

Finansiering av sentrene mot incest og seksuelle overgrep

Rapport utarbeidet av Oslo Economics på vegne av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Finansieringsmodeller

Oslo Economics har bred erfaring med analyser av ulike finansierings- og tilskuddsmodeller. Vi har et egenutviklet rammeverk for å identifisere relevante finansieringsmodeller for ulike tjenester og tiltak. Rammeverket er velutprøvd over flere år og er blant annet benyttet ved utvikling av finansieringsmodeller for ulike e-helsetjenester og kommunale eiendomstjenester. Vi har også lang erfaring med evaluering av ulike tilskuddsmodeller.

Vår kjernekompetanse ligger i det å forstå hvordan modellenes utforming skaper ulike insentiver for ulike brukere og interessenter, og hvordan dette igjen påvirker deres adferd.

Finansiering av sentrene mot incest og seksuelle overgrep/Rapport 2020-18

© Oslo Economics, 22. mai 2020

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Senior Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. 415 21 059

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Oppdrag og metode	5
1.1 Sentre mot incest og seksuelle overgrep	5
1.2 Oppdrag og metode	5
1.3 Finansieringsmodell og begreper	5
1.4 Data og informasjonsgrunnlag	6
2. Sentrenes organisering, tjenester og finansiering i dag	7
2.1 Sentrenes organisering	7
2.2 Hovedgrupper av tjenester	8
2.3 Dagens finansieringsmodell og finansieringsgrunnlag	9
3. Kriterier for en god finansieringsmodell	11
3.1 Hovedgrupper av kriterier	11
3.2 Hensynet til tjenestetilbudet	11
3.3 Økonomiske hensyn	12
3.4 Administrative hensyn	13
3.5 Styringshensyn	13
4. Mulige finansieringsmodeller for SMISO	14
4.1 Mulighetsrommet	14
4.2 Hovedgrupper av finansieringsmodeller	16
5. Vurdering av ulike finansieringsmodeller	19
5.1 Metode for vurdering	19
5.2 Vurdering av modeller	19
5.3 Samlet vurdering	24
5.4 Anbefaling	26

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), utredet alternative finansieringsmodeller for Sentre mot incest og seksuelle overgrep (SMISO). I dag finansieres sentrene ved en kombinasjon av statlig tilskudd forvaltet av Bufdir, og lokale tilskudd fra kommuner, fylkeskommuner og helseforetak. Det statlige tilskuddet fastsettes relativt til den lokale finansieringen, slik at det statlige tilskuddet utgjør inntil 80 prosent av den totale finansieringen. Det er pekt på flere utfordringer ved denne finansieringsmodellen, blant annet usikkerhet rundt sentrenes finansiering og at modellen er ressurskrevende i administrasjon.

Oslo Economics har etablert et rammeverk for identifisering og vurdering av finansieringsmodeller for ulike tjenester og på ulike områder, som ligger til grunn for analysene i denne rapporten. Det er gjennomført intervjuer med representanter fra rundt halvparten av alle landets senter, i tillegg til representanter fra Bufdir, Fellesskap Mot Seksuelle Overgrep (FMSO) og enkelte vertskommuner. I tillegg er tidligere utredninger av SMISO og annen relevant bakgrunnsdokumentasjon gjennomgått.

Vi har identifisert seks overordnede modellvarianter som vi finner det aktuelt å vurdere for SMISO. De seks modellene er vurdert langs et sett vurderingskriterier som ivaretar hensyn til tjenestetilbudet, økonomiske hensyn, administrative hensyn og styringshensyn. Modellene er vurdert mot hverandre og mot dagens modell.

Fire av de seks modellene er sentralfinansieringsmodeller. Det vil si at disse modellene utelukkende er basert på statlig finansiering. Det utelukker imidlertid ikke at sentrene kan opprettholde en lokal finansiering ved siden av, men at dette er uten betydning for størrelsen på det statlige tilskuddet. Det som skiller de fire sentralfinansieringsmodellene er hvordan tilskuddet fordeles mellom sentrene. Modell 1 er basert på dagens fordeling og innebærer at det relative størrelsesforholdet mellom sentrene låses til det som er gitt ved dagens modell. Modell 2 innebærer at tilskuddet fordeles etter sentrenes størrelse, definert som en kombinasjon av befolkningsgrunnlag og geografi. Som et motstykke til en slik fordeling definerer vi Modell 3 med flat fordeling, der alle senter mottar det samme beløpet. Modell 4 er en kombinasjonsmodell bestående av et flatt fordelt basistilskudd i kombinasjon med en komponent som varierer med sentrenes størrelse (befolkningsgrunnlag og geografi).

To av modellene er samfinansieringsmodeller, der finansieringen baseres på en kombinasjon av statlig og lokale tilskudd fra kommuner, fylkeskommuner og helseforetak, slik som i dag. Begge modellene er frivillige, i den forstand at de lokale finansieringskildene ikke pålegges å betale. Ved begge modellene er imidlertid det statlige tilskuddet betinget av den lokale finansieringen, hvilket gjør at tilbudets finansiering og eksistens er helt avhengig av at de lokale finansieringskildene er villige til å bidra. I Modell 5 fastsettes det statlige tilskuddet relativt til de lokale tilskuddene, krone for krone. Modellen likner dagens finansieringsmodell, men med en betydelig høyere andel lokal finansiering (50%). I Modell 6 må den lokale finansieringen oppfylle en absolutt betingelse for å utløse statlig tilskudd. Modellen innebærer at den lokale finansieringen må overstige en gitt terskel, et minimumsnivå, og at dette utløser en statlig «toppfinansiering» basert på sentrenes størrelse (befolkningsgrunnlag og geografi).

Modellene har ulike styrker og svakheter. I analysen av modellene langs de definerte vurderingskriteriene fremgår det at sentralfinansieringsmodellene samlet sett kommer bedre ut enn samfinansieringsmodellene. Modell 4 (sentralfinansiert modell bestående av basistilskudd i tillegg til en variabel komponent), vurderes som best egnet til å sikre driften av SMISO etter gjeldende rundskriv og tildelingsbrev. Sentralfinansieringen fjerner den uforutsigbarheten sentrene lever med i dag, basistilskuddet sikrer at sentrene opprettholder en størrelse som er tilstrekkelig for å tilby faglig likeverdige tjenester og drive kostnadseffektivt, mens den variable komponenten ivaretar ulike behov for tilrettelegging som følge av forskjeller i befolkningsgrunnlag og geografi.

I våre vurderinger har vi sett på modellenes egenskaper isolert sett. Å etablere en finansieringsmodell fra start er et enklere utgangspunkt enn å skulle endre en eksisterende modell, som har satt seg over år, som er tilfellet for SMISO. Dagens finansiering av sentrene mangler systematikk langs variabler som vi peker på som aktuelle fordelingsnøkler. Dersom anbefalt modell skal innføres innenfor dagens økonomiske rammer, vil det måtte bety store omfordelinger mellom sentrene, der særlig de store sentrene rammes negativt. Dette kan unngås om man øker den totale rammen for tilskuddet. Alternativt, om man velger å innføre en modell innenfor dagens ramme, kan det være lurt å implementere endringen over tid slik at sentrene får tid til å omstille seg.

1. Oppdrag og metode

Sentre mot incest og seksuelle overgrep (SMISO) tilbyr råd, støtte og veiledning til dem som har blitt utsatt for seksuelle overgrep og deres pårørende. Sentrene finansieres i dag i hovedsak av stat og kommune. Det er ulike utfordringer ved dagens finansieringsmodell. Oslo Economics har på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet gjennomført en utredning av alternative finansieringsmodeller for sentrene.

1.1 Sentre mot incest og seksuelle overgrep

Sentre mot incest og seksuelle overgrep (SMISO) er et tverrfaglig, gratis og lavterskel hjelpetiltak uten krav om henvisning. Sentrene er et supplement til det offentlige hjelpeapparatet, og tilbyr råd, støtte og veiledning til dem som har blitt utsatt for seksuelle overgrep og deres pårørende, etter prinsippet om hjelp til selvhjelp.

I dag finansieres sentrene ved at 20 prosent lokal finansiering kan utløse inntil 80 prosent finansiering ved statlig tilskudd forvaltet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). I en evaluering av sentrene gjennomført av NOVA (Smette et al. 2017:8) ble det pekt på flere utfordringer ved denne finansieringsmodellen, og en utredning av endring av finansieringsmodell ble anbefalt.

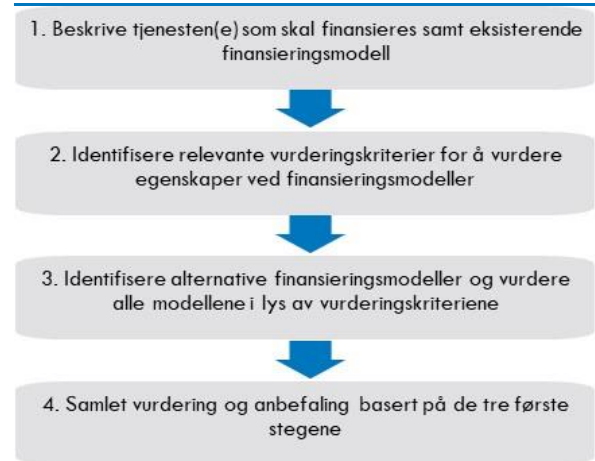
På bakgrunn av dette har Barne- og familiedepartementet (BFD) gitt Bufdir oppdrag i 2019/2020 om å gjennomføre en utredning om alternative finansieringsmodeller for sentrene. I den forbindelse har Bufdir engasjert Oslo Economics for å gjennomføre en ekstern utredning av mulige finansieringsmodeller.

1.2 Oppdrag og metode

Det utlyste oppdraget er en utredning av alternative modeller for finansiering av SMISO, herunder vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser. Minst én av modellene skal være kostnadsnøytral(e). Utredningen skal inneholde beskrivelse av alternative forslag til finansiering av sentrene, og munne ut i en anbefaling om svarer ut formålet til oppdraget; nemlig å vurdere om endringer i finansieringsmodellen og regelverket kan bidra til større forutsigbarhet og mer robuste sentre.

Vi har basert utredningen på en trinnvis tilnærming bestående av fire steg, illustrert i Figur 1-1.

Figur 1-1 Overordnet metode



Kilde: Oslo Economics

Det første steget er en beskrivelse av tjenestene som sentrene tilbyr. Forståelse for hvilke tjenester som skal finansieres er avgjørende i en vurdering av finansieringsmodeller. Det andre steget er en identifikasjon av relevante vurderingskriterier som finansieringsmodellene skal vurderes etter. Det vil være slik at ulike finansieringsmodeller har ulike fordeler og ulemper, som må veies opp mot hverandre i valg av modell. I det tredje steget identifiserer vi alternative finansieringsmodeller, som sammen med dagens modell vurderes i lys av vurderingskriteriene. Det fjerde og siste steget er en samlet vurdering og anbefaling basert på de tre første stegene.

1.3 Finansieringsmodell og begreper

Med finansieringsmodell mener vi på et overordnet nivå hvordan ressursbruken knyttet til aktiviteten ved sentrene dekkes inn og hvem som betaler for denne.

Ressursbruk kan i prinsippet dekkes inn på ulike måter gjennom faste eller variable bidrag, eller kombinasjoner av dette. Bidragene kan bestemmes av ulike forhold som størrelser, tjenestevolum o.l. Inndekningen kan skje gjennom sentral finansiering (statlig finansiering) eller lokal finansiering (kommunal, fylkeskommunale eller lokale helseforetak), hver av disse alene eller i kombinasjon (samfinansiering), og bidragene kan være obligatorisk eller frivillig.

Vi kommer nærmere tilbake til innretning av ulike finansieringsmodeller i kapittel 4.

1.4 Data og informasjonsgrunnlag

Beskrivelsen av tjenestetilbudet, identifisering av relevante vurderingskriterier samt utledning og drøfting av alternative finansieringsmodeller er basert på informasjonsinnhenting gjennom flere kanaler; litteraturstudier, dybdeintervjuer med relevante aktører og gjennomgang av eksisterende data.

1.4.1 Litteraturgjennomgang

Analysen bygger på gjeldende rundskriv og tildelingsbrev for sentrene, beskrivelse av sentrene på Bufdir sine nettsider samt relevante rapporter og andre dokumenter:

- Bufdir (2018). Rundskriv 10/2019. Regelverk for statlig tilskudd til sentre mot incest og seksuelle overgrep og ressursentre mot voldtekt.
- Beskrivelse av tjenestene ved SMISO (Bufdir, 2019)
- NOVA (2017). Sentrene mot incest og seksuelle overgrep. En evaluering av sentrenes arbeid og rammevilkår.
- Nordlandsforskning (2019). Kommunenes krisesentertilbud – en kunnskapsoversikt
- Årsrapporter om sentrene
- Avtaler mellom SMISO og tilknyttede kommuner

1.4.2 Intervjuer

En sentral del av prosjektet har bestått i å planlegge og gjennomføre intervjuer med representanter fra ulike SMISO. Utvalget av sentre dekke variasjon i størrelse, geografisk plassering og innretning i tjenestetilbud, og er gjort i samarbeid med Bufdir. Videre har vi intervjuet flere av vertskommunene for de utvalgte sentrene. Vi har også intervjuet paraplyorganisasjonen Fellesskap mot seksuelle overgrep (FMSO), samt representanter fra Bufdir, som er ansvarlige for dagens statlige finanseringsbidrag.

Intervjuene er gjennomført i perioden januar til mars 2020. Intervjuene er i all hovedsak gjennomført over telefon eller Skype, med unntak av aktørene som er lokalisert i Oslo. Det er gjennomført totalt 17 intervjuer, fordelt på 2 intervjuer med Bufdir, 1 intervju med FMSO, 11 intervjuer med SMISO og 3 intervjuer med vertskommuner. Tabell 1-1 gir oversikt over de gjennomførte intervjuene.

