



UTENFOR-REGNSKAPET DOKUMENTASJON AV INVESTERINGSMODELLEN

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

T +47 2252 5903
<https://no.ramboll.com>

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Forord	2
2.	Innledning	3
3.	Utenfor-regnskapets innhold	4
3.1	Offentlige tjenester og ytelser som inngår i modellen	4
3.2	Priser	4
3.2.1	Kriminalomsorgen	5
3.2.2	Lønns- og kapitalinntekter	5
3.2.3	Utdanning	5
3.2.4	Overføringer (stønader)	6
3.2.5	Kommunale helse- og omsorgstjenester	6
3.3	Spesialisthelsetjenesten	7
3.4	Barnevern	7
3.5	Målgrupper	8
3.5.1	Framskrivning av målgruppene	9
4.	Hvordan beregnes gevinster i modellen?	11

1. FORORD

Denne rapporten inneholder dokumentasjon av investeringsmodellen Utenfor-regnskapet. Modellen ble utviklet i perioden februar 2017 – mai 2019 i tett samarbeid med utvalgte kommuner og KS. Modellen har som formål å gi kommuner og fylkeskommuner mulighet til å ta langsiktige investeringsbeslutninger, samt gjøre det enklere å se de samlede kostnader og gevinster ved forebygging hos de enkelte aktørene og for hele samfunnet. Den skal også kunne fungere som et dialogverktøy som gjør det mulig å finne nye løsninger på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Rapporten er et teknisk bakgrunnsdokument til selve modellen. Formålet med rapporten er først og fremst å presentere datagrunnlag, metodiske prinsipper og antakelser som ligger til grunn i modellen. Mye av beskrivelsen er derfor teknisk og omhandler spesifikke definisjoner og estimeringsteknikker.

Modellen er utviklet i tett samarbeid med en arbeidsgruppe bestående av kommunene Søndre Land, Asker og Gausdal samt Telemark fylkeskommune og KS. Arbeidsgruppens formål har vært å utvikle en modell som samsvarer med kommunale og fylkeskommunale behov. Vi takker for gode innspill og kommentarer underveis i arbeidet.

Rambøll Management Consulting
2019

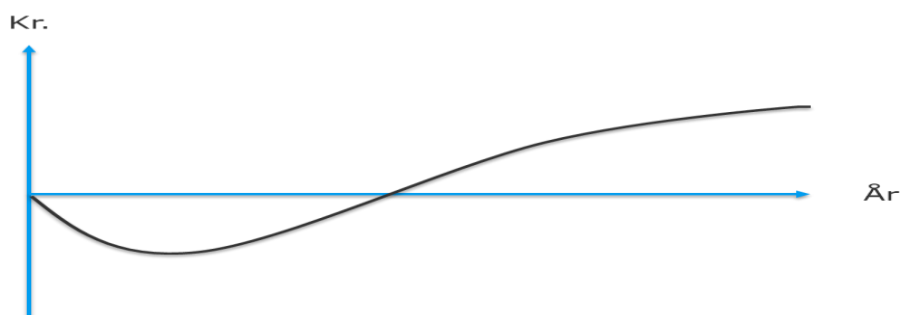
2. INNLEDNING

Utenforskap er betegnelsen for mennesker som sosialt, helsemessig eller arbeidsmessig er utenfor samfunnet. Konsekvensene av utenforskapet er store, spesielt for den enkelte, men også for samfunnet. Forebyggende innsats er derfor en investering som gir menneskelig og økonomisk avkastning for den enkelte og for samfunnet.

Rambøll Management Consulting har i tett samarbeid med kommuner og fylkeskommuner utviklet den første versjonen av investeringsmodellen Utenfor-regnskapet. Modellen har som formål å gi kommuner og fylkeskommuner et bedre beslutningsgrunnlag og dermed også føre til bedre beslutninger når kommunesektor og stat skal prioritere bruk av knappe ressurser. Det kan også ha en verdi i seg selv å vise samfunnets kostnader ved å la være å forebygge, eller hva det koster å ikke investere i tiltak som kan bidra til å øke samfunnets humankapital.

