetskriteriet (folketallet opphøyd i 1,2)
- opphopningsindeksen (skilte\*ledige\*fattige)
- antall innbyggere 16–66 år

På samme måte som ovenfor har vi testet forklaringskraft, signifikans og robusthet for denne modellen. Datagrunnlaget vårt begrenser denne analysen til å omfatte årene 2010 til 2012. Siden estimeringen kun er basert på kommuner med mer enn 12 000 bosatte, er urbanitetskriteriet utelatt.

Tabell 3.8 Estimeringsresultater alternativ modell 1 – variabelens signifikansnivå og modellens forklaringskraft. Avhengig variabel: gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per innbygger. Estimeringsmetode: minste kvadraters metode. Kommuner med mer enn 12 000 bosatte. 2010–2012.

	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Bosatte 16–66 år	xx	xx	xx
Opphopningsindeks	xx	xx	xx
Flyktninger uten integreringstilskudd	xx	xx	xx
Uførepensjonister 18–49 år	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	0,66	0,61	0,58

x - signifikant på 10 %-nivå

xx - signifikant på 5 %-nivå

Tabell 3.8 viser at alle variablene som inngår i den nevnte Kommuneproposisjonen, er signifikante på 5-prosentnivå i hele perioden fra 2010 til 2012. Når vi kun benytter modellen for å forklare forskjeller i sosialhjelpsutbetalingene, KOSTRA-funksjon 281, er forklaringskraften noe lavere sammenlignet med modellen som i dag benyttes av Trondheim. I 2012 er forskjellen 0,58 prosent mot 0,62 prosent.

Hvis vi inkluderer KOSTRA-funksjonsområde 276 i analysen, øker forklaringskraften også for denne modellen. Sammenlignet med tilsvarende tall basert på kjennetegnene i dagens kriteriesett er den marginalt lavere i de tre årene som omfattes av analysen.

Tabell 3.9 Estimeringsresultater alternativ modell 1 – variabelens signifikansnivå og modellens forklaringskraft. Avhengig variabel: samlet gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og kvalifiseringsstønad per innbygger. Estimeringsmetode: minste kvadraters metode. Kommuner med mer enn 12 000 bosatte. 2010–2012.

	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Bosatte 16–66 år	xx	xx	xx
Opphopningsindeks	xx	xx	xx
Flyktninger uten integreringstilskudd	xx	xx	xx
Uførepensjonister 18–49 år	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	0,69	0,71	0,70

x - signifikant på 10 %-nivå

xx - signifikant på 5 %-nivå

*Alternativ modell 2 – bosatte år, flyktninger uten integreringstilskudd, registrert hos NAV uten ytelse*

Statistikken over sosialhjelpsmottakerne presentert tidligere i dette avsnittet viste at personer registrert i den statlige delen av NAV utgjorde 80 prosent av sosialhjelpsmottakerne i Trondheim. En testkjøring hvor denne variabelen erstatter andelen registrerte ledige i alderen 25 til 66 år og andelen mottakere av uførepensjon i alderen 20–55 år, styrker ikke forklaringskraften. Hvis vi imidlertid kun velger å inkludere de som er registrert i den statlige delen av NAV, men som ikke har rett på eller mottar en ytelse, påvirkes forklaringskraften.

Forslaget til modell gitt i Kommuneproposisjonen har inkludert en variabel som angir andelen flyktninger uten integreringstilskudd. Bakgrunnen er at deres analyser viste at en høy andel innvandrere med kort botid virket utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. I og med at kommunene får kompensasjon for sosialhjelpsutgiftene til flyktninger gjennom integreringstilskuddet (de første fem årene de er bosatt i kommunen), mente utvalget at denne gruppen innvandrere ikke bør inngå som kriterium i kostnadsnøkkelen. Derfor erstatter vi dagens innvandrer variabel med flyktninger uten integreringstilskudd.

Alternativ 2 består dermed av følgende forklaringsvariabler:

- bosatte i aldersgruppen 20–66 år
- personer registrert i den statlige delen av NAV som arbeidssøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne, uten å ha rett på eller motta ytelse (dagpenger, individstønad, arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon)
- flyktninger uten integreringstilskudd (flyktninger bosatt i mer enn fem år)

Tabell 3.10 Estimeringsresultater alternativ modell 2 – variabelens signifikansnivå og modellens forklaringskraft. Avhengig variabel: bruttososialhjelpsutbetaling per innbygger. Estimeringsmetode: minste kvadraters metode. Kommuner med mer enn 12 000 bosatte. 2010–2012.