Tabell 1-1: Gjennomførte intervjuer

Aktør	Intervjuobjekt
Bufdir	Fagansvarlig tilskuddsordning
	Fagansvarlig kompetanse/utredning
	SMISO Agder
	SMISO Oslo
	SMISO Rogaland
	Krise- og incestsenteret i Fredrikstad
	SMISO Oppland
	SMISO Alta
	SMISO Tromsø
	SMISO Sør-Trøndelag
Sentre	Norasenteret
	SMISO Sogn og Fjordane
	Incestsenteret i Vestfold
	Gjøvik kommune
Vertskommuner	Sandnes kommune
	Kristiansand kommune
Andre	FMSO

Kilde: Oslo Economics

Intervjuene er gjennomført som såkalte semistrukturerte dybdeintervjuer. Det betyr at vi i forkant av intervjuene utarbeidet to temalister, en til sentrene og en til vertskommunene, med relevante spørsmål vi ønsket å få besvart. Under gjennomføringen fungerte temalistene som et verktøy for å sikre at relevante problemstillinger, temaområder og spørsmål ble dekket.

Temaene som ble drøftet i intervjuene var i hovedsak:

- Aktiviteter og tjenestetilbud ved sentrene, herunder samarbeid med vertskommune og ev. samarbeidskommuner samt utvikling av tjenestetilbud over tid
- Erfaringer med dagens finansieringsmodell, arbeid med å skaffe til veie lokal finansiering og styrker og svakheter ved eksisterende modell
- Ønsker for en alternativ finansieringsmodell, hva denne bør ivareta og muligheter og begrensninger for utforming av en alternativ modell

1.4.3 Datakilder

- Statistikk fra sentrene mot incest og overgrep (Bufdir, 2019)
- Årsrapporter SMISO
- SSB, befolkningsstatistikk for vertskommuner og bidragskommuner (SSB, 2020)
- Oversikt over tildelte tilskudd fra Bufdir i perioden 2017-2019
- Egenrapporterte tall for lokal finansiering for de senter vi har intervjuet

2. Sentrenes organisering, tjenester og finansiering i dag

Sentrene mot incest og seksuelle overgrep er et lavterskeltilbud til utsatte for incest og seksuelle overgrep og deres pårørende. Sentrene driver etter prinsippet om hjelp til selvhjelp, og er et supplement til det offentlige hjelpeapparatet. Det finnes totalt 22 slike sentre i Norge.

Sentrene tilbyr blant annet individuelle samtaler, gruppetilbud, temamøter, sosiale aktivitetstilbud og bistand i møte med offentlige hjelpeapparat. I tillegg har mange av sentrene informasjons- og undervisningsvirksomhet rettet mot skoler, barnehager og høyere utdanningsinstitusjoner, og for offentlige instanser og hjelpeapparat. Det kreves ingen henvisning for å benytte tilbudet ved sentrene.

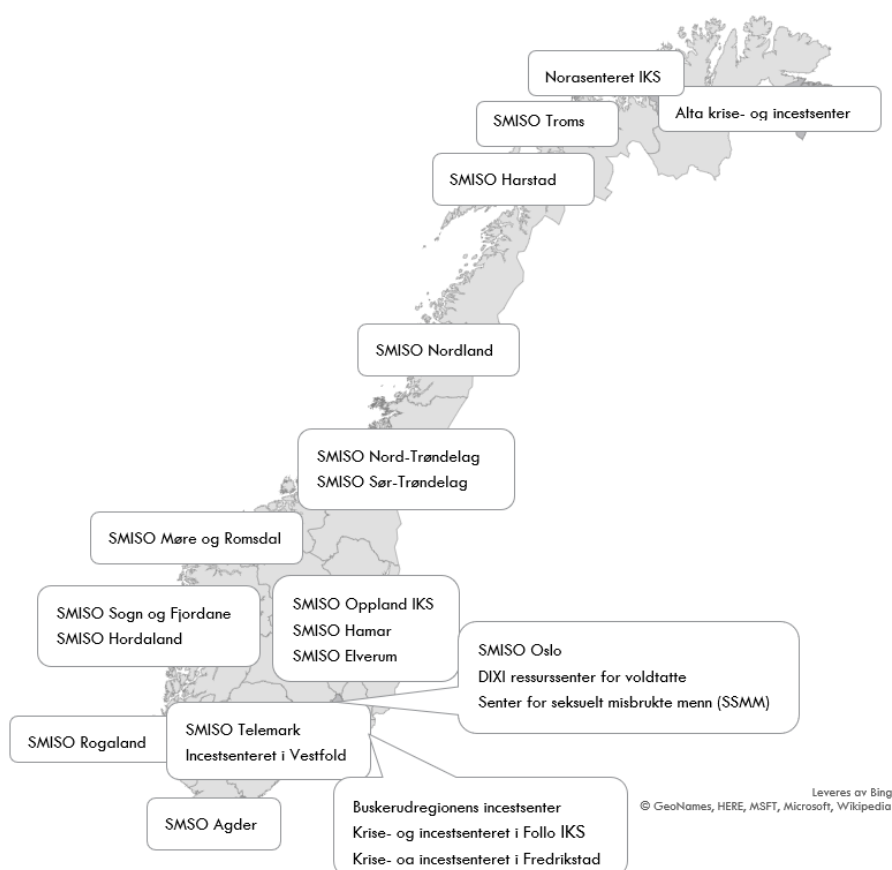
Sentrene finansieres av lokale bidragsytere (kommuner, fylkeskommuner og helseforetak) og statlig driftstilskudd. Kommuner, fylkeskommuner og helseforetak finansierer et egendefinert driftstilskudd, det vil si at de selv bestemmer om de finansierer og hvor mye. For hver krone de lokale aktørene bidrar med i driftstilskudd, utløses et statlig driftstilskudd som er inntil fire ganger større (det vil si 20-80-prosent fordeling).¹ Det er Bufdir som forvalter den statlige tilskuddsordningen, og tildeling av midler skjer etter gjeldende rundskriv og tilskuddsbrev.

I dette kapitlet gir vi en oversikt over sentrenes organisering og tjenestetilbud samt en nærmere beskrivelse av dagens finansieringsmodell.

2.1 Sentrenes organisering

De 23 sentrene mot incest og seksuelle overgrep er lokalisert over hele landet, som illustrert i Figur 2-1.

Figur 2-1: Sentre mot incest og seksuelle overgrep i Norge



Kilde: Bufdir

¹ Rundskriv og tilskuddsbrev setter en begrensning på vekst i statlig tilskudd fra år til år. For 2018 var satsen satt til 2,8

prosent. Økning i lokal finansiering utover 2,8 prosent vil dermed ikke utløse tilsvarende økning i det statlig tilskuddet.

De fleste av sentrene er organisert som stiftelser. I 2017 var tre organisert som interkommunale selskaper (IKS), ett drevet som kommunal virksomhet og ett drevet av en frivillig organisasjon. (Bufdir, 2017). De resterende fire var organisert som forening/lag/innretning eller annen fysisk enhet. Tre av sentrene er samlokaliserte krise- og incestsentre.

19 av sentrene er medlem av FMSO. Denne fellesorganisasjonen ble etablert i 1999 med formål om å samle sentre som arbeider etter selvhjelps-ideologi, være bindeledd for medlemssentre, fungere som felles talerør og være pådriver for sentrenes kvalitets- og utviklingsarbeid.

2.2 Hovedgrupper av tjenester

Sentrenes tilbud består primært av enesamtaler, gruppesamtaler, sosiale dagtilbud og undervisnings- og informasjonsarbeid. Tilbudene rettes hovedsakelig mot voksne, både utsatte og pårørende, men de fleste sentrene har også tilrettelagte tilbud for barn. De tre sentrene i Oslo retter tilbudet sitt mot utvalgte målgrupper; henholdsvis utsatte og pårørende av incest (SMISO Oslo), voldtekt (DIXI) og mannlige utsatte (SSMM).

2.2.1 SMISO-tjenester

Enesamtaler

Enesamtaler er individuelle brukersamtaler, enten fysisk eller over telefon, med faglig veileder. Hvor ofte og hvor mange samtaler som gjennomføres avhenger av den enkeltes behov.

Det tilbys også enesamtaler til pårørende av barn som er utsatt, partnere til voksne utsatte, den utsattes nettverk eller parsamtaler.

Selvhjelpsgrupper/gruppesamtaler

Selvhjelpsgruppene varierer fra senter til senter og settes sammen av medlemmer basert på deres alder, problematikk eller interesser. I gruppene deler brukerne tanker og erfaringer, og støtter hverandre. Tradisjonelt har gruppene vært basert på likemannsprinsippet og styrt av medlemmene som til enhver tid deltar i gruppene, men over tid gruppene i stadig større grad blitt styrt av en gruppeleder ansatt ved sentret. Gruppeleder gjennomfører individuelle samtaler med alle medlemmene i forkant.

Det finnes også pårørendegrupper der pårørende til barn og unge som har opplevd seksuelle overgrep kan møtes og utveksle erfaringer og mestringstrategier, og få informasjon om senvirkninger mv.

Andre gruppetilbud

I tillegg til selvhjelpsgrupper opprettes det også andre grupper basert på brukernes behov. Felles for gruppene er at de handler om måter å tilrettelegge for hjelp til selvhjelp. Eksempler på grupper er temagrupper, turer og fysisk aktivitet, kreative grupper og brukerkvelder.

Temamøter og kurs

I temamøter holdes foredrag om emner knyttet til seksuelle overgrep, av og til etterfulgt av åpen samtalegruppe der brukerne deler refleksjoner og erfaringer. I tillegg til temakvelder for utsatte avholdes det også møter for pårørende og foresatte, blant annet foresattekurs som gir kunnskap om reaksjoner på seksuelle overgrep, samt råd og veiledning om hvordan slike reaksjoner kan møtes.

Åpent hus og innomstikk

Flere sentre har uformelle og uorganiserte tilbud som åpent dag- eller ettermiddagstilbud der brukere kan treffe andre brukere og ansatte. Dette kan være felles lunsj, felles middag mv. Noen sentre har åpent for innomstikk et visst antall timer uken, mens andre åpner for brukerstyrte aktiviteter.

Utadrettet virksomhet og forebyggende arbeid

Sentrene driver med undervisning, informasjon og annen utadrettet virksomhet mot forskjellige målgrupper, fra barnehager til grunnskole, videregående skole og høyere utdanning samt instanser innenfor offentlig hjelpeapparat.

Det er presisert i Rundskriv 10/2019 (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2019) at utadrettet virksomhet skal utgjøre en mindre del av sentrenes virksomhet.

Annen hjelp

Sentrene kan hjelpe brukere med å ta kontakt med andre instanser, følge til møter eller delta i ansvarsgrupper og samarbeidsmøter rundt brukeren.

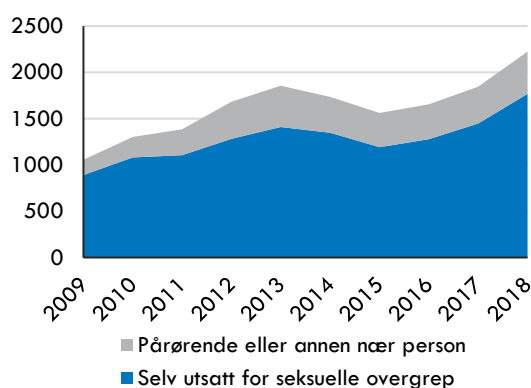
2.2.2 Etterspørsel etter SMISO-tjenester

Antallet som bruker sentrene mot incest og seksuelle overgrep har økt de siste årene. Figur 2-2 viser utviklingen i antall brukere fra 2009 til 2018, fordelt på brukere som selv har vært utsatt for seksuelle overgrep og pårørende. Merk at 2018-statistikken viser antall brukere ved 24 sentre, to flere enn tidligere år.² Dersom vi ser bort fra 2018, var antallet brukere i 2017 nesten dobbelt så høyt som i 2009.

² I 2018 var det totalt 24 sentre mot incest og seksuelle overgrep. Ett av disse, Samisk krise- og incestsenter, ble lagt

ned i 2019. I 2020 er det totalt 23 sentre mot incest og seksuelle overgrep i Norge, som vist i Figur 2-1.

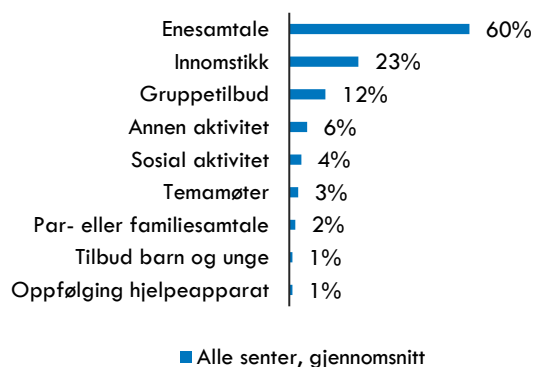
Figur 2-2: Antall brukere på sentrene mot incest og seksuelle overgrep



Kilde: Bufdir (2019)

Figur 2-3 viser hvilke(t) tilbud brukerne ved SMISO-sentrene benyttet seg av i 2018, basert på hva som ble oppgitt som formål for besøket. Andelen viser gjennomsnittet for alle sentrene. Merk at det var mulig å oppgi flere tilbud, og at summen av andelen derfor er større enn 100.

Figur 2-3: Formål ved besøk til SMISO-senter, 2018



Kilde: Bufdir. Merk at de besøkende kunne oppgi flere enn ett svar, og at summen av andelen derfor er større enn 100.