Tanken bak modellen er at forebyggende tiltak er en investering som kan gi besparelser i fremtiden. Det har imidlertid vist seg at slike investeringer kan være vanskelige å gjennomføre eller prioritere. Figuren under illustrerer at investeringen i første omgang er en ren kostnad, men at det i de neste årene kan komme økonomiske (og helsemessige) gevinster. Eksempler på gevinster kan for eksempel være redusert bruk av offentlige tjenester eller økte skatteinntekter.

Figur 1 Investeringsprofil



Hvis for eksempel et forebyggende tiltak kan bidra til at én ungdom fullfører videregående opplæring kan det ha betydning for samfunnets økonomi på flere måter. Forskning viser blant annet at ungdom som dropper ut av videregående opplæring har høyere risiko for arbeidsledighet, uførepensjonering og lavere inntekt.

Investeringsmodellen kan brukes til å beregne konsekvensene av forebyggende tiltak for en rekke målgrupper. I modellen er det per nå et begrenset antall målgrupper, men modellen kan utvides til å inkludere flere på et senere tidspunkt. For at de økonomiske virkningene av et tiltak skal være mest mulig nøyaktig er det viktig at det velges målgrupper i modellen som ligner på den målgruppen som tiltaket er ment for. Videre forutsetter modellen at brukeren legger inn enkelte tall selv. Det er viktig at disse tallene har høy kvalitet da de økonomiske konsekvensene ikke blir bedre enn kvaliteten på tallene som brukeren legger inn. Til sist er det viktig å påpeke at beregningene viser virkninger for offentlige budsjetter, og ikke de samfunnsøkonomiske konsekvensene.

3. UTENFOR-REGNSKAPETS INNHOLD

3.1 Offentlige tjenester og ytelser som inngår i modellen

Det er innhentet forbruk av en rekke offentlige tjenester og ytelser. I tillegg er det hentet inn inntektsdata slik at skatteinntekter kan beregnes. Tjenestene og ytelsene som inngår i modellen fremgår av tabellen under.

Tabell 1 Tjenester og ytelser som inngår i modellen

Sektor	Måleenhet	Kilde
Kriminalomsorgen	Antall straffede	SSB
Lønns- og kapitalinntekter	Skatt på gjennomsnittlig lønns- og kapitalinntekt	SSB
Utdanning	Antall i utdanning (videregående opplæring og høyere utdanning)	SSB
Overføringer (stønader)	Skattepliktige og skattefrie overføringer, inkluderer også skatt på overføringer	SSB
Kommunale helse- og omsorgstjenester (inkl tannlege/-pleier)	Antall personer benyttet, gjennomsnittlig refusjon utbetalt	Kommunalt bruker- og pasientregister (KPR)
Spesialiserte helsetjenester	Antall personer benyttet, liggetid og episoder pr pasient	Norsk pasientregister (NPR)
Barnevernstjenester	Antall mottatt hjelpe- eller omsorgstiltak	SSB
Kostnader ved tiltaket		Fylles ut av brukeren

3.2 Priser

Forbruk av offentlige tjenester og ytelser, samt inntekter er prissatt i 2017-kroner. Tabellen under oppsummerer de forskjellige prisene og beregningsmåte. De er i tillegg forklart mer utfyllende under tabellen.

Tabell 2 Priser for offentlige tjenester og ytelser

Sektor	Måleenhet	Pris	Kilde
Kriminal omsorgen	Kostnad per straffet per år	Kr 322 032,-	Samlede overføringer fra post 01-70 delt på antall straffereaksjoner
Lønns- og kapitalinntekter	Skatt på gjennomsnittlig lønns- og kapitalinntekt	Etter sats	https://www.skatteetaten.no/satser https://lovdata.no/dokument/STV//for-skrift/2018-12-12-1992/KAPITTEL_3#%C2%A73-2
Utdanning	i) Driftsutgift per elev i videregående opplæring ii) Driftsutgift per student i høyere utdanning	i) 158 200 ii) 142 665	i) Utdanningsspeilet 2017 ¹ ii) Nasjonalregnskapet ²
Overføringer (stønader)	Skattepliktige og skattefrie overføringer, inkluderer også skatt på overføringer	Gjennomsnittlig utbetalt beløp	SSB

¹Utdanningsdirektoratet. Utdanningsspeilet 2017 <http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/innhold/del-4/4-4-kostnader-til-videregaende-opplaering/>

² Totalt utgifter til høyere utdanning delt på antall studenter.