	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Bosatte 20–66 år	xx	xx	xx
Registrert i den statlige delen i NAV, uten ytelse	xx	xx	xx
Flyktninger uten integreringstilskudd	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	0,65	0,64	0,66

x - signifikant på 10 %-nivå

xx - signifikant på 5 %-nivå

Alle de tre forklaringsvariablene er signifikante på 5-prosentnivå i denne treårsperioden. I tillegg er forklaringskraften til denne alternative modellen noe høyere enn dagens modell (0,66 mot 0,62 i 2012).

Når vi inkluderer kvalifiseringsstønad, øker forklaringskraften også for denne modellen, om enn ikke i like stor grad som for de to foregående modellene. Alt i alt gir alternativ modell 2 det kriteriesettet med høyest forklaringskraft av dem som ble testet, samtidig som variablene som inngikk, hadde signifikant forklaringskraft i hele perioden.

Tabell 3.11 Estimeringsresultater alternativ modell 2 – variabelens signifikansnivå og modellens forklaringskraft. Avhengig variabel: samlet gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og kvalifiseringsstønad per innbygger. Estimeringsmetode: minste kvadraters metode. Kommuner med mer enn 12 000 bosatte. 2010–2012.

	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Bosatte 20–66 år	xx	xx	xx
Registrert i den statlige delen i NAV, uten ytelse	xx	xx	xx
Flyktninger uten integreringstilskudd	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	0,70	0,72	0,74

### Vekting av kriterier og konsekvensanalyse – økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsordningen

Vektingen av kriteriene, det vil si hvor stor innflytelse de enkelte demografiske nøkkeltallene har på den endelige fordelingen av midler til økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsordningen mellom bydelene i Trondheim, gjøres med utgangspunkt i hvor mye hvert av kriteriene forklarer av variasjonen i utgiftene mellom kommuner (med mer enn 12 000 bosatte) og bydeler i Norge.

For å beregne hvilke konsekvenser en endring av kriteriesettet har på budsjettfordelingen, er det beregnet vekter for to av modellene i foregående avsnitt: dagens kriteriesett og alternativ modell 2. Siden modellen gitt i Kommuneproposisjonen 2011 ga lavere forklaringskraft, inngår ikke denne i den videre analysen.

Tabell 3.12 gir dagens vekter samt de oppdaterte vektene beregnet på grunnlag av data fra 2010 til 2012. Variabelen *uførepensjonister i alderen 18 til 59 år* hadde ikke signifikant forklaringskraft i 2012. I tillegg viste analysene av 2010- og 2011-data at denne variabelen forklarte lite av forskjellene i utbetalinger av økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad. Den utelates derfor når vektene som utgjør dagens modell, skal justeres.

Tabell 3.12 Beregnede vektter for fordeling av midler til økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsordningen mellom bydelene i Trondheim, basert på dagens kriteriemodell.

	Vektter per i dag	Oppdaterte vektter
Bosatte 20–66 år	0,20	0,25
Arbeidsledige 25–66 år	0,20	0,35
Kommunale boliger	0,30	0,10
Innvandrere	0,15	0,30
Uførepensjonister	0,15	.

Vektene for alternativ modell 2 er vist i tabell 3.13. Sammenlignet med dagens indikatorsett inneholder denne en ny innvandrersvariabel og en «NAV-variabel» som angir personer registrert som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne i etaten, men som ikke mottar ytelse fra NAV.

Tabell 3.13 Beregnede vektter for fordeling av midler til økonomisk sosialhjelp mellom bydelene i Trondheim, alternativ modell 2.

	Beregnete vektter
Bosatte 20–66 år	0,30
Registrert i den statlige delen i NAV, uten ytelse	0,45
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,25

Basert på de nye vektene og data fra 2012 har vi beregnet andelen av de budsjetterte midlene til funksjonsområde 281 og 276 som tilfaller bydelene i 2013 når de oppdaterte vektene knyttet til dagens modell og vektene i modell alternativ 2 blir lagt til grunn.

Tabell 3.14 Konsekvensanalyse. Beregnet andel av tildelt budsjett for KOSTRA-funksjon 281, basert på dagens kriterier, oppdaterte kriterier og alternativ modell 2.

Bydel	Beregnet andel*	Oppdatert andel	Prosentvis endring	Justert andel	Prosentvis endring
	2013	Dagens modell	Dagens modell	Alternativ modell 2	Alternativ modell 2
Midtbyen	28,8 %	27,8 %	-3,6 %	27,3 %	-5,2 %
Østbyen	28,3 %	26,6 %	-6,1 %	25,5 %	-10,1 %
Lerkendal	23,4 %	25,2 %	7,8 %	25,0 %	6,9 %
Heimdal	19,4 %	20,4 %	4,9 %	22,2 %	14,3 %
I alt	100,0 %	100,0 %		100,0 %	

\*Budsjett beregnet fra dagens kriterier. Avviker fra faktisk budsjett som følge av at datagrunnlaget omfatter tall for hele 2012.