De aller fleste som oppsøker sentrene kommer for å ha enesamtale, etterfulgt av innomstikk og gruppetilbud. 6 av 10 oppgir enesamtale som eneste eller et av flere formål med besøket. Det har vært en endring i etterspørselen etter ulike aktiviteter over tid. Flere og flere oppgir enesamtale som formål med besøket; fra 54 prosent i 2013 til 60 prosent i 2018. Innomstikk har hatt en motsatt utvikling, fra 35 prosent i 2013 til 23 prosent i 2018. Etterspørselen etter gruppetilbudene har holdt seg lik gjennom perioden.

Det ligger stor variasjon i brukeraktivitet mellom sentrene i gjennomsnittandelene oppgitt over. Dette skyldes til dels at ikke alle senter tilbyr alle tjenester – flere senter tilbyr blant annet ikke innomstikk. Ved flere av de mindre sentrene avhenger gruppetilbudet av at et tilstrekkelig antall brukere ønsker å delta, og

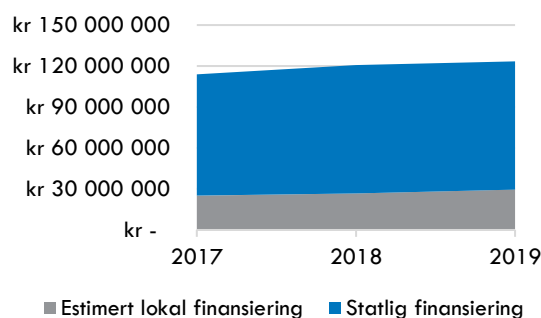
grupper opprettes kun i perioder der det er tilstrekkelig brukergrunnlag for det.

2.3 Dagens finansieringsmodell og finansieringsgrunnlag

I dag finansieres SMISO ved en kombinasjon av statlig tilskudd fra Bufdir og lokale tilskudd fra kommuner, fylkeskommuner og helseforetak (lokale bidragsytere). Tilskudd til ordinær senterdrift fra lokale bidragsytere skal til sammen dekke minst 20 prosent av driftsutgiftene. Dette utløser et statlig tilskudd som dekker de resterende inntil 80 prosentene. Det statlige tilskuddet er altså betinget av at den lokale del-finansieringen er på plass og utgjør inntil fire ganger summen av de lokale tilskuddene.

Figur 2-4 viser utviklingen i sentrenes finansiering i perioden 2017-2019. Beregninger er basert på data fra Bufdir, fra sentrenes årsrapporter og selvrapporterte tall fra de sentrene vi har intervjuet (se utvalg i Tabell 1-1). For de senter vi mangler informasjon om lokal finansiering, har vi gjort egne estimater.

Figur 2-4: Samlet finansiering av SMISO



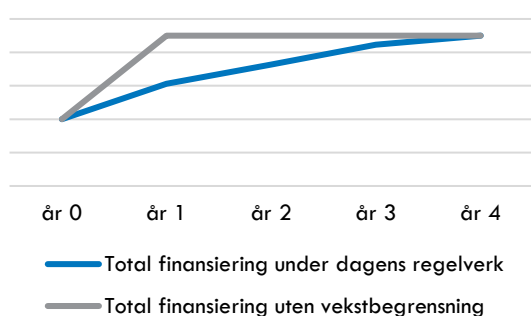
Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Bufdir, samt årsrapporter og selvrapporterte tall fra SMISO

Som figuren viser har utviklingen i finansieringen vært svak positiv i perioden. Samlet finansiering steg med omtrent 8 prosent i perioden. Om vi justerer for lønns- og prisvekst, vokser totalfinansieringen med kun 3 prosent i perioden, hvorav hele veksten inntreffer mellom 2017 og 2018.

Det er fastsatt en øvre ramme for hvor mye det statlige tilskuddet kan vokse fra ett år til et annet for hvert senter. I 2019 var denne rammen på 2,8 prosent, oppad begrenset til 500 000 kroner per senter. Dersom det foreligger sterke grunner, kan imidlertid senterne søke om å få innvilget statlig tilskudd som overstiger vektbegrensningen. Det kan være aktuelt når nye kommuner tilknytter seg senteret, når det oppstår store uforutsette kostnader eller ved behov for økt bemanning for å ivareta føringer som gis ved tildelingsbrevet fra Bufdir.

Hovedregelen er imidlertid at vekst i det statlige tilskuddet er begrenset. Det innebærer at vekst i lokal finansiering ikke nødvendigvis gir proporsjonal (4x) vekst i det statlige tilskuddet, ettersom det begrenses av denne øvre rammen. Dersom eksempelvis lokal finansiering stiger med 10 prosent ett år, og forblir på samme nivå i årene etter, vil totalfinansieringen ha steget med 10 prosent først tre år etter. Figur 2-5 illustrerer nettopp dette. Den blå linjen viser utvikling i total finansiering, gitt dagens regelverk, ved en 10 prosent økning i lokal finansiering fra år 0 til år 1. Den grå linjen viser hvordan utviklingen ville ha vært dersom statens tilskudd ble gitt uten denne vekstbegrensningen.

Figur 2-5: Total finansiering med og uten vekstbegrensning



Eksempelberegning gitt 10% vekst i lokal finansiering fra år 0 til år 1.

Vekstbegrensningen gjør at økte inntekter fases inn gradvis i stedet for stegvis. Det kan ha positive sider ved seg, da senterne kan tilpasse seg de økte inntektene over tid, noe som kan stimulere til at inntektsøkningen disponeres mer effektivt. Samtidig gjør vekstbegrensningen at andelen lokal finansiering overstiger 20 prosent over flere år. I regneeksempelet over er den lokale finansieringsandelen over 20 prosent i år 1, 2 og 3. De lokale finansieringskildene ender altså opp med å ta en større andel av totalfinansieringen i disse årene. Dersom den lokale

finansieringen i tillegg vokser videre i disse årene, vil det ta enda lenger tid før den statlige finansieringen faktisk utgjør 80 prosent. I prinsippet kan det være tilfeller der den statlige finansieringsandelen aldri når 80 prosent, fordi den lokale finansieringen vokser mer enn 2,8 prosent over tid. Eksempelvis kjenner vi til et senter som hadde en vekst i lokal finansiering på over 35 prosent fra 2018 til 2019. Økningen kom som følge av kommunenes ønske om et robust tilbud med styrket finansiering. Med dagens vekstbegrensning vil det ta over 10 år før det statlige tilskuddet igjen utgjør 80 prosent ved dette senteret, gitt ingen andre endringer i perioden.

Våre beregninger viser imidlertid at den andelen statlig finansiering i snitt ligger tett opptil den maksimale andelen på 80 prosent. Blant sentrene der vi har detaljert innsikt finansieringsgrunnlaget, finner vi at den statlige andelen ligger mellom 76 og 78 prosent i perioden 2017 til 2019.

I gjennomsnitt har hvert senter i underkant av 15 tilknyttede samarbeidskommuner (inkl. vertskommunen). Videre viser våre beregninger at rundt tre fjerdedeler av sentrene mottok støtte fra helseforetakene i perioden 2017 til 2019. Andelen som mottok støtte fra fylkeskommunen var noe lavere, men likevel ikke under to tredjedeler på det laveste (2017). Vi kjenner imidlertid til at enkelte senter har mistet finansieringen fra fylkeskommunen fra 2020, som en følge av regionreformen.

Flere av sentrene vi har intervjuet har inngått flerårige avtaler med kommunene, som sikrer en viss forutsigbarhet. Avtalene er gjerne spesifisert slik at kommunene forplikter seg til en kronesats per innbygger i avtaleperioden og at denne kronesatsen er lik for alle kommuner tilknytt hvert senter. Våre beregninger viser at sentrene samlet sett mottar 6,3 kroner per innbygger i lokalfinansiering. Den totale finansieringen, inkludert tilskuddet fra Bufdir, utgjør rundt 28,4 kroner.

3. Kriterier for en god finansieringsmodell

Finansieringsmodellene vurderes ut ifra fire overordnede hensyn; hensyn til tjenestetilbudet, økonomiske hensyn, administrative hensyn og styringshensyn. Under hver kategori av hensyn spesifiserer vi konkrete vurderingskriterier. Eksempler på vurderingskriterier under hensyn til tjenestetilbud er likeverdig tilbud til hele befolkningen og ivaretagelse av sentrenes egenart og fleksibilitet, mens forutsigbarhet i kostnader og inntekter er et vurderingskriterium under økonomiske hensyn.

3.1 Hovedgrupper av kriterier

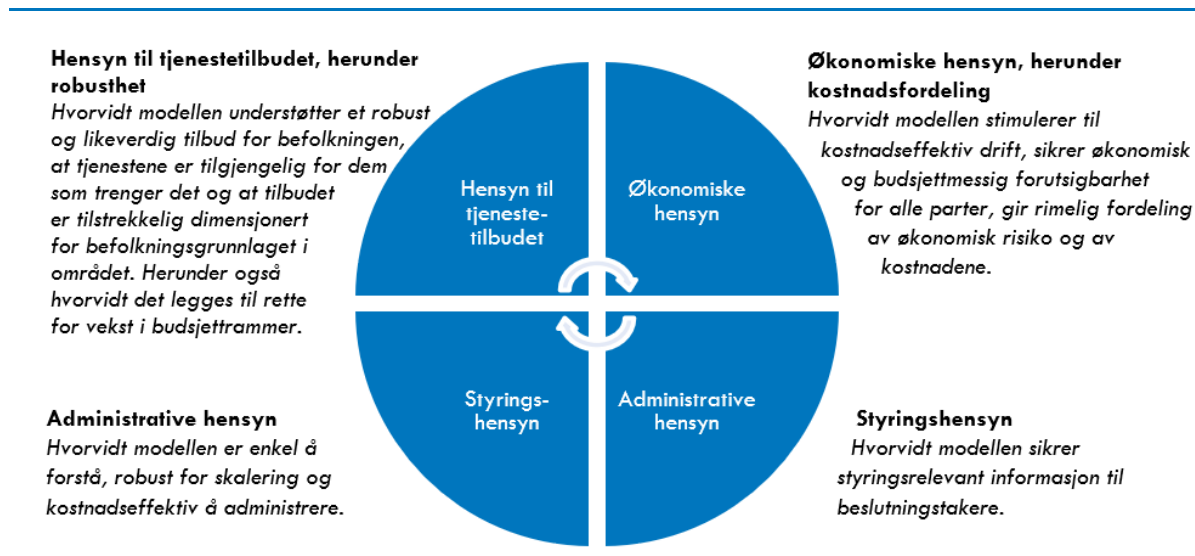
Som en del av oppdragsbeskrivelsen er det spesifisert at alternative finansieringsmodeller for SMISO bør sikre i) økonomisk forutsigbarhet, ii) robuste sentre og

iii) at modellene bør være enkle i administrasjon. NOVA-rapporten fremhever at flere etterlyser en finansieringsmodell sikrer likevelig tilbud i hele landet og som i større grad enn dagens modell legger til rette for vekst.

I Oslo Economics' rammeverk for vurdering av finansieringsmodeller tar vi utgangspunkt i fire overordnede hensyn som utgjør vurderingskriteriene. For hver av hensynene spesifiserer vi flere konkrete vurderingskriterier som modellene vurderes langs. Nevnte moment fra oppdragsbeskrivelsen og fra rapporten fra NOVA kan alle sorteres innunder disse fire kategoriene av hensyn. I tillegg har vi gjennom intervjuer med interessenter identifisert flere vurderingskriterier som ivaretar relevante momenter ved finansiering av sentrene.

Figur 3-1 presenterer de overordnede kategoriene for vurderingskriterier, med tilhørende forklaringer.

Figur 3-1: Kategorier av vurderingskriterier



Kilde: Oslo Economics

I det følgende drøfter vi disse hensynene eller vurderingskriteriene nærmere.

3.2 Hensynet til tjenestetilbudet

Kategorien *Hensyn til tjenestetilbudet* handler om at finansieringsmodellen skal stimulere til riktig lokal tjenesteinnretning ved hvert enkelt senter, og samtidig stimulere til et likeverdig tilbud til hele befolkningen. Videre skal finansieringsmodellen ivareta sentrenes fleksibilitet og egenart.

Det første vurderingskriteriet er at finansieringsmodellen stimulerer sentrene til å tilby tjenester som utgjør et supplement til hjelpeapparatet, og ikke tjenester som overlapper eller konkurrerer med øvrige tjenestetilbud. Fordi det lokale hjelpeapparatet kan se ulikt ut fra kommune til kommune, åpner dette kriteriet opp for at den lokale innretningen, omfanget og sammensetningen av tjenester også vil kunne se ulik ut fra senter til senter. Ulikheter i lokal innretning kan eksempelvis gi seg utslag i at enkelte sentre ansetter mange helsefaglige, mens andre sentre hovedsakelig har ansatte med sosialfaglig bakgrunn. Ulik innretning

kan videre komme til syne gjennom samarbeid med ulike deler av kommunale tjenester. Det avgjørende er at sentrenes tjenestetilbud kommer innbyggerne til gode ved at tjenestene utgjør et supplement til øvrig hjelpeapparat.