Kommunale helse- og omsorgstjenester (inkl tannlege/-pleier)	Antall personer benyttet, gjennomsnittlig refusjon utbetalt	Gjennomsnittlig refusjon per pasient	Kommunalt bruker- og pasientregister (KPR)
Spesialiserte helsetjenester	Antall personer benyttet, liggetid og episoder pr pasient	Kostnad per liggedøgn og episode	Norsk pasientregister (NPR)
Barnevernstjenester	i) Kostnad per hjelpetiltak ii) Kostnad per omsorgstiltak	i) 106 713 ii) 1 541 713	Statsbudsjettet (Kap. 855 Statlig forvaltning av barnevernet).

3.2.1 Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgsstatistikken inneholder straffeutmålinger i form av betinget eller ubetinget fengsel med tilhørende gjennomsnittlig utmåling av fengselsdager i tilfellet ubetinget fengsel. Vi har brukt antallet straffete i hver alder for å beregne kostnadene for kriminalomsorgen. Prisen pr straffet pr år er estimert til å være omtrent 322 000,-.³

3.2.2 Lønns- og kapitalinntekter

Målgruppens lønns- og kapitalinntekter består av gjennomsnittlige lønnsinntekter per person per år i målgruppen.

Kilden til inntektsdata er i hovedsak fra skattemeldinger. Lønnsinntekt omfatter lønn, honorarer og andre godtgjørelser (inkl. inntekt opptjent til sjøs). Skattepliktige naturalytelser som for eksempel verdi av fri bil, fri telefon og lignende inngår også. Dagpenger ved arbeidsledighet er skilt ut som egen post under skattepliktige overføringer.⁴

Kapitalinntekter omfatter renteinntekter, aksjeutbytte, realisasjonsgevinster og andre kapitalinntekter i løpet av kalenderåret. Til fradrag kommer årets realisasjonstap.⁵

Skatt på lønns- og kapitalinntekter er i overensstemmelse med Skatteetatens satser⁶ og Stortingets skattevedtak⁷. Det blir også beregnet arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent for alle med lønnsinntekt

3.2.3 Utdanning

Utdanningsstatistikken viser andelen i målgruppen som er i videregående opplæring eller i høyere utdanning (høgskole eller universitet). Utdanningsdata er hentet fra Norsk Utdanningsdatabase etter Norsk standard for utdanningsgruppering⁸.

For å beregne kostnadene ved å ta utdanning multipliseres antallet i utdanning med driftsutgifter pr elev/student i henholdsvis videregående opplæring og høyere utdanning. Prisen per elev i

³ Samlede overføringer fra post 01-70 delt på antall straffereaksjoner (5 162 169 000/16 030= 322 032)

⁴ <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/3310/nb>

⁵ <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/10/nb>

⁶ <https://www.skatteetaten.no/satser/>

⁷ https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2018-12-12-1992/KAPITTEL_3#%C2%A73-2

⁸ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/36>

videregående opplæring er satt til 158 200,-⁹, mens prisen for en student i høyere utdanning er satt til 142 665¹⁰,-.