Tabell 3.14 viser at de oppdaterte vektene basert på samme kriterier som utgjør dagens kriteriesystem, gir en høyere andel av budsjettmidlene til Lerkendal og Heimdal.

Beregnet prosentvis økning er henholdsvis 7,8 og 4,9 prosent. Basert på budsjetterte midler for 2013 vil endringen utgjøre om lag 2,9 og 1,5 millioner kroner. Midtbyen ville mottatt 3,6 prosent mindre, mens tilsvarende tall for Østbyen er 6,1 prosent mindre. Reduksjonen beregnet i kroner vil være henholdsvis 1,6 og 2,7 millioner.

Alternativ modell 2 gir ytterligere omfordelingseffekter og da særlig for to bydeler. Benyttes de tre kriteriene som her legges til grunn, vil Heimdals tildelte budsjettmidler øke med 14,3 prosent (4,3 millioner kr), mens Østbyen vil få en reduksjon på 10,1 prosent (4,5 millioner kr). Også med denne modellen vil Midtbyens budsjett reduseres (5,2 prosent/2,4 millioner kr) og Lerkendals budsjett øke (6,9 prosent / 2,5 millioner kr).

### **Oppsummering: Økonomisk sosialhjelp (KOSTRA-funksjon F281) og kvalifiseringsordningen (F276)**

Forklaringskraften til kriteriesettet som i dag ligger til grunn for å fordele midler til økonomisk sosialhjelp, har sunket i perioden fra 2006 til 2012. Disse resultatene må imidlertid ses i lys av innføringen av kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden. Inkluderes kvalifiseringsstønaden, viser beregningene at forklaringskraften til dagens modell er robust over tid.

#### **Anbefalinger**

- Forklaringskraften til modellen som omfatter både sosialhjelp og kvalifiseringsordningene, er markant høyere enn modellen som kun omfatter sosialhjelp.

**Vi anbefaler derfor at fordelingen av midler til KOSTRA-funksjonene 281 og 276 er basert på ett og samme kriteriesett.**

- Variabelen *andelen uførepensjonister i alderen 18 til 59 år* er ikke signifikant i 2012. Alene forklarer den også lite av variasjonene i sosialhjelp og kvalifiseringsstønad de foregående årene.

**Hvis dagens modell beholdes, anbefaler vi å fjerne dette kriteriet og benytte de justerte vektene presentert i tabell 3.12.**

- En alternativ modell som omfatter kriterier knyttet til *bosatte i bydelene, personer som er registrert hos NAV uten å motta en ytelse, og flyktninger uten integreringstilskudd*, gir en noe høyere forklaringskraft enn dagens modell.

**Det kan vurderes å benytte kriteriesettet som utgjør alternativ 2 framfor dagens modell.**

**Konsekvensanalysen viste at dette alternativet vil gi en større endring i fordelingen av midler mellom bydelene enn en justering av vektene i dagens modell. Alternativ 1 vil også medføre at data må innhentes fra statistikkseksjonen til Arbeids- og velferdsdirektoratet.**

All statistikk som ligger til grunn for de alternative kriteriene/modellene, kan enten hentes fra Statistisk sentralbyrås hjemmesider og fra Grønt hefte eller bestilles fra statistikkseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

## Utgifter til sosialtjenesten (KOSTRA-funksjoner F241, F242, F243)

På grunnlag av data fra Trondheim kommune har vi beregnet hvor stor andel av Trondheim kommunes KOSTRA-rapporteringer på de ulike KOSTRA-funksjonene som kriteriefordeler og regnskapsføres under sosiale tjenester. Det viser seg at det er en svært liten andel av midlene som rapporteres på KOSTRA-funksjon 241 og 243, som kriteriefordeler og regnskapsføres under sosiale tjenester. Det innebærer at mesteparten av Trondheim kommunes utgifter under disse KOSTRA-funksjonene enten ikke kriteriefordeler eller kriteriefordeler og regnskapsføres under andre tjenesteområder i kommunen. Siden vi bruker KOSTRA-rapporteringen på bydels- og kommunenivå som avhengig variabel i våre analyser, kan det dermed være helt andre forhold enn de vi studerer under sosiale tjenester, som styrer den kommunale variasjonen i disse utgiftene. Vi vurderer det derfor som lite hensiktsmessig å kriteriefordeler disse postene og vil foreslå at de enten slås sammen med 242 eller fordeles utenom kriteriesystemet.

Tabell 3.15 Andelen midler som rapporteres på KOSTRA-funksjon F241, F242 og F243, som regnskapsføres under sosiale tjenester. 2009–2013.