Det andre vurderingskriteriet er at finansieringsmodellen skal stimulere til likeverdig tilbud for hele befolkningen, på tvers av sentrene. Dette innebærer både faglig likeverdighet og lik tilgjengelighet. Med faglig likeverdighet menes at grunntilbudet av tjenester, kjernen i hva sentrene tilbyr, er det samme uansett hvilket SMISO man henvender seg til. I dette ligger en forutsigbarhet i hva et SMISO her, og gjenkjennelighet for brukere som oppsøker et annet senter for første gang for eksempel som følge av flytting. Med lik tilgjengelighet menes at brukerne ved et senter, uavhengig av hvor i landet de er bosatt, skal ha mulighet til å ta del i aktivitetene senteret tilbyr. Det er store geografiske forskjeller i landet, og de fleste sentrene var det eneste senteret i sitt fylke frem til fylkessammenslåingen i 2020. Det er dermed opplagt at reiseavstanden for brukere i Nordland er svært mye lenger enn reiseavstanden for brukere i tidligere Østfold. Kriteriet om lik tilgjengelighet kan derfor ikke tolkes dithen alle brukere skal ha lik reisevei til senteret de oppsøker. Lik tilgjengelighet kan derimot forstås som støtte til transport for brukere ved sentre som har en reisevei lenger enn en gitt grense. Lik tilgjengelighet kan også oppnås ved at ansatte ved et senter driver omreisende virksomhet der kommuner i periferien av området besøkes med jevne mellomrom, slik at brukere bosatt i delene som er lengst unna får mulighet til å benytte seg av tilbud nærmere hjemstedet sitt. Med andre ord er lik tilgjengelighet et uttrykk for at lange avstander løses ved at enten brukerne får hjelp til eller kompensasjon for å oppsøke senteret, eller eventuelt at senteret kompenseres for å oppsøke brukerne som er bosatt langt unna.

Det tredje vurderingskriteriet er at finansieringsmodellen skal ivareta sentrenes fleksibilitet og egenart. Dette er et poeng som NOVA-rapporten er opptatt av, og som mange av sentrene løfter frem som viktig. Ved å være et supplement til det offentlige hjelpeapparatet har SMISO-ene mulighet til i større grad selv legge føringer for hvilke tjenester de vil tilby, og på hvilken måte. Merk at vi med fleksibilitet og egenart mener noe annet enn mulighet for tilpasning etter lokale behov, som fanges opp av det første vurderingskriteriet. Egenarten ved sentrene ligger i deres historie, og etableringen og utviklingen som et hjelp-til-selvhjelp-tilbud bygd på likemannsprinsippet. Selv om sentrene har blitt profesjonalisert og ikke lenger bygger på likemannsprinsippet, skiller de seg fra mye av det øvrige hjelpeapparatet ved å være et lavterskeltilbud som ikke krever henvisning.

Brukerne deler sine historier og erfaringer uten at disse journalføres, og behandles derfor i mindre grad som pasienter eller klienter.

De tre vurderingskriteriene under hensyn til tjenestetilbudet er til dels motstridende. Mens likeverdig tilbud, og da særlig faglig likeverdighet, taler til fordel for standardisering og felles innretning ved sentrene, trekker kriteriet om lokal innretning og tilpasning i motsatt retning. Hvert enkelt senteres fleksibilitet og egenart vil også kunne havne i motsetning til det likeverdige tilbudet. Det er derfor viktig å få frem at tilpasningen, likheten og fleksibiliteten utspiller seg på ulike nivåer. Faglig likeverdighet i tilbud handler om at sentrene tar utgangspunkt i samme hovedmeny av tjenester. Lokal innretning handler om at sammensetningen av disse tjenestene tilpasses ved hvert enkelt senter, sett i sammenheng med øvrig tilbud. Og fleksibilitet og egenart handler om at sentrene, sammenlignet med det øvrige hjelpeapparatet, har mulighet til å møte sine brukere på en annen måte.

3.3 Økonomiske hensyn

Mens hensynet til tjenestetilbud skal sikre en riktig innretning av SMISO-tjenester, både lokalt og nasjonalt, og derigjennom ivareta at lokale og statlige ressurser benyttes på de riktige områdene, skal prinsippet om økonomiske hensyn ivareta kostnadseffektivitet.

I vurderingen av de økonomiske hensynene legger vi til grunn at innretning av tjenester er optimal, men fokuserer på hvordan tjenestene kan tilbys til lavest mulig kostnad. Det første vurderingskriteriet er derfor i hvilken grad finansieringsmodellen stimulerer til kostnadseffektiv drift. Det er grunn til å tro at det er stordriftsfordeler i drift av SMISO-sentrene, og at større sentre kan drive mer kostnadseffektivt enn mindre. Dette taler til fordel for finansieringsmodeller som legger opp til at de mindre sentrene blir større. I den grad kommunene opptrer som «krevende kunde» og i større grad enn staten holder oppsyn med hvordan ressursene brukes, kan det være at samfinansiering gir høyere kostnadseffektivitet i drift. Det motsatte vil være tilfellet dersom staten i størst grad holder oppsyn med sentrenes drift og virksomhet.

Det andre vurderingskriteriet er at modellen gir forutsigbarhet i inntekter og kostnader for involverte aktører. For sentrene er det finansieringsmodellen som avgjør inntektssituasjonen og dermed budsjettet som ramme for SMISO-tjenestene. En forutsigbar inntektssituasjon er en forutsetning for å kunne drifte og utvikle senterets tilbud og tjenester utover inneværende år. For aktørene som finansierer, er det sentralt å vite i hvilken grad finansieringen de stiller med utløser ekstra tilskudd, og i så fall hvor stort dette

tilskuddet er. En modell som i likhet med dagens kan utløse statlig tilskudd inntil en viss størrelse, gir lite forutsigbarhet for lokale finansieringskilder. Samtidig er vekstbegrensningen som skaper denne usikkerheten for lokale finansieringskilder i dagens modell, viktig for å sikre forutsigbarhet for staten. Forutsigbarhet for ulike aktører vil derfor i enkelte modeller måtte vurderes opp mot hverandre.

Det tredje vurderingskriteriet er at modellen gir en rimelig kostnadsfordeling mellom bidragsyterne. Hvem bidragsyterne er, vil avhenge av finansieringsmodell. Bak dette kriteriet ligger en tanke om brukerfinansiering – at den som benytter seg av en tjeneste, også er med på å betale for den. I den grad sentrene oppleves som et supplement til både statlig og kommunalt hjelpeapparat, kan det argumenteres for at både stat og kommune er med på finansieringen. Tilsvarende vil det oppleves som rimelig at helseforetak er med på å finansiere sentrene, dersom SMISO-tjenestene avlaster helsevesenets tilbud.

3.4 Administrative hensyn

De administrative hensynene ved valg av finansieringsmodell innebærer at forvaltningen skal være så enkel som mulig, i betydningen at berørte aktører ikke påføres en betydelig ressursbruk.

Det første vurderingskriteriet er at modellen er ressurseffektiv og enkel i administrasjon for alle aktører – både stat, kommune og sentrene selv. I tillegg kommer eventuelle øvrige bidragsytere, som fylkeskommuner og helseforetak. Administrasjonen vil være enklere jo færre finansieringskilder som er involvert, fordi dette krever mindre koordinering og arbeid med å skaffe til veie finansieringen.

Det andre vurderingskriteriet er at modellen er transparent for alle involverte finansieringskilder. Dette innebærer at det er tydelig hvem som betaler for hva. Transparensen avhenger av hvor kompliserte transaksjonen som gjennomføres er, og hvor mange aktører som er involvert, samt av hvor forståelig sammenhengen mellom tjenesten som ytes og betalingen er.

Det tredje kriteriet er at finansieringsmodellen bør være skalerbar og robust for endringer, i betydningen at den ikke er sterkt avhengig av etablerte strukturer eller organisasjoner som innebærer behov for hyppige endringer. Dagens modell, som baseres på kommunal finansiering som utgangspunkt for statlige tilskudd, er eksempelvis sårbar for sammenslåing av kommuner og/eller fylkeskommuner.

3.5 Styringshensyn

Styringshensynet skal ivareta hensynet til overordnet politisk og administrativ styring.

Vurderingskriteriet innenfor styringshensyn er at finansieringsmodellen sikrer styringsrelevant informasjon til beslutningstakerne. Styringsrelevant informasjon vil være rapportering om aktiviteter, henvendelser, nye brukere osv. ved sentrene. Det finnes allerede i dagens modell rapportering av de aller fleste relevante indikatorer på aktivitetsnivå. En finansieringsmodell som kobles til aktivitet i en eller annen form (stykkpris) vil sikre styringsrelevant informasjon i større grad enn hva som kommer frem av dagens rapportering.

4. Mulige finansieringsmodeller for SMISO

I dette kapittelet drøfter vi alternative finansieringsmodeller for SMISO. Drøftingene tar utgangspunkt i et utviklet rammeverk som viser ulike måter å tenke rundt slike alternativer.

4.1 Mulighetsrommet

Oslo Economics har etablert et rammeverk for å avgrense et hensiktsmessig mulighetsrom for hvordan

ulike subjekter/tjenester kan finansieres. Arbeidet i denne rapporten bygger på dette rammeverket. Rammeverket definerer fem akser som representerer relevante perspektiver for en finansieringsmodell, og hvordan hver akse kan operasjonaliseres. Aktuelle finansieringsmodeller kan utledes som kombinasjoner av ulike alternativ for hver av de fem aksene. Mulighetsrommet for finansiering av SMISO er illustrert i Figur 4-1. Under figuren drøfter vi de ulike mulighetene før vi i kapittel 4.2 definerer et utvalg modeller som vi anser som relevante å gå videre med.

Figur 4-1: Mulighetsrom for finansiering av SMISO

Akse 1	Akse 2	Akse 3	Akse 4	Akse 5
Hvilket prinsipp? Overordnet prinsipp for finansiering	Finansieringskilde Hvem betaler?	Fordelingsprinsipp Hvordan fordeles kostnader?	Beregningsmodell Hvordan beregnes kostnadsfordelingen?	Finansieringsinstrument
Ramme/ sentralfinansiering	Direkte over statsbudsjettet	Basert på politiske prioriteringer Fast «handlingsregel»	Basert på politiske prioriteringer Relativt til øvrige bidrag	Budsjettramme
Samfinansiering	Indirekte brukere ved tilknyttede kommuner	Frivillig bidrag	Frivillig bidrag	Frivillig bidrag
Brukerfinansiering	Indirekte brukere ved helseforetakene	Obligatorisk bidrag - fordeling etter volum	Fullt etter størrelse (befolkningsgrunnlag) Faktisk bruk (stykkprisfinansiering)	Tjenestepricing
	Andre interessenter	Obligatorisk bidrag - Lik fordeling	Differensiert flat sats Flat sats	

Kilde: Oslo Economics

4.1.1 Overordnet finansieringsprinsipp og kilder til finansiering

Akse 1, *prinsipp for finansiering*, definerer hvilket overordnet finansieringsprinsipp som ligger til grunn. Akse 2, *finansieringskilder*, er en operasjonalisering av dette og definerer hvilke konkrete aktører som betaler. Det sentrale skillet er sentralfinansiering i den ene enden og lokalfinansiering i den andre enden. *Sentralfinansiering* innebærer at sentrene fullfinansieres over statsbudsjettet, mens *lokalfinansiering* innebærer at lokale finansieringskilder bærer kostnaden alene. *Samfinansiering* kan her forstås som en kombinasjon av de to øvrige finansieringsprinsippene og vil innebære ulike former for «spleiselag» mellom staten og de lokale finansieringskildene, eksempelvis som ved dagens finansieringsmodell.

De lokale finansieringskildene som inngår i finansieringen i dag består av kommuner, fylkeskommuner og helseforetak. Vi kaller disse indirekte brukere (de betaler på vegne av sine innbyggere). Vi

har ikke identifisert andre lokale finansieringskilder som er aktuelle for finansiering av SMISO. Direkte brukere av SMISO, altså innbyggerne som benytter seg av tilbudet, er ikke en aktuell finansieringskilde ettersom det er lite forenelig med å være det lavterskeltilbudet SMISO ønsker å være. Det vil også være i konflikt med Bufdirs føringer for SMISO, jf. rundskriv (10/2017).

Ved lokal- og samfinansieringsmodeller går det et viktig prinsipielt skille mellom frivillige og obligatoriske modeller. Med det menes hvorvidt det er frivillig eller obligatorisk for de lokale finansieringskildene å finansiere SMISO. Ved en frivillig modell vil de lokale finansieringskildene ikke være forpliktet til finansieringen utover det de eventuelt selv måtte inngå av varige avtaler med SMISO. Ved en obligatorisk modell er de lokale finansieringskildene forpliktet til å stille med finansiering, eksempelvis ved regulering i lov eller forskrift. Eksempelvis ble kommunene lovpålagt å ha et krisesentertilbud i 2010, hvilket nødvendigvis impliserer at de også må finansiere

tilbudet. Det er en måte å gjøre finansieringen obligatorisk for de lokale finansieringskildene, og er noe som har vært et tilbakevendende tema i våre intervjuer med senterne. Det har ikke vært en del av vårt oppdrag å vurdere hvorvidt SMISO-tilbudet skal lovreguleres. Derfor er det kun frivillige sam- og lokalfinansieringsmodeller som er aktuelle for vårt arbeid, i tillegg til sentralfinansiering.

4.1.2 Fordelingsprinsipp og beregningsmodell

Akse 3, *fordelingsprinsipp*, definerer hvilket prinsipp som legges til grunn for fordeling av kostnadene. Med andre ord, hvilket prinsipp som legges til grunn for fastsettelse av tilskuddet hvert senter mottar. Akse 4, *beregningsmodell*, viser operasjonaliseringen av fordelingsprinsippet og sier hvilken beregningsmodell, eller fordelingsnøkkel om man vil, som skal legges til grunn.

Fordeling etter nytte er vanskelig i praksis da det ikke er mulig å måle hvem som har størst nytte av tilbudet ved SMISO. Frivillige bidrag kan imidlertid reflektere en form for forventet/opplevd nytte og er således relevant for vårt arbeid. Her er det også relevant å nevne beregningsmodellen som benyttes ved dagens finansieringsmodell. Dersom frivillige bidrag reflekterer nytte, kan man si at dagens samlede finansiering av senterne (summen av lokal og statlig finansiering) reflekterer en form for nytte for kommunene, fylkeskommunene og helseforetakene, ettersom hele finansieringen er basert på deres frivillige bidrag. På den andre siden kan man hevde at dagens modell heller reflekterer den økonomiske situasjonen til de lokale finansieringskildene og/eller sentrenes evne til å overbevise disse om å bidra.