3.2.4 Overføringer (stønader)

SSBs inntektsdata viser gjennomsnittlige overføringer for hvert årstrinn og alle målgrupper. Det skilles mellom skattepliktige og skattefrie overføringer. De skattepliktige overføringene omfatter pensjoner fra folketrygden, inkludert uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, tjenestepensjon, avtalefestet pensjon (AFP), dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger og foreldrepenger¹¹. Skattepliktige overføringer blir skattlagt som lønnsinntekt. Skattefrie inntekter omfatter barnetrygd, bostøtte, studiestipend, sosialhjelp, grunn- og hjelpestønad m.fl.¹²

3.2.5 Kommunale helse- og omsorgstjenester

De kommunale helse- og omsorgstjenestene er i regnskapet summen av personer som har benyttet seg av tjenester innen områdene fastlege, helsestasjon og legevakten.

For hvert område har vi informasjon om antall pasienter som har benyttet tjenesten og gjennomsnittlig utbetalt refusjon per pasient. Kostnadene beregnes ved å multiplisere antall pasienter med gjennomsnittlig utbetalt refusjon. Det er knyttet utfordringer til dataene i kommunehelsetjenesten. Hvert område forklares derfor ytterligere nedenfor.

3.2.5.1 Fastlegen

Fastlegeordningen finansieres i hovedsak av tre ulike kilder; i) Pasienten via egenandel, ii) kommunen via basistilskudd og iii) refusjoner via Helfo. Egenandeler er ikke med i regnskapet da det ikke påvirker offentlige utgifter/inntekter. Basistilskuddet er fast per pasient på fastlegelisten og varierer derfor ikke med *aktivitet/behandling*¹³. De offentlige kostnadene til fastlegene i dette regnskapet er derfor basert antall pasienter multiplisert med gjennomsnittlige refusjoner per pasient.

3.2.5.2 Helsestasjon

Data for forbruk av helsestasjon inkluderer kun data fra svangerskapskontroller hvor jordmødre er utførende personell. Dette skyldes at helsestasjoner kun får refusjoner for enkelte utvalgte kontakter. Data for helsestasjon er derfor mangelfull og forbruket vil sannsynligvis underestimeres.

3.2.5.3 Tannhelsetjenesten

Den offentlige tannhelsetjenesten er organisert under fylkeskommunen, som skal sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, er tilgjengelige for alle som bor eller oppholder seg i fylket. De fleste voksne må i hovedsak dekke alle sine kostnader for behandling hos tannhelsetjenesten selv.

Data for tannhelsetjenesten er mangelfull i den forstand at vi ikke har data for forbruk av tjenesten med mindre behandlingen er refusjonsberettiget. Det er med andre ord offentlige kostnader som tilfaller fylkeskommunene som ikke er med i regnskapet. Dette gjelder sannsynligvis kun behandling til ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret.

⁹ Utdanningsdirektoratet. Utdanningsspeilet 2017 <http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/innhold/del-4/4-4-kostnader-til-videregaende-opplaering/>

¹⁰ Totalt utgifter til høyere utdanning delt på antall studenter.

¹¹ <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/12/nb>

¹² <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/12/nb>

¹³ Unntaket for dette er fastlønte fastleger hvor kommunen må betale per aktivitet/behandling. Vi har imidlertid ingen data om dette og det antas å utgjøre en liten andel av totalsummen

3.3 Spesialisthelsetjenesten

Spesialisthelsetjenesten er i regnskapet summen av områdene

- i) Avtalespesialister innen psykisk helsevern og somatikk (AVT)
- ii) Psykisk helsevern for barn og unge (BUP)
- iii) Psykisk helsevern for voksne (PHV)
- iv) Somatiske sykehus og klinikker (SOM)
- v) Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB)

For hvert område har vi informasjon om antall pasienter som har benyttet tjenesten, gjennomsnittlig liggetid per pasient, og gjennomsnittlig antall episoder per pasient.

Liggetid er beregnet ut fra differansen mellom inn- og utdato for alle typer episoder. Det betyr at polikliniske kontakter og dagopphold, som har 0 dager i liggetid vil være med på å trekke ned gjennomsnittet.

En episode er definert som tidsperiode hvor pasienten får helsehjelp ved én og samme helseinstitusjon for ett og samme helseproblem. En episode kan være en poliklinisk kontakt eller et avdelingsopphold (dagopphold eller døgnopphold). En episode betegner aktivitet, ikke bare behandling.