	F241	F242	F243
	Diagnose, behandling, rehabilitering	Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	Tilbud til personer med rusproblemer
År			
2009	2,6	36,3	6,8
2010	2,8	34,5	11,1
2011	4,1	42	8,4
2012	3,1	47,5	5,6

I den videre analysen i dette avsnittet inngår derfor kun KOSTRA-funksjon F242.

### Hva forklarer kommunal variasjon i utgiftene til sosialtjenesten?

I kriteriesettet for sosialtjenesten (KOSTRA-funksjon F242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid) brukes i dag kriteriene relativ andel av befolkningen i alder 20



til 66, relativ andel arbeidsledige i alderen 16 til 24, relativ andel kommunale boliger og relativ andel ikke-vestlige innvandrere.

På tilsvarende måte som under analysen for området Økonomisk sosialhjelp (F281) og kvalifiseringsordningen (F276) tester vi hvilke variabler som er signifikante, forklaringskraften til modellen og hvor robust denne er over tid, ved hjelp av data for perioden 2006 til 2012. Selve regresjonsmodellen er gitt ved:

$$USk_i = a + b1Pk_i + b2ULk_i + b3KBk_i + b4Ik_i + uk_i$$

der  $USk_i$  er utgiftene til sosialtjenesten per bosatt i kommunen i år  $i$ ,  $Pk_i$  er andelen bosatte i alderen 20 til 66 år av det totale antall bosatte i kommunen i år  $i$ ,  $ULk_i$  er andelen registrert som arbeidsledige i alderen 16 til 25 år i år  $i$ ,  $KBk_i$  er andelen kommunale boliger av antall bosatte i kommunen i år  $i$ , og  $Ik_i$  er andelen innvandrere av det totale antall ansatte i kommunen i år  $i$ .

Det er stor forskjell i hvor godt dette kriteriesettet forklarer utgifter til sosialtjenester i store og mindre kommuner. Når alle kommuner tas med i analysen, reduseres forklaringskraften til kriteriesettet betraktelig. Som i analysen av sosialhjelpsutgifter vurderer vi at de største kommunene som mest relevante for å vurdere kriteriesettet for Trondheim kommune. Det betyr at datagrunnlaget begrenses til å omfatte kommuner med mer enn 12 000 bosatte.

Siden vi kun har tilgjengelige opplysninger for perioden 2009 til 2012 når det gjelder utgifter på bydelsnivå, begrenses analysen av modellens robusthet til denne perioden.

Tabell 3.16 Estimeringsresultater. Avhengig variabel: netto driftsutgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid (KOSTRA-funksjon F242) per innbygger. Estimeringsmetode: minste kvadraters metode. Kommuner med mer enn 12 000 bosatte. 2012.

	Regresjonskoeffisient	Signifikans
Konstantledd	-21,97	0,9627
Befolkningen 20–66 år	230,23	0,7803
Arbeidsledige 16–24 år	4361,95	0,0084
Kommunale boliger	13612	0,0001
Innvandrere	1430,46	0,0005

Basert på data for 2012 forklarer kriteriesettet om lag 40 prosent av variasjonene i utgifter til sosialtjenesten i store kommuner (minst 12 000 innbyggere). Variablene relativ andel kommunale boliger, relativ andel ikke-vestlige innvandrere og arbeidsledige 16 til 24 år har statistisk signifikant betydning for å forklare forskjellene mellom kommunenes utgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid.

Tabell 3.17 Estimeringsresultater – variabelens signifikansnivå og modellens forklaringskraft. Avhengig variabel: netto driftsutgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid (KOSTRA-funksjon 242) per innbygger. Estimeringsmetode: minste kvadraters metode. Kommuner med mer enn 12 000 bosatte. 2009–2012.

	2009	2010	2011	2012
	Signifikans	Signifikans	Signifikans	Signifikans
Befolkningen 20–66 år	.	.	.	.
Arbeidsledige 16–24 år	xx	xx	xx	xx
Kommunale boliger	xx	xx	xx	xx
Innvandrere	xx	xx	xx	xx
Modellens forklaringskraft	0,51	0,44	0,41	0,39

Analysen viser at forklaringskraften til denne modellen er blitt svakere over tid. I 2009 ble i overkant av 50 prosent av forskjellene i utgiftene til sosialtjenesten forklart ved det gitte kriteriesettet, mens dette var sunket til i underkant av 40 prosent i 2012.

Bortsett fra befolkningsvariabelen er de resterende forklaringsvariablene signifikant på 5-prosentnivå i denne fireårsperioden.