Et alternativ er at fordelingen mellom sentrene låses til det som er gitt ved dagens modell, og at denne fordelingen videreføres i en ny finansieringsmodell, selv om man endrer finansieringsprinsipp og/eller finansieringskilder. Fordelingen kan låses enten i absolutte størrelser (kronebeløp) eller relative størrelser (andeler av total finansiering for SMISO).

Et annet fordelingsprinsipp er fordeling etter ulike volumkomponenter. Dette kan stå i et rimelig forhold til nytten for de som betaler. Enkelte volumkomponenter er også typiske kostnadsdrivere for senterne, som gjør at en fordeling etter volum kan ivareta senterenes finansieringsbehov på en treffsikker måte. En mulighet er at finansieringen helt eller delvis knyttes til ulike aktiviteter ved senterne, som en form for «stykkprisfinansiering». En slik modell vil sikre at senter med mange brukere og høyt aktivitetsnivå får finansiering deretter, mens senter med lavere aktivitetsnivå får mindre. En slik modell kan også være et verktøy for Bufdir å styre innholdet i senterenes tilbud, gjennom strategisk prising av aktivitetene. Det vil kunne stimulere til et mer enhetlig tilbud på tvers av

senterne. Hvorvidt et slikt styringsverktøy er nødvendig og/eller ønskelig er imidlertid usikkert. Bufdir har allerede mulighet til å utøve stor innflytelse over senterenes drift gjennom tildelingsbrevet og har ikke ytret ønske om kraftigere styringsverktøy. Også de senterne vi har pratet med er i all hovedsak kritiske til en aktivitetsbasert beregningsmodell. En slik modell kan stimulere til kvantitet fremfor kvalitet i aktivitetene som tilbys og kan gå på bekostning av senterenes fleksibilitet til å tilpasse tilbudet til ulike brukere og brukergrupper. Det er i det hele tatt vanskelig å se for seg hvordan ulike aktiviteter kan prises på en god måte uten at modellen blir alt for detaljert og komplisert. Vi velger derfor å se bort fra aktivitetsbaserte beregningsmodeller i det videre arbeidet.

Fordeling etter størrelse er en mer aktuell volumkomponent. Størrelse kan måles etter befolkningsgrunnlag eller geografi, der begge ansees som relevante for vårt arbeid. Fordeling etter befolkningsgrunnlag innebærer at senterenes tilskudd fastsettes etter befolkningsgrunnlag i området senteret dekker, eksempelvis definert som verts- og samarbeidskommunene de har i dag. Ettersom senter med større befolkningsgrunnlag antas ha større pågang enn senter med lavt befolkningsgrunnlag, kan en slik fordelingsnøkkel bidra til at senter med stor pågang er tilstrekkelig rustet. Samtidig er også den geografiske dimensjonen viktig å ivareta. Senter som dekker store geografiske områder bruker tid og ressurser på omreisende virksomhet for å yte tilbud til de som bor langt unna. Dette kan være uavhengig av befolkningsgrunnlag. Flere senter har et forholdsvis lavt befolkningsgrunnlag i dag, men dekker svært store avstander. En fordeling basert på geografi kan være hensiktsmessig for å ivareta slike forskjeller. Rent praktisk kan fordelingen beregnes ut ifra antall kommuner, avstand eller reisetid til den/de kommunene som ligger lengst unna, samlet areal for alle samarbeidskommuner eller sentrenes rapporterte reisekostnader. Sistnevnte er trolig mer administrativt krevende enn resten, men kanskje mer presis.

Et alternativ til volumbasert fordeling er at alle senterne gis en lik flat sats. Det kan eksempelvis være i form av et basistilskudd som sikrer at alle senterne har et tilstrekkelig robust minimumstilbud.

4.1.3 Finansieringsinstrument

Akse 5, *finansieringsinstrument*, beskriver hvilken metode som rent praktisk brukes for å skaffe finansiering til SMISO. Aksen berører ikke hvor mye som skal betales eller av hvem, men hvordan finansieringen foregår. Dette kan blant annet påvirke de administrative kostnadene ved modellene.

Dagens finansiering skjer ved tildeling/innvilgning av budsjetttramme fra Bufdir i kombinasjon med frivillige bidrag fra de lokale finansieringskildene, som

fakturere på årlig basis. Disse er naturlige finansieringsinstrument også ved alternative modeller. Vi vil imidlertid også peke på tjenestepricing som et alternativ, i det minste for noen av de aktiviteter SMISO utfører.

Tjenestepricing innebærer at senterne tar betalt fra kommunene, fylkeskommunene og helseforetakene og at denne betalingen knyttes direkte til leveranse av enkelte tjenester som senterne yter. Det kan være særlig relevant ved enkelte utadrettede aktiviteter, som undervisning i skole/barnehage eller rådgivning for helsepersonell. Vi kjenner til at flere senter i dag bruker utadrettet virksomhet som en «gulrot» for å få kommunene til å stille med finansiering. Koblingen mellom betaling og gjenytelse er imidlertid svakere enn det vi her legger i begrepet tjenestepricing. Ved en mer rendyrket tjenestepricing vil de aktuelle aktivitetene/tjenestene tilegnes en konkret pris og som for medfører en definert og avgrenset gjenytelse.

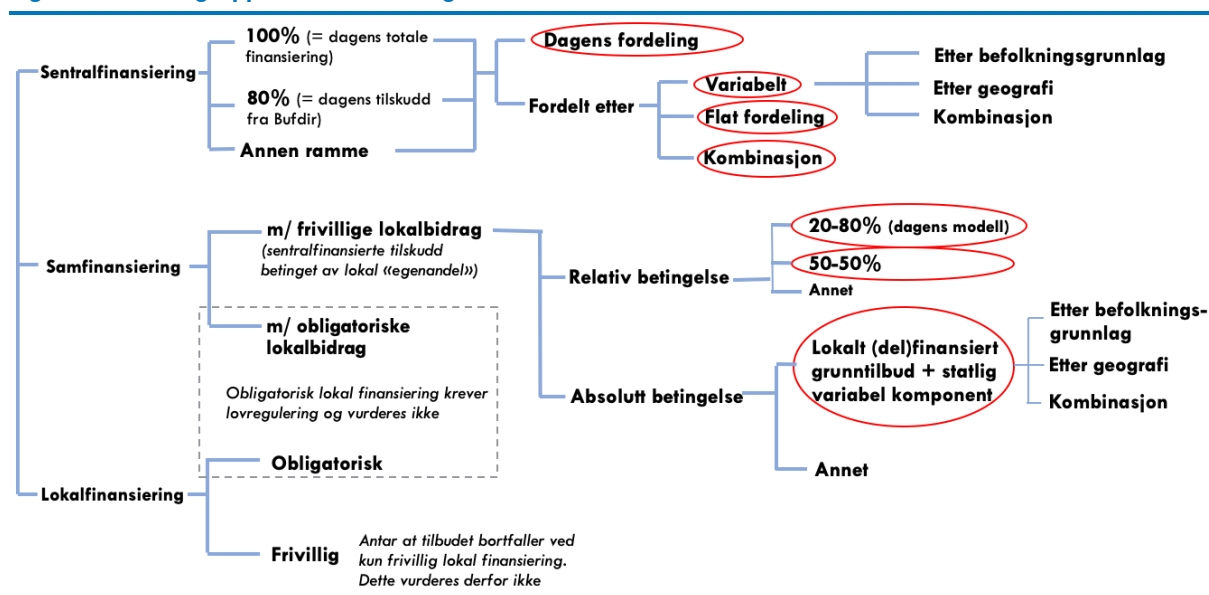
Tjenestepricing er et fleksibelt finansieringsinstrument for de som betaler, samtidig som det gir senterne mulighet til å få dekket de kostnadene de har ved gjennomføring av aktiviteter som ikke inngår i sentrenes primær oppgaver.

4.2 Hovedgrupper av finansieringsmodeller

Basert på drøftingen av modeller i rammeverket over, definerer vi her et utvalg finansieringsmodeller som ansees å være relevante å vurdere videre. Modellene defineres på et overordnet nivå og kan ansees som konsepter som må detaljeres nærmere ved en eventuell innføring.

Noen forhold er uavhengig av hvordan vi spesifiserer finansieringsmodellene og holdes derfor utenfor vårt arbeid. Det gjelder særlig sentrenes økonomiske ramme og vekstmuligheter. Modellene definerer hvem som skal finansiere senterne og hvordan tilskuddet skal fastsettes. Vi tar ikke stilling til stor «pott» som skal fordeles mellom sentrene. Også regulering av årlig vekst holdes utenfor modellene vi definerer. Figur 4-2 gjengir hovedgrupper av finansieringsmodeller vi anser å være mest relevante for SMISO. De røde sirkelene markerer modeller som vurderes nærmere i kapittel 5.

Figur 4-2: Hovedgrupper av finansieringsmodeller som vurderes



4.2.1 Sentralfinansiering

Sentralfinansiering omfatter modeller som utelukkende baseres på statlig tilskudd. Dette utelukker imidlertid ikke at senterne kan fortsette å skaffe lokale bidrag ved siden av, eksempelvis ved en form for tjenestepricing. Vi legger til grunn at lokale bidrag ikke påvirke størrelsen på det statlige tilskuddet hvert senter mottar. På den måten vil senter som er flinke til å skaffe lokale finansiering, fortsatt belønnes for dette.

Vi vurderer fire varianter av sentralfinansiering. Alle er i prinsippet uavhengig av størrelsen på tilskuddet, eller «potten» som er til fordeling. I figuren angir vi to eksempler, 100% og 80%, som angir størrelse på «potten» relativt til det sentrene mottar i dag. Det vil si at sentralfinansieringen i disse to eksemplene dekker hhv. det sentrene har i dag (sum lokale bidrag og statlig tilskudd), eller det sentrene i dag har i statlig tilskudd (provenynøytral). Den økonomiske rammen kan imidlertid være både større og mindre enn dette,

men det er altså ikke noe vi tar stilling til i våre modeller.

Vi vurderer en variant der dagens fordeling videreføres. Det vil si at det relative forholdet mellom sentrenes finansiering låses til dagens nivå. Det vil igjen si at hvert senter tilegnes en fast andel av den samlede økonomiske rammen for tilskuddet, og at denne andelen er basert på det sentrene mottar i dag. Andelen kan beregnes enten på grunnlag av dagens tilskudd fra Bufdir, eller på grunnlag av det som gis samlet fra både Bufdir og alle lokale finansieringskilder. Forskjellen mellom de to beregningsmåtene er imidlertid liten og vies derfor ikke fokus her.

Videre vurderer vi tre modellvarianter der midlene fordeles mellom senterne på andre måter. En variabel modell, der midlene fordeles etter størrelse. Som drøftet i kapittel 4.1.2 anses befolkningsgrunnlag og geografi (avstand, reisetid, reisekost. el.) som de mest relevante fordelingsnøkklene. Hvordan de to fordelingsnøkklene kombineres og vektas mot hverandre defineres ikke nærmere. Vi vurderer også en modell med flat fordeling, der alle senterne får det samme statlige tilskuddet. Vi vurderer også en kombinasjonsmodell, som kan ansees som en kombinasjon av de to forannevnte modellene. Denne modellen består av en flat komponent som kan ansees som et basistilskudd og en variabel komponent på toppen. Denne variable komponenten baseres på befolkningsgrunnlag og geografi.

4.2.2 Samfinansiering

Samfinansiering (kombinasjon av lokal og sentral finansiering) kan skje på to måter. En mulighet er at den lokale finansieringen gjøres obligatorisk for kommunene. Dette krever imidlertid lovregulering og vurderes derfor ikke i vårt arbeid, som drøftet tidligere.

En annen variant av samfinansiering er at de lokale bidragene er frivillige, men der statens tilskudd betinges av den lokale finansieringen, som en form for lokal egenandel. Det er ikke det samme som sentralfinansiering med lokale bidrag ved siden av, slik beskrevet i forrige kapittel. Først når tilskuddet fra staten og fra de lokale finansieringskildene kobles til hverandre gjennom en form for betingelse, kaller vi det en samfinansieringsmodell.

Vi skiller vi mellom to hovedgrupper frivillig samfinansiering - med relativ og absolutt betingelse. Med relativ betingelse mener vi at det sentrale tilskuddet

fastsettes relativt til den lokale finansieringen, slik som ved dagens modell. Man kan tenke seg mange varianter av relativt betinget samfinansiering, men vi vurderer to varianter; 80-20% og 50-50%. Førstnevnte er dagens finansieringsmodell, der det statlige tilskuddet er fire ganger så stort som den lokale finansieringen. Den andre varianten innebærer at staten matcher den lokale finansieringen krone for krone, slik sentrene ble finansiert frem til 2006. Vi tar med denne varianten for å synliggjøre konsekvensene av å lempe en større del av finansieringsansvaret over på de lokale finansieringskildene ved dagens modell. Vi vurderer ikke varianter der andelen statlig tilskudd er større enn det det er i dag.