Kostnadene beregnes ved å sette en kostnad per liggedøgn og kostnad per episode innen hvert område og multiplisere disse med forbruket.

Tabell 3 Priser på forbruk i spesialisthelsetjenesten

Område	Kostnad per liggedøgn	Kostnad per episode	Kilde
AVT	18 952,- fram til fylte 20 år 14 970,- f.o.m. 21 til fylte 59 år	4 200,- fram til fylte 20 år 4 028 f.o.m. 21 til fylte 59	Snitt av kostnad i BUP og SOM fram til fylte 20 år. Snitt av kostnad i PHV og SOM f.o.m. 21 år til fylte 59 år.
BUP	20 446,-	3 430,-	Samdata ¹⁴
PHV	12 483,-	3 087,-	Samdata
SOM	17 457,-	4 969,-	Samdata
TSB	7 562,-	2 867,-	Samdata

3.4 Barnevern

Kostnadene for barnevern er summen av antallet som mottar hjelpe- og/eller omsorgstiltak fram til fylte 23 år.

Hjelpetiltak er etter lov om barneverntjenester hjemlet i § 4-4 (i gammel barnevernlov både § 18 forebyggende tiltak og § 51 ettervernstiltak). Hjelpetiltak kan for eksempel være økonomisk stønad, barnehage, SFO, støttekontakt, tilsyn, besøkshjem/avlastningshjem, hjemmekonsulent, avlastningsinstitusjon, foreldre-/barneplasser (mødrehjem), poliklinisk behandling i barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon, hjelp til bolig osv. Den nye barnevernsloven som kom i 1993 åpnet for at barn kan plasseres bort fra hjemmet, til for eksempel institusjon og fosterhjem, uten at det må treffes vedtak om å overta omsorgen. En slik plassering etter § 4-4 femte ledd, vil da bli et hjelpetiltak.

¹⁴ <https://helsedirektoratet.no/Documents/Statistikk%20og%20analyse/Samdata/2018-10%20Hovedresultater%20Samdata%20spesialisthelsetjenesten%202013-2017.pdf>

Omsorgstiltak er etter lov om barneverntjenester grunngitt i § 4-12 (etter gammel barnevernlov § 19). Alle vedtak om å ta omsorgen for barnet og plassere det til oppfostring bort fra hjemmet skal avgjøres i fylkesnemnda. Omsorgstiltak er tiltak hjemla i § 4-12 som for eksempel beredskapshjem, fosterhjem, barne-/ungdomshjem, bo-/arbeidskollektiv, rusmiddelinstusjon, barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon, psykiatrisk institusjon eller andre omsorgstiltak bort fra hjemmet. Når barnet er under omsorg, registreres alle tiltakene som omsorgstiltak

Antallet tiltak multipliseres med kostnaden for henholdsvis hjelpe- og omsorgstiltak. Et hjelpetiltak er prissatt til 106 713,- kroner, mens et omsorgstiltak er prissatt til 1 541 220,- kroner. Utregningen for dette gjengis i tabellen under. Det forutsettes at saksbehandlingen per barn er lik for hjelpe- og omsorgstiltak.

Tabell 4 Priser på forbruk i barnevernet

Post	Sum	Kostnad per barn
Brutto driftsutgifter tjeneste	4 358 506 000	76 602
Brutto driftsutgifter hjelpetiltak	1 412 973 000	30 111
Brutto driftsutgifter omsorgstiltak	14 605 168 000	1 464 618
Totalt	20 376 647 000	

Kilde: Statsbudsjettet (Kap. 855 Statlig forvaltning av barnevernet)

3.5 Målgrupper

Modellen har totalt 8 målgrupper opp til og med 59 år, hvorav én er sammenligningsgruppen. Data for målgruppe 1-4 er levert av Statistisk sentralbyrå, mens Helsedirektoratet har levert data for målgruppe 5-7. Tabellen under viser definisjonen av målgruppene.