### Alternative kriterier

Ved hjelp av data fra 2010 til 2012 er det testet en rekke ulike modeller for å identifisere mulige nye kriterier som kan gi en modell med høyere forklaringskraft. Denne analysen ga imidlertid ingen nye forklaringsvariabler som bedre fanger opp forskjellene i utgiftene til sosialtjenesten mellom kommunene. Følgende kjennetegn ble forsøkt inkludert:

- Modellen presentert i Kommuneproposisjonen 2011 inneholder *uførepensjonister i alderen 18–49 år, flyktninger uten integreringstilskudd, opphopningsindeksen skilte\*ledige\*fattige og antall innbyggere 16–66 år*. Disse kjennetegnene ga et kriteriesett med markant lavere forklaringskraft enn dagens modell. I 2012 var forskjellen i underkant av 19 prosent.
- Det å kun erstatte variabelen ikke-vestlige innvandrere med flyktninger med integreringstilskudd reduserte forklaringskraften til modellen fra om lag 40 til 30 prosent.
- Under analysen av økonomisk sosialhjelp fant vi at kriteriet registrert i NAV uten ytelse bedret modellens forklaringskraft. Å erstatte ledige i alderen 16 til 24 år med personer registrert i NAV uten rett på ytelse i samme aldersgruppe forklarte ikke mer av de kommunale forskjellene i utgifter til sosialtjenesten enn hva den opprinnelige modellen gjorde.
- I tillegg ble kjennetegnene under testet, uten at de hadde signifikant betydning:
  - skilte
  - uføre

- lav utdanning
- andel ledige 25–66
- hopningsmålene ledig\*fattig\*skilt og ledig\*fattig

### Vekting av kriterier og konsekvensanalyse – utgifter til sosialtjenesten

Siden ingen av de alternative modellene som ble testet, ga økt forklaringskraft, er det kun beregnet vekter for kriteriesettet som benyttes i dag.

Forslag til vekter presentert i tabell 3.18 er beregnet i henhold til hvor mye disse forklarer av variasjonen i utgifter. Resten er lagt på demografikriteriet, det vil altså si andel av befolkningen mellom 20 og 66 år. Beregningene er basert på data fra 2010 til 2012.

Tabell 3.18 Beregnede vekter for fordeling av midler til utgifter til sosialtjenesten mellom bydelene i Trondheim.

	Vekter per i dag	Oppdaterte vekter
Bosatte 20–66 år	0,41	0,45
Arbeidsledige 16–24 år	0,19	0,15
Kommunale boliger	0,3	0,25
Innvandrere	0,1	0,15

Hvordan justering av vektene påvirker fordelingen av budsjetterte midler til KOSTRA-funksjon 242, er gjengitt i tabell 3.19. Beregningene er basert på 2012-data, som i fordelingsprosessen vil ligge til grunn for tildeling av midler i 2013. De justerte vektene fører til en dreining av midler fra Midtbyen og Østbyen til Lerkendal og Heimdal. Størst prosentvis økning finner vi i Heimdal, hvor andelen øker fra 18,8 til 19,6 prosent. Endringene i kroner basert på 2013-budsjettet vil bli som følger; Midtbyens og Østbyens budsjett vil bli redusert med om lag 230 000 og 430 000 kroner, mens Lerkendal og Heimdal vil få en økning på henholdsvis 260 000 og 400 000 kroner.

Tabell 3.19 Konsekvensanalyse. Beregnet andel av tildelt budsjett for KOSTRA-funksjon 242, basert på dagens kriterier, justert modell 1 og justert modell 2.

	Beregnet andel*	Justert andel	Prosentvis endring
Bydel	2013	Dagens modell	Dagens modell
Midtbyen	28,9 %	28,5 %	-1,5 %
Østbyen	28,8 %	28,0 %	-2,8 %
Lerkendal	23,4 %	23,9 %	2,1 %
Heimdal	18,8 %	19,6 %	4,0 %
I alt	100,0 %	100,0 %	

\*Budsjetten beregnet fra dagens kriterier. Avviker fra faktisk budsjett som følge av at datagrunnlaget omfatter tall for hele 2012.

## Oppsummering: Utgifter til sosialtjenesten (KOSTRA-funksjoner F241, F242, F243)

### Anbefalinger

- Som følge av at en svært liten andel av midlene som rapporteres på KOSTRA-funksjon 241 og 243, kriteriefordelles og regnskapsføres under sosiale tjenester, vurderer vi det som lite hensiktsmessig å kriteriefordele disse postene. **Vi anbefaler at KOSTRA-funksjon 241 og 243 enten slås sammen med 242 eller fordeles utenom kriteriesystemet.**
- Det er i analysen testet en rekke variabler for å finne kriterier som bedre kan forklare de kommunale forskjellene i utgiftene til sosialtjenesten. Ingen av disse kjennetegnene ga økt forklaringskraft. **Vi anbefaler at dagens kriteriesett beholdes.**
- Analysen viser at vektene som benyttes i dagens kriteriesett for fordeling av utgifter til sosialhjelp, har endret seg.