Frivillig samfinansiering med absolutt betingelse innebærer at den lokale finansieringen må overstige en gitt terskel for å utløse statlige tilskudd. Også her kan det finnes mange tenkelige varianter, men vi spesifiserer kun én variant som vi anser som aktuell for SMISO. Modellen innebærer at de lokale bidragene må dekke et basistilskudd, en gitt minimumsbemanning, før sentrene får ta del i en statlig tilskuddsordning. Den statlige «toppfinansieringen» fordeles etter størrelse og skal ta hensyn til både befolkningsgrunnlag og geografi (avstand, reisetid, reisekost. el.). Nøyaktig hvor terskelen for å utløse statlig tilskudd skal gå er en faglig vurdering som vi ikke går inn på her. Dersom terskelen settes så høyt at mange senter ikke klarer å skaffe tilstrekkelig lokal finansiering, kan modellen også spesifiseres slik at staten også delfinansierer basistilskuddet, eksempelvis gjennom et flatt tilskudd. Terskelen bør imidlertid settes høyt nok til at de lokale finansieringskildene tvinges til å gjøre en grundig avveining av kostnader og nytte av å være tilknyttet sitt lokale senter og at forpliktelsen har en definert pris.

4.2.3 Lokalfinansiering

Vi vurderer ingen modeller basert utelukkende på lokale finansieringskilder. Det er etter vår vurdering kun én måte å fullt ut lokalfinansiere SMISO og det er ved lovregulering av tilbudet, hvilket ikke vurderes her. En modell basert utelukkende på frivillig lokalfinansiering ansees umulig, i den forstand at tilbudet sannsynligvis bortfalle på grunn av utilstrekkelig finansiering. Derfor vurderes ikke denne muligheten.

4.2.4 Modeller som vurderes

Tabell 4-1 oppsummerer modellene vi har drøftet over og anser som mest relevante, og som vi vurderer nærmere i kapittel 5.

Tabell 4-1: Finansieringsmodeller for SMISO som vurderes nærmere

Modell	Beskrivelse
M0 Samfinansiering, Dagens modell (relativ betingelse, 80-20)	Kombinasjon av lokal og statlig finansiering der det sentrale tilskuddet fastsettes relativt til den lokale finansieringen slik at det utgjør 80 prosent av den totale finansieringen. Det statlige tilskuddet er med andre ord fire ganger så stort som den lokale finansieringen.
M1 Sentralfinansiering etter dagens fordeling	Statlig finansiering der dagens fordeling, det vil si det relative forholdet mellom sentrene, låses til det som er gitt ved dagens modell. Finansieringen kan skaleres opp eller ned, men det relative forholdet mellom senterne beholdes slik som i dag.
M2 Sentralfinansiering, omfordeling etter størrelse	Statlig finansiering fordelt etter sentrenes størrelse, målt ved en kombinasjon av befolkningsgrunnlag og geografi (avstand, reisetid, reisekost. el.).
M3 Sentralfinansiering, flat fordeling	Statlig finansiering med flat fordeling, der alle senter mottar det samme tilskuddet.
M4 Sentralfinansiering, basis + variabel komponent	Statlig finansiering bestående av to komponenter: En flat komponent som dekker et gitt minimumsbehov (basistilskudd) samt en komponent som varierer med sentrenes størrelse (befolkningsgrunnlag og geografi).
M5 Samfinansiering, relativ betingelse 50-50	Kombinasjon av lokal og statlig finansiering der det sentrale tilskuddet fastsettes relativt til den lokale finansieringen (i likhet med dagens modell), slik at det statlige tilskuddet matcher de lokale bidragene krone for krone.
M6 Samfinansiering, absolutt betingelse	Kombinasjon av lokal og statlig finansiering der de lokale bidragene må dekke et basistilskudd, en gitt minimumsbemanning, før sentrene får ta del i en statlig tilskuddsordning som fordeles etter størrelse (befolkningsgrunnlag og geografi).

Kilde: Oslo Economics






5. Vurdering av ulike finansieringsmodeller

I dette kapittelet vurderer vi alternative finansieringsmodeller for SMISO langs de definerte vurderingskriteriene. De ulike modellene har styrker og svakheter, og valg av modell må baseres på en samlet vurdering av hvilke hensyn som anses som viktigst.

5.1 Metode for vurdering

Vi har vurdert hver av finansieringsmodellene langs de definerte vurderingskriteriene drøftet i kapittel 3. Vurderingene er gjort etter en skala fra null til fire poeng, som vist i Figur 5-1. Positive (3,4) eller negative (0,1) vurderinger gis når modeller anses ha særlig fordel eller ulempe sammenlignet med øvrige modeller. Der finansieringsmodellene i liten grad påvirker et gitt kriterium, eller der det finnes positive og negative effekter som antas å utligne hverandre, gis nøytral vurdering (2).

Figur 5-1: Skala for vurdering av modellene

Poeng	0	1	2	3	4
Grafisk fremstilling					
Tolkning	Negativ		Nøytral		Positiv

Kilde: Oslo Economics

5.2 Vurdering av modeller

I det følgende vurderes dagens modell og de seks utvalgte alternative finansieringsmodellene langs vurderingskriteriene beskrevet i Figur 3-1. Vi strukturerer vurderingene etter de overordnede hensynene som rammer inn de til sammen elleve kriteriene.

5.2.1 Hensyn til tjenestetilbudet








A1 – Riktig lokal innretning

Det første kriteriet under hensyn til tjenestetilbudet handler om i hvilken grad modellen stimulerer til riktig lokal innretning av tjenestetilbudet, sett i forhold til øvrig hjelpeapparat. Utgangspunktet er at lokale aktører er nærmere til å vurdere behovet. Modellenes uttelling langs dette kriteriet skiller mellom samfinansieringsmodellene og sentralfinansieringsmodellene. Vår vurdering er at samfinansiering danner et bedre utgangspunkt for god innretning av tjenestetilbudet, sett i forhold til både statlig og kommunalt hjelpeapparat. Derfor vurderes samfinansieringsmodellene (M0, M5 og M6) som noe

bedre enn sentralfinansieringsmodellene (M1, M2, M3, M4).

Tabell 5-1: Kriterium A1

I hvilken grad modellen stimulerer til riktig lokal innretning av tjenestetilbudet

M0	Samfinansiering, Dagens modell (relativ betingelse, 80-20)	
M1	Sentralfinansiering etter dagens fordeling	
M2	Sentralfinansiering, omfordeling etter størrelse	
M3	Sentralfinansiering, flat fordeling	
M4	Sentralfinansiering, basis + variabel komponent	
M5	Samfinansiering, relativ betingelse 50-50	
M6	Samfinansiering, absolutt betingelse	

Kilde: Oslo Economics

En kunne tenke seg at samfinansieringsmodellene med lokale finansieringsbidrag burde få langt høyere uttelling enn de sentralfinansierte modellene. Det er flere årsaker til at vi vurderer forskjellen til å være begrenset. For det første argumenterer de fleste sentrene vi har snakket med at å drive et SMISO forutsetter tett kontakt med kommunene og tilgrensende hjelpeapparat, og at den lokale forankringen foregår med andre kommunale aktører enn dem som innvilger finansiering. Videre vil ikke sentralfinansiering utelukke frivillige bidrag og dermed muligheten til å øremerke midler eller ønske seg spesifikke tjenester, selv om mulighet for å utløse statlige tilskudd opphører. Og, til tross for at vi er enige i at kommunal finansiering kan bidra til sterkere eierskap og integrering med kommunale tjenester særlig i vertskommunen, kan det også være at tett integrering mellom kommunen og SMISO gjør at sentrene blir noe litt annet enn et supplement til øvrig tilbud – at de overtar oppgaver som ellers skulle være løst av kommunene. Denne mulige negative bieffekten av økt integrering av sentrenes og kommunale tjenester gjør også at samfinansieringsmodellene gis lik uttelling, uavhengig av størrelsen på lokal andel.

A2 – Likeverdig tilbud til hele befolkningen

Det andre kriteriet under hensyn til tjenestetilbudet er i hvilken grad modellen stimulerer til likeverdig tilbud for hele befolkningen, både faglig og i tilgjengelighet. Faglige likeverdige tjenester innebærer at








sentrene har samme tilnærming til hva et senter skal være, og hvilke hovedgrupper av tjenester som skal tilbys. Med tilgjengelighet mener vi ikke i absolutt forstand, men snarere tilrettelegging for at brukere med lang reisevei også skal ha tilgang på senterets tjenester. Tilgjengelighet omfatter også dimensjonering av senteret. Fordi kriteriet inneholder flere komponenter, er det flere dimensjoner som spiller inn på hva slags uttelling finansieringsmodellene får:

Det som skiller modellene fra hverandre når det kommer til å stimulere til faglig likeverdighet, er i hvilken grad modellene vil gjøre de minste sentrene større. De minste sentrene er i dag for små til å tilby det samme grunntilbudet av tjenester som de større sentrene kan. Modellene som legger til grunn en terskelverdi i form av basistilskudd (M4) eller absolutt betingelse for samfinansiering (M6), eller som gir alle sentrene samme tilskudd (M3), vil sette de minste sentrene i stand til å i større grad tilby likeverdige tjenester enn i modeller som baseres på dagens fordeling (M0, M1). M2 vil også, så langt fordelingen jevner ut forskjellene i størrelsen på sentrene, få bedre uttelling enn M0 og M1. I den grad svak lokal finansiering er en av hovedutfordringene for de minste sentrene, vil en økning av lokal finansieringsandel (M6) vurderes som enda dårligere enn dagens fordeling.

Det som skiller modellene fra hverandre når det kommer til tilgjengelighet, er i hvilken grad de åpner for å ta hensyn til både befolkningsgrunnlag og geografisk variasjon i sentrenes nedslagsfelt. Modellene med variabel komponent (M2, M4), dersom disse tar hensyn til både befolkning og geografi, vil best ivareta dette hensynet. M6 kan også innrettes for å ta hensyn til både befolkning og geografi, men gis noe dårligere uttelling fordi kommunenes økonomiske bæreevne kan få en avgjørende rolle for tilbudets eksistens. I andre enden av skalaen finner vi sentralfinansieringsmodellen som flatt fordeler potten utover sentrene (M3). Modellene som baseres på dagens fordeling (M0 og M1) gis enn høyere uttelling enn M3 fordi de til dels ivaretar dimensjoneringsaspektet ved at sentre med større befolkningsgrunnlag i de fleste tilfeller har større lokal finansiering og dermed også større total finansiering. Den lokale finansieringen foregår imidlertid på ulike måter ved de ulike sentrene, og det er ingen automatikk i at kommuner med større befolkning bidrar med mer finansiering. M5 har mange likheter med M0, men er i prinsippet svakere fordi kommunenes betalingsvillighet får en mer avgjørende rolle.

Tabell 5-2: Kriterium A2

I hvilken grad modellen stimulerer til likeverdig tilbud for hele befolkningen

M0	Samfinansiering, Dagens modell (relativ betingelse, 80-20)	
M1	Sentralfinansiering etter dagens fordeling	
M2	Sentralfinansiering, omfordeling etter størrelse	
M3	Sentralfinansiering, flat fordeling	
M4	Sentralfinansiering, basis + variabel komponent	
M5	Samfinansiering, relativ betingelse 50-50	
M6	Samfinansiering, absolutt betingelse	

Kilde: Oslo Economics

I sum er det M4 som gis best uttelling på dette kriteriet, fordi basistilskuddet kan sikre alle sentrene tilstrekkelig finansiering til å opprettholde et likeverdig grunntilbud, samtidig som den variable komponenten ivaretar tilgjengelighetsdimensjonen. Deretter følger M6, som kan innrettes som M4 men forutsetter tilstrekkelig lokal finansiering for å sikre et senteres eksistens. M2 kan også hensynta befolkning og geografi i likhet med M4, men mangler et grunntilskudd som sikrer at størrelsen på senteret er tilstrekkelig til å opprettholde faglige likeverdige tjenester. Modellene som viderefører dagens fordeling (M0 og M1) gis dårligere uttelling både på faglig likeverdige tjenester og tilgjengelighet. Sentralfinansieringsmodellen med flat fordeling, M3, gis enda dårligere uttelling. Til tross for at den ved å dele potten likt kan sikre likeverdige tjenester, trekkes den betydelig ned fordi den i liten grad tilfredsstiller tilgjengelighet og da særlig dimensjonering. Like dårlig uttelling gis samfinansieringsmodellen M5, som har alle de samme utfordringene som M0 og M1 men i forsterket form – økt lokal finansieringsandel vil forsterke ulikhetene mellom sentrene i ulike deler av landet både i tjenestetilbud og tilgjengelighet.

A3 – Ivareta sentrenes fleksibilitet og egenart

Det tredje vurderingskriteriet under hensyn til tjenestetilbudet er at modellene ivaretar sentrenes fleksibilitet og egenart. De aktuelle finansieringsmodellene vil i utgangspunktet ha begrenset betydning for sentrenes fleksibilitet. Ingen av modellene krever lovregulering og modellene åpner i svært liten grad opp for at finansieringskildene detaljstyrer sentrenes aktiviteter utover det som allerede er mulig ved dagens modell. Når det gjelder sentrenes egenart som lavterskeltilbud uten krav om henvisning, er det heller ingen av modellene som vil endre på dette. Alle modellene

vrderes derfor nøytralt på ivaretagelse av sentrenes fleksibilitet og egenart.