Tabell 5 Beskrivelse av målgruppene i modellen

Nr	Målgruppe	Antall	Definisjon	Årstall for grunnlag
0	Gjennomsnittet av befolkningen	3 987 155	Alle under 60 år bosatt i Norge i 2017	2017
1	Barn i lavinntektsfamilier hvor barnet er norskfødt med innvandrerforeldre	99 585	Målgruppen er dannet ved å hente ut alle individer innenfor hvert statistikkår som i en alder mellom 0 og 15 år har vært i en husholdning med mindre enn 60 prosent av forbruksvektet medianinntekt (EU60). Deretter har vi beholdt kun de individene som er norskfødte med innvandrerforeldre (innvandringskategori C i SSBs befolkningsstatistikk)	2004-2017
2	Barn i lavinntektsfamilier hvor en av eller begge foreldrene mottar uføretrygd eller økonomisk sosialhjelp	208 376	Målgruppen er dannet ved å hente ut alle individer innenfor hvert statistikkår som i en alder mellom 0 og 15 år har vært i en husholdning med mindre enn 60 prosent av forbruksvektet medianinntekt (EU60). Deretter har vi beholdt kun de individene hvor minst én av foreldrene har mottatt enten uføretrygd eller økonomisk sosialhjelp	2004-2017

3	Unge som har står i fare for å ikke fullføre videregående opplæring på normert + 2 års tid	666 373	Målgruppen er per definisjon begrenset til individer i en alder 22 år eller høyere. Individene er hentet ut ved en gjennomgang av historiske data der henholdsvis elever på allmennfag/studiespesialiserende inngår i gruppen dersom de ikke er registrert med videregående utdanning 5 år etter opptak, og tilsvarende 6 år for elever i yrkesfag.	1998-2017
4	Barn med hjelpetiltak i barnevernet	233 260	Målgruppen er hentet ved en gjennomgang av historisk data og består av alle som i en alder mellom 0 og 15 år er blitt registrert med hjelpetiltak.	1994-2016
5	Barn som har foreldre med diagnose innen psykiske lidelser eller rusmiddelproblem	919 910	ICD-10, kategori F00-F99 eller ICPC2, diagnosegruppe 6 el. diagnosekapitel P	2008-2017
6	Barn diagnostisert med depresjon eller angst	72 200	ICD-10, kategori F40-F48 + F30-F39	2008-2017
7	Barn diagnostisert med atferdsvansker	132 227	ICD-10, kategori F90-F98	2008-2017

3.5.1 Framskrivning av målgruppene

Vi har fram- eller tilbakeskrevet alle målgruppene bortsett fra sammenligningsgruppen. Dette er gjort for å sikre en beregningsperiode i modellen på 40 år. Målgruppene er fram- eller tilbakeskrevet i ulik grad, avhengig av hvilket datamateriale som er tilgjengelig hos henholdsvis SSB og Helsedirektoratet. Tabellen under viser hvilke aldersintervall som er beregnet og hva som er utlevert.

Tabell 6 Fram- og tilbakeskriving av målgruppene

Nr	Målgruppe	Utlevert data (alder)	Beregnet data (alder)
0	Gjennomsnittet av befolkningen	0-59 år	
1	Barn i lavinntektsfamilier hvor barnet er norskfødt med innvandrerforeldre	0-28 år	29-59 år
2	Barn i lavinntektsfamilier hvor en av eller begge foreldrene mottar uføretrygd eller økonomisk sosialhjelp	0-28 år	29-59 år
3	Unge som har står i fare for å ikke fullføre videregående opplæring på normert + 2 års tid	22-35 år	1-21 år & 36-59 år
4	Barn med hjelpetiltak i barnevernet	0-36 år	37-59 år
5	Barn som har foreldre med diagnose innen psykiske lidelser eller rusmiddelproblem	0-24 år	25-59 år