**Med utgangspunkt i tabell 3.18 bør det derfor vurderes å revidere vektene for fordeling av midler til utgifter til sosialtjenesten mellom bydelene i Trondheim. En slik revidering vil føre til en omfordeling av midler fra Midtbyen og Østbyen til Lerkendal og Heimdal.**

## Referanser

- Baardsgaard, E., Eide, T., Isdahl, E. C., Klungerbo, F., Korssjøen, M-A., Noodt, B. & Oftedal, S. S. (2006). *Sluttrappport med forslag til: Kriteriemodeller bydelsbaserte tiltaksenheter*. Trondheim kommune.
- Dahl, G., Enes, A. W., Jørgensen, T. & Trewin, C. (2006). *Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. Rapporter 2006/13. SSB.
- Dølvik, T., Nadim, M. & Nielsen, R. A. (2008). *Levekår og sosialhjelp*. Fafo-rapport 2008:02.
- Gilberg, P. A., Isdahl, E. C., Klungerbo, F., Mostad, L., Nerbø, D., Slettemoen, Aa. P., Torvik, M. & Valen, S. (2006). *Sluttrappport med forslag til: Kriteriemodeller bydelsbaserte forvaltningenheter*. Trondheim kommune.
- Løyland, K., Hjelmbrække, S. & Lunder, T. E. (2012). *Hopning av levekårsulemper i storbyene*. TF-rapport nr. 297.
- NOU 2005: 18. *Fordeling, forenkling og forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Oslo kommune (2012). *Budsjettfordeling til bydelene basert på kriterier – En innføring i kriteriesystemet*. Oslo: Byrådsavdelingen for finans.
- Prop. 124 S (2009-2010). *Kommuneproposisjonen 2011*. Oslo: KR.D.

## Vedlegg til kapittel 2

Tabell V2.1 Demografiske kjennetegn i 2011. For kjennetegn foreslått som kriterier til barne- og familietjenesten i Trondheim.

Kjennetegn	Midtbyen		Østbyen		Lerkendal		Heimdal		Trondheim	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
0-21 år	12 320	24,8	11 978	24,1	13 365	26,9	11 978	24,1	49 641	100,0
16-24 år	6091	28,3	5537	25,8	5939	27,6	3928	18,3	21 495	100,0
Grunn- og hjelpestønad 0-17 år*	337	25,1	304	22,7	369	27,5	331	24,7	1341	100,0
Ikke-vestlig 0-19 år	782	19,4	761	18,9	1082	26,9	1396	34,7	4021	100,0
Ikke-vestlig med kontantstøtte	112	23,5	107	22,5	122	25,6	135	28,4	476	100,0
Ikke-vestlig uten yrkesinntekt	623	22,5	655	23,6	747	27,0	745	26,9	2770	100,0
Lav utdanning 17-54 år	4936	25,2	4862	24,9	4921	25,2	4841	24,7	19 560	100,0

\* Tall for 2010, levert av Trondheim kommune

Tabell V2.2 Demografiske kjennetegn i 2012. For kjennetegn foreslått som kriterier til barne- og familietjenesten i Trondheim.

Kjennetegn	Midtbyen		Østbyen		Lerkendal		Heimdal		Trondheim	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
0-21 år	12 321	26,2	11 993	25,5	13 335	28,4	9383	20,0	47 032	100,0
16-24 år	5673	28,9	5232	26,7	5260	26,8	3442	17,6	19 607	100,0
Grunn- og hjelpestønad 0-17 år*	337	25,1	304	22,7	369	27,5	331	24,7	1341	100,0
Ikke-vestlig 0-19 år	882	21,5	785	19,1	1076	26,2	1368	33,3	4111	100,0
Ikke-vestlig med kontantstøtte	102	22,3	90	19,7	126	27,5	140	30,6	458	100,0
Ikke-vestlig uten yrkesinntekt	567	23,4	593	24,4	611	25,2	657	27,1	2428	100,0
Lav utdanning 17-54 år	4884	25,4	4677	24,4	4874	25,4	4763	24,8	19 198	100,0

\* Tall for 2010, levert av Trondheim kommune

## Vedlegg til kapittel 3

Tabell V3.1 Personer som mottok sosialhjelp i løpet av 2010, og befolkningen i alt<sup>1</sup>, etter demografiske kjennetegn, ytelser fra NAV, inntekt og utdanning.