Tabell 5-3: Kriterium A3

I hvilken grad modellen ivaretar sentrenes fleksibilitet og egenart

M0 - M6



Kilde: Oslo Economics

5.2.2 Økonomiske hensyn

B1 - Incentiv til kostnadseffektiv drift

Det første vurderingskriteriet under økonomiske hensyn er i hvilken grad modellene gir incentiv til kostnadseffektiv drift. Vår vurdering er at det er lite som skiller modellene her, men vi skiller likevel modellene langs tre dimensjoner for å synliggjøre forskjellene. Den første dimensjonen er hvorvidt modellene legger til rette for stordriftsfordeler, eller reduserer «smådriftsulempene» som de minste sentrene opplever i dag. Modellene som sørger for at alle sentre er av en viss størrelse, vil oppnå økt kostnadseffektivitet gjennom å legge til rette for utnyttelse av stordriftsfordeler. Her vil særlig M6 få høy uttelling, men også modellene (M2 og M4) og sentralfinansieringsmodellen med flat fordeling (M3) vil komme bedre ut enn modellene med dagens fordeling (M0 og M1) og M5. Den andre dimensjonen er i hvilken grad finansieringskildene opptrer som krevende kunde og holder oppsyn med driften av sentrene. Vår vurdering er at kommunene, som er tettest på sentrene, er best posisjonert til å opptre som krevende kunde. Samfinansieringsmodellene kommer derfor bedre ut enn sentralfinansieringsmodellene, og M5 høyere enn M0 på grunn av høyere lokal finansieringsandel. Den tredje dimensjonen er hvorvidt finansieringsmodellen bidrar til samarbeidseffektivitet, ved å stimulere til at kommuner og regioner velger å konsentrere eller samordne sin støtte til ett samlet senter i stedet for flere sentre innenfor samme område. Her får M6 høyere uttelling enn øvrige modeller, som følge av at terskelverdien gir kommuner og andre lokale finansieringskilder til nettopp å gå sammen om å satse på ett senter.

Tabell 5-4: Kriterium B1

I hvilken grad modellen gir incentiv til kostnadseffektiv drift

M0	Samfinansiering, Dagens modell (relativ betingelse, 80-20)	
M1	Sentralfinansiering etter dagens fordeling	
M2	Sentralfinansiering, omfordeling etter størrelse	
M3	Sentralfinansiering, flat fordeling	
M4	Sentralfinansiering, basis + variabel komponent	
M5	Samfinansiering, relativ betingelse 50-50	
M6	Samfinansiering, absolutt betingelse	








Kilde: Oslo Economics

I sum vil M6 være best, som følge av at denne ved å sikre større sentre legger til rette for utnyttelse av stordriftsfordeler. I tillegg er den en samfinansieringsmodell som forutsetter at lokal finansiering tilsvarer en gitt terskel, noe som både legger til rette for at kommunene kan opptre som krevende kunde samt gir incentiver til samarbeidseffektivitet. M3 vil med sin flate fordeling også bidra til større sentre og potensial for stordriftsfordeler, og det samme gjelder modellene M2 og M4. M2, M3 og M4 er imidlertid alle sentralfinansieringsmodeller med redusert mulighet for å opptre som krevende kunde. M0 og M5 har begge lokal finansieringsandel, og M5 vil med høyere andel kunne gjøre kommunene mer påpasselige med oppsyn av driften. Samtidig vil M0 og M5 ikke gi større sentre enn i dag – tvert imot vil M5 med høyere krav til lokal finansiering kunne lede til at de minste sentrene blir mindre. I sum gis derfor M0, M2, M3, M4 og M5 nøytral uttelling. M1, som med dagens fordeling ikke skaper større sentre og i tillegg er sentralfinansieringsmodell, får dårligst uttelling.

B2 - Forutsigbarhet i inntekter og kostnader

Det andre vurderingskriteriet under økonomiske hensyn er i hvilken grad modellene gir forutsigbarhet i inntekter og kostnader for involverte aktører. Dette er et kriterium som skiller samfinansieringsmodellene fra sentralfinansieringsmodellene. Samfinansiering er mer uforutsigbart for senterne ettersom de lokale bidragene er frivillige, og uforutsigbarheten øker jo større andel lokal finansiering som kreves. Samfinansieringsmodeller som forutsetter lokal finansiering for å utløse statlige tilskudd gir økt risiko for bortfall av finansiering.

Tabell 5-5: Kriterium B2**I hvilken grad modellen gir forutsigbarhet i inntekter og kostnader for involverte aktører**

M0	Samfinansiering, Dagens modell (relativ betingelse, 80-20)	
M1	Sentralfinansiering etter dagens fordeling	
M2	Sentralfinansiering, omfordeling etter størrelse	
M3	Sentralfinansiering, flat fordeling	
M4	Sentralfinansiering, basis + variabel komponent	
M5	Samfinansiering, relativ betingelse 50-50	
M6	Samfinansiering, absolutt betingelse	

Kilde: Oslo Economics








Alle sentralfinansieringsmodellene gis lik uttelling. En kan argumentere for at M1 og M3 bør gis høyere uttelling enn M2 og M4, som følge av at de sistnevnte har en variabel komponent som åpner for noe mer uforutsigbarhet. Merk imidlertid at uforutsigbarheten er svært liten når den variable komponenten er koblet til befolkning og geografi, og vi har derfor valgt å ikke trekke disse. Av samfinansieringsmodellene vurderes M0 og M5 likt, men merk at det er nyanseforskjeller mellom de to modellene. På den ene siden vil M0 innebære større økonomisk risiko ettersom bortfall av 1 krone lokalt gir bortfall av 5 kroner totalt, sammenlignet med 2 kroner totalt i M5. På den andre siden vil M0, som har lavere lokal finansieringsandel, gi en mindre økonomisk belastning på lokale bidrag og dermed mindre risiko for at kommuner (eller andre) med trange budsjetter må trekke eller redusere finansiering. M6 gis dårligst uttelling ettersom finansieringen kan falle helt bort dersom lokale bidrag ikke overstiger en gitt terskel. Dette gir stor økonomisk risiko.

B3 - «Rimelig» fordeling av kostnadene

Det tredje vurderingskriteriet under økonomiske hensyn er i hvilken grad modellene stimulerer til rimelig kostnadsfordeling mellom bidragsyterne. Med rimelig tar vi utgangspunkt i brukerfinansieringsprinsippet – at den som benytter seg av tjenestene også skal være med å finansiere. Vi tenker her ikke på sluttbrukerne, altså personene som oppsøker sentrene, men på hjelpeapparatet som sentrene utgjør et supplement til. Fordi sentrenes tjenester avlaster både statlige og kommunale tjenester, vil brukerfinansieringstankegang tilsi at både stat og kommune skal bidra i finansieringen. Fordi det er umulig å si hvilket forvaltningsnivå som avlastes mest, gjør vi ikke konkrete vurderinger av fordelingsnøkler her, men gir

alle samfinansieringsmodellene høyere uttelling enn sentralfinansieringsmodellene. Vi inkluderer også hensynet til ulikheter i økonomisk handlingsrom mellom kommunene, slik at modeller som forutsetter høyere lokal finansiering får dårligere uttelling.

Tabell 5-6: Kriterium B3**I hvilken grad modellen gir «rimelig» fordeling av kostnadene**

M0	Samfinansiering, Dagens modell (relativ betingelse, 80-20)	
M1	Sentralfinansiering etter dagens fordeling	
M2	Sentralfinansiering, omfordeling etter størrelse	
M3	Sentralfinansiering, flat fordeling	
M4	Sentralfinansiering, basis + variabel komponent	
M5	Samfinansiering, relativ betingelse 50-50	
M6	Samfinansiering, absolutt betingelse	

Kilde: Oslo Economics

Sentralfinansieringsmodellene gis lav uttelling fordi staten alene bærer alle kostnadene. Samfinansieringsmodellene M0 og M5 gis høyest uttelling, fordi disse ivaretar brukerbetaling fra både stat og kommune og størrelsen på de lokale bidragene kan variere med kommunens betalingsvilje eller -evne. M6 får noe lavere uttelling, fordi kravet om minstepfinansiering kan gi en for stor økonomisk byrde for små kommuner eller kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom.

5.2.3 Administrative hensyn**C1 - Ressurseeffektiv og enkel i administrasjon**

Det første vurderingskriteriet under administrative hensyn er hvorvidt modellen er ressurseffektiv og enkel i administrasjon. Dette kriteriet skiller mellom samfinansierings- og sentralfinansieringsmodellene. Sentralfinansieringsmodellene får markant bedre uttelling enn samfinansieringsmodellene, fordi prosessen med å skaffe til veie lokal finansiering er administrativt krevende for senterne, og ofte også for kommunene. Fordelingen av den administrative byrden avhenger av hvordan samarbeidet er organisert, antall samarbeidskommuner osv. Vi ser bort fra administrative konsekvenser som følger med dagens regelverk for rapportering og søknader.

Tabell 5-7: Kriterium C1

I hvilken grad modellen er ressurseffektiv og enkel i administrasjon

M0	Samfinansiering, Dagens modell (relativ betingelse, 80-20)	
M1	Sentralfinansiering etter dagens fordeling	
M2	Sentralfinansiering, omfordeling etter størrelse	
M3	Sentralfinansiering, flat fordeling	
M4	Sentralfinansiering, basis + variabel komponent	
M5	Samfinansiering, relativ betingelse 50-50	
M6	Samfinansiering, absolutt betingelse	

Kilde: Oslo Economics

Av sentralfinansieringsmodellene gis alle full uttelling. Merk at modellene med variabel fordeling, M2 og M4, vil være noe mer ressurskrevende å etablere. Vi forutsetter imidlertid at videre forvaltning og drift av disse modellene ikke vil være mer komplisert enn de øvrige. Blant samfinansieringsmodellene får M0 best uttelling, fordi denne forutsetter lavest andel lokal finansiering. Videre følger M5, med høyere andel lokal finansiering. Vår vurdering er at M6, med en nedre absolutt grense for lokal finansiering, er det aller mest administrativt krevende særlig for små sentre med få samarbeidskommuner.

C2 - Transparens for alle involverte

Det andre vurderingskriteriet under administrative hensyn er i hvilken grad modellene er transparente for alle involverte aktører. Her er vår vurdering at ingen av modellene gir så kompliserte transaksjoner at det går utover transparensen. Det er klart og tydelig hvem som betaler for hva. Det som eventuelt kan redusere transparens er dersom sentrene, ved full sentralfinansiering, fortsetter å skaffe lokal finansiering og at denne er knyttet til enkelte aktiviteter som eksempelvis utadrettede aktiviteter. Da vil det kunne oppstå en situasjon der staten på papiret fullfinansierer en tjeneste, men at kommunene i praksis delfinansierer. Selv om flere av sentrene oppgir at et slikt scenario er sannsynlig, havner det utenfor hva som er relevant i vår vurdering. Alle modellene gis derfor lik, uttelling.

Tabell 5-8: Kriterium C2

I hvilken grad modellen er transparent for alle involverte

M0-M6	
--------------	--

Kilde: Oslo Economics

C3 - Robust og skalerbar for endringer

Det tredje kriteriet under administrative hensyn er i hvilken grad modellene er robuste og skalerbare for endringer. Dette kriteriet skiller også samfinansierings- fra sentralfinansieringsmodellene, fordi lokal-finansieringskomponenten i en samfinansieringsmodell i utgangspunktet avhenger av et frivillig samarbeid mellom kommuner og eventuelt andre lokale finansieringskilder (fylkeskommuner og helseforetak). Modellene er sårbare både for endringer i samarbeidskonstellasjoner, og endringer som følge av kommune- og fylkeskommunesammenslåinger. Sentral-finansieringsmodellene er mer robuste, ettersom modellene kun er basert på én finansieringskilde. Dersom det etableres flere sentre, og den totale økonomiske rammen til fordeling forblir uendret, vil nødvendigvis overføring til hvert enkelt senter reduseres. Dette anses imidlertid å være et lite sannsynlig scenario. Vi forutsetter at Bufdir vil sørge for at antall sentre (som styres gjennom forhånds-godkjenning) og den økonomiske potten som er til fordeling er skalert i forhold til hverandre. Vi gir derfor alle sentralfinansieringsmodellene en høy (lik) uttelling, og alle samfinansieringsmodellene en lav (lik) uttelling.

Tabell 5-9: Kriterium C3

I hvilken grad modellen er robust og skalerbar for endringer

M0	Samfinansiering, Dagens modell (relativ betingelse, 80-20)	
M1	Sentralfinansiering etter dagens fordeling	
M2	Sentralfinansiering, omfordeling etter størrelse	
M3	Sentralfinansiering, flat fordeling	
M4	Sentralfinansiering, basis + variabel komponent	
M5	Samfinansiering, relativ betingelse 50-50	
M6	Samfinansiering, absolutt betingelse	

Kilde: Oslo Economics

5.2.4 Styringshensyn

D1 - Styringsrelevant informasjon til beslutningstakere

Vurderingskriteriet styringsrelevant informasjon til beslutningstakere handler om rapportering av sentrenes aktiviteter og tjenester, herunder antall henvendelser osv. Sentrene har i dag omfattende rapportering til Bufdir som sikrer styringsrelevant informasjon. Uten dagens nivå for rapportering, kunne en finansieringsmodell basert på aktivitet i større grad sikret styringsrelevant informasjon til finansieringskildene. Vi forutsetter imidlertid at dagens nivå for rapportering opprettholdes, og vurderer at det ikke er noe som skiller modellene langt dette kriteriet. Alle modellene gis lik, nøytral uttelling.

Tabell 5-10: Kriterium D2

I hvilken grad modellen sikrer styringsrelevant informasjon til beslutningstakere

M0-M6



Kilde: Oslo Economics

5.3 Samlet vurdering

De ulike finansieringsmodellene har ulike styrker og svakheter. Det er ikke slik at én eller flere modeller gjennomgående gis bedre uttelling på vurderings-

kriteriene enn da andre. Det betyr ofte at man må velge hvilke kriterier som betyr mest, og så leve med noen svakheter. Enkelte kriterier vurderes å være av større betydning for finansieringen av SMISO og tillegges følgelig større vekt.

Kriterium A2 (likeverdig tilbud for hele befolkningen) og B2 (forutsigbarhet i inntekter og kostnader) vurderes å være viktigere enn øvrige kriterier da disse berører kjernen av problematikken ved dagens situasjon ved sentrene. For å sikre utsatte for incest, seksuelle overgrep og voldtekt og deres pårørende et godt og tilgjengelig tilbud, må finansieringsmodellen gi forutsigbarhet og stimulere til et likeverdig tilbud til hele befolkningen. Disse kriteriene tillegges derfor dobbel vekt i den vektete poengsummen, mens øvrige kriterier vektet likt.