6	Barn diagnostisert med depresjon eller angst	0-24 år	25-59 år
7	Barn diagnostisert med adferdsvansker	0-24 år	25-59 år

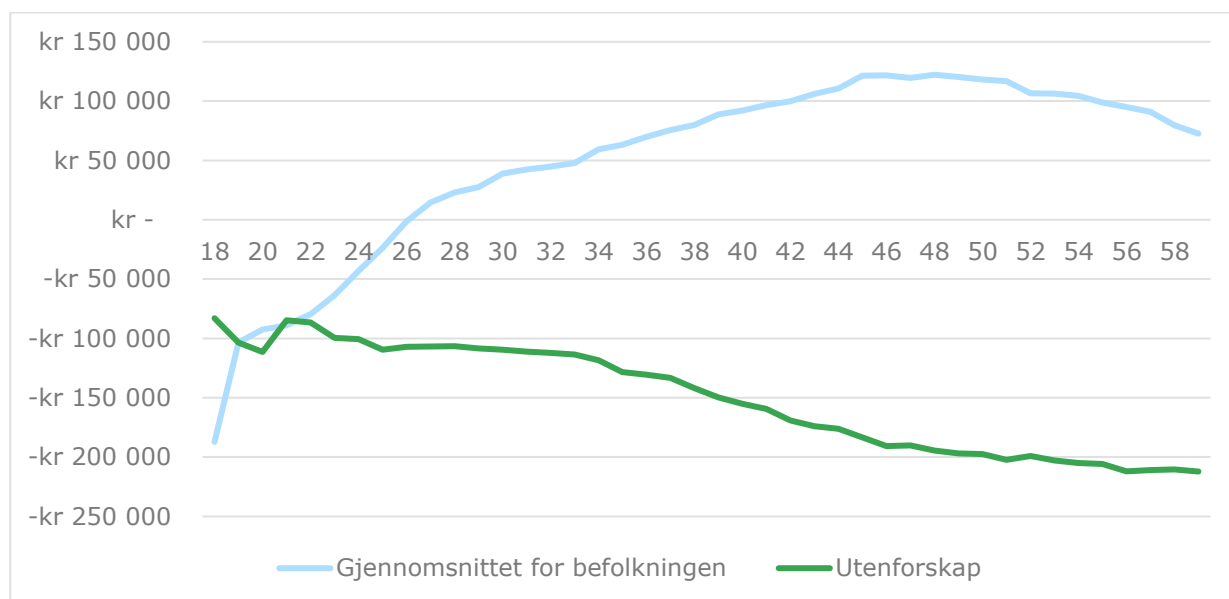
For alle, bortsett fra bruk av barnevern i målgruppe 3, har vi antatt at målgruppen følger utviklingen til sammenligningsgruppen. Nivåforskjellen holdes imidlertid konstant. Vi får da en indeks for hvert år som viser utviklingen innenfor hvert tjenesteområde. Dersom indeksen er over 1 øker antallet fra neste år og dersom den er under 1 går antallet ned.

Forbruk av barnevern for målgruppe 3 skilte seg ut ved at det kun er 2 årganger i statistikken. Vi har derfor tilbakeskrevet forbruk av barnevernstjenester for denne gruppen ved hjelp av forbruket til målgruppe 5. Dette fordi denne målgruppen ligner mest på målgruppe 3.

4. HVORDAN BEREGNES GEVINSTER I MODELLEN?

Gevinster generes i modellen dersom et tiltak mot en spesifikk målgruppe medfører at individer i denne målgruppen hadde vært lik individene i sammenligningsgruppen. Besparelsene blir med andre ord differansen i forbruk av offentlige tjenester, ytelser og skatteinntekter mellom den valgte målgruppen og sammenligningsgruppen. Figuren under viser nettogevinsten, inntektsbidrag til staten fratrukket kostnader til forbruk, per år per person for sammenligningsgruppen og individer i utenforskap.

Tabell 7 Nettogevinster per person per år



I eksemplet over blir gevinstene per person blå linje fratrukket grønn linje. For å få den totale gevinsten av tiltaket må man multiplisere med antall personer som går fra grønn linje, utenforskap til blå linje, sammenligningsgruppen.