	Trond-heim	Midt-byen	Øst-byen	Lerken-dal	Heim-dal	Oslo	Kristian-sand	Stavan-ger	Bergen	Sosialhjelps-mottakere i alt
<b>Demografiske kjennetegn</b>										
Andel kvinner	42 %	42 %	38 %	43 %	46 %	43 %	38 %	40 %	42 %	49 %
Andel under 25 år	24 %	24 %	20 %	25 %	24 %	12 %	25 %	22 %	19 %	14 %
Andel ikke-vestlige innvandrere	29 %	29 %	31 %	25 %	32 %	55 %	41 %	34 %	29 %	18 %
Ugifte <sup>1</sup>	87 %	86 %	88 %	87 %	85 %	81 %	83 %	86 %	85 %	61 %
<b>NAV</b>										
AAP <sup>2</sup>	23 %	24 %	24 %	20 %	23 %	25 %	26 %	20 %	24 %	5 %
Dagpenger	6 %	6 %	5 %	6 %	9 %	7 %	5 %	10 %	5 %	4 %
Individstønad	3 %	4 %	3 %	4 %	3 %	3 %	4 %	2 %	3 %	0 %
Registrert NAV, uten ytelse	36 %	34 %	40 %	35 %	33 %	29 %	26 %	29 %	27 %	4 %
Uførepensjon	10 %	10 %	8 %	11 %	12 %	9 %	10 %	14 %	16 %	7 %
Ikke registrert hos NAV	21 %	22 %	20 %	24 %	20 %	27 %	29 %	25 %	24 %	80 %
<b>Inntekt</b>										
Under 50 % av median inntekt	38 %	38 %	42 %	39 %	32 %	28 %	36 %	29 %	29 %	18 %
<b>Utdanning</b>										
Andel lav utdanning	62 %	61 %	63 %	61 %	65 %	66 %	69 %	71 %	66 %	24 %

1 = Stor andel missing

2 = Arbeidsavklaringspenger fra 1.3.2010

<sup>1</sup> Omfatter Trondheim, Oslo, Kristiansand, Stavanger og Bergen

Tabell V3.2 Personer som mottok sosialhjelp i løpet av 2011, og befolkningen i alt<sup>2</sup>, etter demografiske kjennetegn, ytelser fra NAV, inntekt og utdanning.

	Trond-heim	Midt-byen	Øst-byen	Lerken-dal	Heim-dal	Oslo	Kristian-sand	Stavan-ger	Bergen	Sosialhjelps-mottakere i alt
<b>Demografiske kjennetegn</b>										
Andel kvinner	42 %	41 %	37 %	43 %	48 %	53 %	38 %	41 %	41 %	49 %
Andel under 25 år	23 %	23 %	20 %	24 %	25 %	11 %	29 %	22 %	18 %	15 %
Andel ikke-vestlige innvandrere	31 %	30 %	35 %	27 %	32 %	57 %	47 %	37 %	32 %	19 %
Ugifte <sup>1</sup>	85 %	85 %	87 %	83 %	83 %	80 %	82 %	84 %	83 %	63 %
<b>NAV</b>										
AAP <sup>2</sup>	25 %	27 %	25 %	24 %	23 %	26 %	25 %	22 %	26 %	5 %
Dagpenger	5 %	5 %	5 %	6 %	6 %	5 %	5 %	7 %	5 %	3 %
Individstønad	4 %	3 %	4 %	4 %	4 %	3 %	3 %	3 %	2 %	0 %
Registrert NAV, uten ytelse	34 %	32 %	35 %	34 %	33 %	31 %	33 %	30 %	31 %	4 %
Uførepensjon	12 %	12 %	10 %	12 %	13 %	9 %	8 %	14 %	14 %	7 %
Ikke registrert hos NAV	21 %	20 %	21 %	20 %	22 %	25 %	26 %	25 %	21 %	80 %
<b>Inntekt</b>										
Under 50 % av median inntekt	37 %	36 %	41 %	37 %	33 %	30 %	42 %	33 %	33 %	19 %
<b>Utdanning</b>										
Andel lav utdanning	62 %	61 %	63 %	61 %	65 %	66 %	69 %	71 %	66 %	24 %

<sup>2</sup> Omfatter Trondheim, Oslo, Kristiansand, Stavanger og Bergen



Tabell V3.3 Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i løpet av 2010, etter demografiske kjennetegn, ytelser fra NAV, inntekt og utdanning.

	Trond-heim	Midt-byen	Østbyen	Lerken-dal	Heimdal	Oslo	Kristian-sand	Stavan-ger	Bergen	Sosial-hjelps-motta-kere i alt
<b>Demografiske kjennetegn</b>										
Andel kvinner	32 610	31 168	32 970	34 486	31 092	54 618	37 864	40 573	39 675	46 887
Andel under 25 år	26 079	26 140	28 030	25 214	24 468	41 090	26 088	38 054	37 341	36 036
Andel ikke-vestlige innvandrere	48 145	44 795	48 771	54 685	45 119	61 162	49 239	46 024	48 419	56 699
Ugifte <sup>1</sup>	33 044	31 577	36 418	33 135	29 625	53 603	35 684	42 181	43 460	46 991
<b>NAV</b>										
AAP <sup>2</sup>	24 875	22 530	23 936	30 026	24 047	41 923	29 187	36 973	36 517	37 850
Dagpenger	17 974	19 403	16 235	17 768	18 363	30 074	18 912	25 559	20 487	25 982
Individstønad	36 450	31 481	39 029	33 937	44 846	50 579	29 256	40 518	55 696	47 894
Registrert NAV, uten ytelse	40 890	34 916	46 195	41 690	39 267	64 683	47 013	50 111	52 949	56 893
Uførepensjon	27 508	25 128	20 372	19 725	14 557	30 443	23 936	30 992	27 279	28 146
Ikke registrert hos NAV	46 251	49 410	46 156	44 394	43 415	73 287	51 081	51 531	57 990	64 440
<b>Inntekt</b>										
Under 50 % av median inntekt	40 625	41 648	43 684	38 978	35 718	50 533	36 602	46 317	44 956	46 670
<b>Utdanning</b>										
Andel lav utdanning	35 636	33 398	37 630	37 946	32 456	58 101	38 932	45 265	46 795	50 984

1 = Stor andel missing

2 = Arbeidsavklaringspenger fra 1.3.2010

Tabell V3.4 Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i løpet av 2011, etter demografiske kjennetegn, ytelser fra NAV, inntekt og utdanning.

	Trond-heim	Midt-byen	Øst-byen	Lerken-dal	Heimdal	Oslo	Kristian-sand	Stavan-ger	Bergen	Sosial-hjelpsmot-takere i alt
<b>Demografiske kjennetegn</b>										
Gj.snitt utbet. kvinner	35 635	34 045	35 300	36 650	36 752	53 464	38 391	42 215	36 899	46 231
Andel under 25 år	26 158	28 575	25 120	25 187	24 500	40 171	27 657	34 496	27 579	34 579
Andel ikke-vestlige innvandrere	50 987	48 944	49 389	52 693	55 214	59 410	49 172	49 588	46 060	55 569
Ugifte <sup>1</sup>	35 506	34 199	37 719	34 736	34 482	50 605	37 446	42 419	41 321	45 312
<b>NAV</b>										
AAP2	27 762	27 606	25 702	31 615	25 576	37 694	31 619	34 708	35 572	35 506
Dagpenger	20 190	23 365	16 827	19 781	20 934	31 771	20 595	26 286	20 116	27 029
Individstønad	45 542	34 383	57 971	40 753	47 214	58 291	36 805	53 122	48 714	53 338
Registrert NAV, uten ytelse	45 961	40 734	50 122	47 476	44 308	64 946	44 798	55 030	52 534	57 935
Uførepensjon	27 738	30 373	23 251	26 333	33 046	27 703	26 439	30 411	24 624	27 178
Ikke registrert hos NAV	44 320	44 778	45 713	40 322	45 587	67 591	54 206	48 013	49 866	59 131
<b>Inntekt</b>										
Under 50 % av median inntekt	38 792	37 649	42 843	37 332	35 488	49 830	37 714	45 466	41 384	45 245
<b>Utdanning</b>										
Andel lav utdanning	38 636	36 411	40 524	39 586	37 706	56 039	41 591	43 975	43 855	49 524

1 = Stor andel missing

2 = Arbeidsavklaringspenger fra 1.3.2010



# Evaluering av kriteriene for budsjettfordeling til barne- og familietjenesten og sosialtjenesten i Trondheim

Trondheim kommune er inndelt i fire bydeler, som hver og en har ansvar for å levere kommunale tjenester til befolkningen. Behovet for og bruken av kommunale tjenester i de ulike bydelene påvirkes av forskjeller i befolknings sammensetningen. For å ta hensyn til disse forskjellene ved tildeling av ressurser, er det utarbeidet et budsjettfordelingssystem med kriterier knyttet til kjennetegn ved innbyggerne. I denne rapporten gis det en vurdering av kriteriesettene som benyttes for barne- og familietjenesten og for sosialtjenesten. Formålet er å undersøke om treffsikkerheten til kriteriene er endret over tid, og om det finnes alternative kriterier som bedre forklarer forskjellene i bydelenes utgifter.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2015:02  
ISBN 978-82-324-0178-9  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20407