Tabell 5-11 viser samlet vurdering av alle finansieringsmodellene, basert på hvilken uttelling modellene får på hver av de ulike vurderingskriteriene som gjennomgått i kapittel 5.2. Nederst i tabellen fremkommer rangering av modellene når vi summerer de tallmessige verdiene av vurderingene (tom sirkel = 0, halvfull sirkel = 2 og full sirkel = 4 poeng). Den helt nederste linjen viser vektet rangering, når vi gir kriteriene A2 (likeverdig tilbud for hele befolkningen) og B2 (forutsigbarhet i inntekter og kostnader) dobbel vekt.

Tabell 5-11: Samlet vurdering av ulike finansieringsmodeller

I hvilken grad modellen stimulerer til/er/gir	M0	M1	M2	M3	M4	M5	M6
	Samfinans. Dagens mod. (80-20)	Sentralfinans. Dagens fordeling	Sentralfinans. Variabel fordeling	Sentralfinans. Flat fordeling	Sentralfinans. Basis + var. Komponent	Samfinans. Relativ bet. 50-50	Samfinans. Absolutt bet.
Hensyn tjenestetilbud							
A1 – Riktig lokal innretning							
A2 – Likeverdig tilbud for hele befolkningen							
A3 – fleksibilitet og egenart ved sentrene							
Økonomiske hensyn							
B1 – kostnadseffektiv drift							
B2 - Forutsigbarhet i inntekter og kostnader							
B3 – Rimelig fordeling av kostnadene							
Administrative hensyn							
C1 – Ressurseffektiv og enkel i administrasjon							
C2 – Transparens for alle involverte							
C3 – Robust og skalerbar							
Styringshensyn							
D1 – Styringsrelevant informasjon							
	M0	M1	M2	M3	M4	M5	M6
Rangering uvektet	5	3	2	4	1	7	5
Rangering vektet	6	3	2	4	1	7	5

Kilde: Oslo Economics

I det følgende oppsummerer vi vurderingene for hver enkelt finansieringsmodell.

Modell M0 er dagens modell, en samfinansieringsmodell der lokal finansiering på 20 prosent utløser inntil 80 prosent statlig finansiering. Denne modellen kommer dårlig ut sammenlignet med de øvrige modellene – kun M5 får dårligere uttelling. Vi kjenner igjen de lave uttellingene fra bakgrunnen for utlysningen av dette oppdraget. Modellen stimulerer i liten grad til likeverdig tilbud for hele befolkningen, gir liten forutsigbarhet i inntekter og kostnader og er administrativt krevende. Best uttelling får modellen langs kriteriene der alle samfinansieringsmodellene er vurdert høyere enn sentralfinansieringsvariantene, dvs.

riktig lokal innretning og rimelig fordeling av kostnadene. Tilsvarende vurderes den i likhet med øvrige samfinansieringsmodeller å være mindre robust og skalerbar enn sentralfinansieringsmodellene. Uvektet rangeres M0 likt som M6, og foran M5. Vektet rangeres modellen bak M6, som følge av dårlig uttelling på de vektete kriteriene om likeverdig tilbud og forutsigbarhet i inntekter og kostnader.

Modell M1 baseres i stor grad på dagens modell ved at fordelingen beholdes, men hele finansieringsansvaret er overført til staten. Dette innebærer at modellen i likhet med M0 vurderes å i liten grad sikre likeverdig tilbud til befolkningen, men at den vurderes til å være langt mer forutsigbar, mer ressurseffektiv i

administrasjon og mer robust og skalerbar for endringer. Den vurderes imidlertid å i mindre grad bidra til rimelig kostnadsfordeling og kostnadseffektiv drift. I likhet med øvrige sentralfinansieringsmodeller vurderes den å i mindre grad stimulere til riktig lokal innretning enn samfinansieringsmodellene. Modellen rangeres foran alle samfinansieringsmodellene, men bak sentralfinansieringsmodellene M2 og M4.

Modell M2 er en sentralfinansieringsmodell som i motsetning til M2 innebærer fordeling basert på variable komponenter, nærmere bestemt befolkning og geografi. Den vurderes som M1 (og de øvrige sentralfinansieringsmodellene) når det kommer til å stimulere til riktig lokal innretning av tjenestetilbudet og robust- og skalerbarhet. Den vurderes å være bedre enn M1 til å sikre likeverdig tilbud på tvers av befolkning, samt kostnadseffektivitet i drift. Fordi variablene befolkning og geografi i liten grad utsettes for større endringer, får modellen like god uttelling som M1 på forutsigbarhet og effektivitet i administrasjon. Totalt er modellen rangert foran M1, men bak M4.

Modell M3 er en sentralfinansieringsmodell som gir lik finansiering til alle sentre, uavhengig av lokasjon og befolkning. Denne modellen tjener i likhet med øvrige sentralfinansieringsmodeller på å være forutsigbar, og enkel i administrasjon. Som de øvrige sentralfinansieringsmodellene er den også robust og skalerbar, samtidig som at den i mindre grad stimulerer til riktig lokal innretning ved hvert enkelt senter. Det som er det åpenbare svakheten ved denne modellen er at den ikke i noen grad sørger for at befolkningen gis et likeverdig tilbud. Flat fordeling vil gi underdimensjonering av noen sentre, og overdimensjonering av andre. M3 er derfor rangert sist av sentralfinansieringsmodellene, men egenskapene som sentralfinansieringsmodell gjør likevel at den vurderes bedre enn alle samfinansieringsmodellene.

Modell M4 er en sentralfinansieringsmodell som består av et basistilskudd som er likt for alle sentre, i tillegg til en variabel komponent basert på befolkning og geografi. Basistilskuddet sikrer en viss størrelse på alle sentrene, og den variable komponenten ivaretar hensyn til befolkning og geografi på tvers av sentrene. Som følge av dette vurderes modellen å være den best egnede til å sikre likeverdig tilbud for hele befolkningen. Modellen er også forutsigbar i kostnader og inntekter, og effektiv i administrasjon. I likhet med de øvrige sentralfinansieringsmodellene vurderes modellen å være noe mer robust og skalerbar enn samfinansieringsvariantene, samtidig som den vurderes svakere på kostnadsfordeling og i hvilken grad den stimulerer til riktig lokal innretning på tjenestetilbudet. Totalt vurderes modellen å være best av alle modellene.

Modell M5 ligner svært på dagens modell, men har en høyere lokal finansieringsandel. Lokal finansiering på 50 prosent vil utløse inntil 50 prosent statlig finansiering. Denne modellen har derfor alle de samme svakhetene som M0 - modellen stimulerer i enda mindre grad til likeverdig tilbud for hele befolkningen, gir liten forutsigbarhet i inntekter og kostnader og er enda mer administrativt krevende. Sine høye uttelling får modellen langs kriteriene der alle samfinansieringsmodellene er vurdert høyere enn sentralfinansieringsvariantene, dvs. riktig lokal innretning og rimelig kostnadsfordeling. Tilsvarende vurderes den i likhet med øvrige samfinansieringsmodeller å være mindre robust og skalerbar enn sentralfinansieringsmodellene. Modellen rangeres lavest av alle modellene.

Modell M6 er en samfinansieringsmodell der lokal finansiering må over en gitt terskelverdi for å utløse statlig tilskudd. Terskelverdien sikrer at alle sentrene kommer over en viss størrelse, og modellen gis derfor høy uttelling på likeverdig tilbud for hele befolkningen, og kostnadseffektiv drift. Terskelverdien medfører samtidig høy risiko for sentre som ikke klarer å oppnå tilstrekkelig lokal finansiering, og modellen vurderes derfor å være den minst forutsigbare, og mest ressurskrevende i administrasjon. I likhet med de øvrige samfinansieringsmodellene vurderes den å i større grad enn sentralfinansieringsvariantene stimulere til riktig lokal innretning, og i mindre grad være robust og skalerbar. Den vurderes også å gi mindre rimelig kostnadsfordeling sammenlignet med øvrige samfinansieringsmodeller. I vektet rangering vurderes den likt som dagens modell M0, og foran M5. I vektet rangering trekker stimulans til likeverdig tilbud opp slik at den rangeres foran M0 også.

5.4 Anbefaling

Vår vurdering er at modell M4, en sentralfinansiert modell bestående av basistilskudd i tillegg til en variabel komponent, er best egnet til å sikre driften av landets sentre mot incest og seksuelle overgrep og ressursentre mot voldtekt etter gjeldende rundskriv og tildelingsbrev. Sentralfinansieringen fjerner den uforutsigbarheten sentrene lever med i dag, basistilskuddet sikrer at sentrene opprettholder en størrelse som er tilstrekkelig for å tilby faglig likeverdige tjenester og drive kostnadseffektivt, mens den variable komponenten ivaretar ulike behov for tilrettelegging som følge av forskjeller i befolkningsgrunnlag og geografi.

Det fremgår tydelig av Tabell 5-11 at sentralfinansieringsmodellene gjennomgående vurderes bedre enn samfinansieringsmodellene. Dette er ikke så overraskende, når uforutsigbarheten i dagens økonomiske situasjon og den ressurskrevende oppgaven med å skaffe til veie lokal finansiering

løftes frem som noe av det mest utfordrende med dagens modell. Dette er egenskaper som er felles for alle samfinansieringsmodellene, om enn i ulik grad.

Blant sentralfinansieringsmodellene er det modellene med variabel komponent som har mulighet til å ivareta hensyn til både befolkning og geografi, og dermed tilpasse finansiering til både antallet potensielle brukere og reiseavstand i tråd med hva de fleste sentrene ønsker. Den variable komponenten vil kreve noe mer ressurser til utforming, implementering og oppfølging sammenlignet med modeller som er basert på dagens fordeling eller som forutsetter flat fordeling, men vi vurderer ikke at denne kostnaden vil være av betydelig størrelse.

Det som i dag oppleves som manglende likeverdighet mellom sentrene er et resultat av flere faktorer. Ulikt befolkningsgrunnlag eller ulik økonomisk situasjon mellom vertskommuner og øvrige samarbeidskommuner er to faktorer som anbefalt modell M4 vil kunne kompensere for og justere til det bedre. Det er imidlertid ikke til å komme fra at dagens modell, som verdsetter lokalt initiativ i form av finansiering med en inntil firedobling av denne, i flere tilfeller premierer veldrevne sentre som lykkes i å samarbeide med og supplere øvrig hjelpeapparat. Samtidig som at noe av forskjellene i finansiell situasjon kan skyldes «flaks eller uflaks», vil annet kunne være resultat av innsats og evne til å skape et viktig tilbud som kommunene verdsetter gjennom å bidra finansielt.

I vurderingene av ulike finansieringsmodeller har vi sett på modellenes egenskaper isolert sett. Å etablere en finansieringsmodell fra start er et enklere utgangspunkt enn å skulle endre en eksisterende modell, som har satt seg over år. I vurderingene må man derfor også ta innover seg hvilke endringer en endring i finansieringsmodell vil ha på det etablerte tilbudet. Dette gjelder særlig der rammene for tilskudd eventuelt er gitt, og hvor eventuelle omfordelinger må innebære at noen får redusert sitt tilskudd.

Det er to kriterier som er vurdert som de aller viktigste i vår vurdering av alternative finansieringsmodeller. Det er likeverdig tilbud til hele befolkningen, og forutsigbarhet i inntekter og kostnader for involverte aktører. Likeverdig tilbud til hele befolkningen

forutsetter at de minste sentrene gis hjelp til å vokse til et nivå som er tilstrekkelig for å tilby den samme grunnpakken av tjenester, gi kontinuitet for brukere og ansatte og sikre kostnadseffektiv drift. Forutsigbarhet i inntekter og kostnader forutsetter, etter vår vurdering, at staten sikrer sentralfinansieringen av sentrene. Det er imidlertid ikke til å komme fra at likeverdige SMISO-tjenester og økonomisk forutsigbarhet har en pris. Det vil ikke være mulig å øke finansieringen til de minste sentrene og samtidig opprettholde tjenestetilbudet ved de større sentrene, uten å betale mer. En mulighet er at staten tildeler midler til de minste sentrene slik at disse løftes opp til et nivå der de kan tilby brukere i sine nedslagsfelt likeverdige tjenester som i den øvrige befolkningen. Når alle sentrene tilfredsstiller minstekrav til størrelse og bemanning, kan øvrig fordeling av statlige midler skje etter befolkning og geografi.

Vi har i vår utforming av finansieringsmodellene åpnet for at alle kan være provenynøytrale. Det gjelder også den anbefalte modellen M4. Dersom en ønsker å innføre anbefalt finansieringsmodell innenfor dagens økonomiske rammer, vil dette ramme de største sentrene hardt. En omfordeling av statlig pott vil lede til store kutt ved etablerte sentre, med betydelige konsekvenser for brukere og ansatte. Flere sentre vil kunne oppleve at de straffes for å ha jobbet hardt for å opprette og utvikle et tilbud som er av stor betydning for sine brukere og øvrige hjelpeapparat, dersom de gjennom redusert finansiering til eget senter skal betale prisen for at øvrige sentre skal styrkes. Prisen for en slik omfordeling vil kunne være svekket innretning av lokale tilbud, herunder svekket samarbeid og redusert supplement til øvrig hjelpeapparat, ved flere etablerte sentre. Dersom provenynøytralitet er avgjørende for valg av finansieringsmodell, vil spørsmålet være om styrket likeverd i tilbud på tvers av befolkningen er verdt kraftig nedskalering ved de største sentrene.

Dersom en velger å innføre en finansieringsmodell som fører til betydelig omfordeling av ressursene mellom sentrene, kan det være lurt å implementere endringen fra dagens modell over tid slik at sentrene får tid til å omstille seg.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo