

Dokument nr. 3:8
(2002–2003)

**Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet
for kommunene**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:8 (2002–2003) Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene.

Riksrevisjonen, 19. mai 2003.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Inntektsfordelingen mellom kommunene	1
2.2 Utgiftsutjevningen	2
2.3 Skjønnstilskuddet	3
3 Departementenes kommentarer	4
4 Riksrevisjonens bemerkninger	5
5 Kommunal- og regionaldepartementets svar	6
6 Riksrevisjonens uttalelse	8
Vedlegg: Rapport	11

Kommunal- og regionaldepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene

1 INNLEDNING

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd fra staten til kommunene og fylkeskommunene. I 2003 får kommunene og fylkeskommunene til sammen 53 milliarder kroner i rammetilskudd gjennom inntektssystemet over kapittel 571 og kapittel 572 i budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet. Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene de frie inntektene, det vil si inntekter som kommunene og fylkeskommunene kan disponere fritt uten andre bindinger fra staten enn de som følger av lovverket.

Inntektssystemet ble lagt om i 1997 på grunnlag av NOU 1996:1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner». Riksrevisjonen har undersøkt hvilken betydning denne omleggingen har hatt for utviklingen i inntektsforskjellene mellom kommunene. Riksrevisjonen har videre undersøkt hvor treffsikker utgiftsutjevningen i inntektssystemet er når det gjelder sosialhjelpsutgiftene i kommunene, samt kvaliteten på kriteriedataene for psykisk utviklingshemmede som ligger til grunn for utgiftsutjevningen. Videre har Riksrevisjonen undersøkt utviklingen i størrelsen på det ordinære skjønnstilskuddet, samt den fylkesvise og kommunevise fordelingen av dette tilskuddet.

Utgangspunktet for omleggingen av inntektssystemet i 1997 var at det daværende inntektssystemet hadde ført til meget store forskjeller i inntektene til kommunene som i prinsippet skulle ha like muligheter til å produsere likeverdige tjenester, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96) til St.prp. nr. 55 (1995–96) om kommuneøkonomien 1997 m.v. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal utjevne forskjeller i utgifter mellom kommunene på en måte som fører til at hver enkelt kommune får mulighet til å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Det ordinære skjønnstilskuddet skal først og fremst fange opp lokale forskjeller mellom kommunene som inntektssystemet ellers ikke tar hensyn til.

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som et trykt vedlegg. Rapporten ble i brev av 12. februar 2003 lagt fram for Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet, som har sendt sitt svar via Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av

13. mars 2003 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Mottatte merknader til rapportens faktadel er i det vesentlige tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten. Departementenes merknader til Riksrevisjonens vurderinger er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er basert på en bred gjennomgang av sentrale stortingsdokumenter m.v. i perioden fra det nye inntektssystemet ble innført i 1986 og fram til 2003. Utviklingen i inntektsfordelingen mellom kommunene er belyst ved hjelp av data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) over frie inntekter i kroner per innbygger i perioden 1991 til 2001. På oppdrag fra Riksrevisjonen har SSB videre gjennomført en regresjonsanalyse av sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 2000 for å belyse hvor treffsikker utgiftsutjevningen er. Kvaliteten på kriteriedataene for psykisk utviklingshemmede er belyst ved en dokumentanalyse av attestasjonsskjemaene fra kommunerevisorene i perioden 1999 til 2002, samt en spørreskjemaundersøkelse til kommunene. Skjønnstilskuddet er belyst ved hjelp av statistiske analyser, spørreskjema til og intervju med fylkesmennene, samt spørreskjema til kommunene.

2.1 Inntektsfordelingen mellom kommunene

Inntektssystemet ble lagt om i 1997 fordi det daværende inntektssystemet hadde ført til meget store forskjeller i inntektene til kommunene som i prinsippet skal ha like muligheter til å produsere likeverdige tjenester, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96) til St.prp. nr. 55 (1995–96) om kommuneøkonomien 1997 m.v. Etter innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 hadde små kommuner i distriktene hatt et relativt høyt inntektsnivå (målt ved frie inntekter i kroner per innbygger), mens store kommuner i sentrale strøk hadde hatt et lavere inntektsnivå. Samtidig med omleggingen av inntektssystemet ble det innført tapskompensasjonsordninger. Disse skulle blant annet ut fra distriktpolitiske hensyn sikre at de små utkantkommunene også etter omleggingen av inn-

tektssystemet skulle ha mulighet for å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn landets kommuner for øvrig.

Undersøkelsen viser at inntektsforskjellene mellom kommunene, målt ved frie inntekter i kroner per innbygger, ikke har blitt vesentlig mindre etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Inntektsforskjellene mellom kommunene var om lag like store i 2001 som de var i 1996, året før omleggingen av inntektssystemet. Undersøkelsen viser at kommunene som hadde et høyt inntektsnivå i 1996, gjennomgående hadde et høyt inntektsnivå i 2001. Kommunene som hadde et lavt inntektsnivå i 1996, hadde gjennomgående også det i 2001.

Undersøkelsen viser at stabiliteten i inntektsfordelingen mellom kommunene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 har sammenheng med tapskompensasjonsordningene som ble innført i forbindelse med omleggingen. Uten en slik tapskompensasjon ville omleggingen av inntektssystemet trolig ha bidratt til en noe jevnere inntektsfordeling mellom kommunene. Det kan følgelig se ut som om ønsket om å sikre velferdstilbudet på samme høye nivå i de kommunene som ville ha tapt på omleggingen, svekket muligheten for å få et mer likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

2.2 Utgiftsutjevningen

Kostnadsnøkkelen

Kommunene har siden omleggingen av inntektssystemet i 1997 fått tilskudd gjennom utgiftsutjevningen til å dekke sosialhjelpsutgiftene avhengig av hvor mange arbeidsledige, skilte og separerte og innvandrere som bor i kommunen. Disse kriteriene og hvor mye de vektlegges i kostnadsnøkkelen er basert på statistiske analyser av sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 1993. Oppdaterte statistiske analyser av sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 2000 bekrefter flere av de resultatene som ble funnet i 1993, men gir til dels også andre resultater, spesielt knyttet til arbeidsledige og nærkulturelle innvandrere. Det kan derfor stilles spørsmål ved om sosialhjelpsutgiftene i kommunene fanges godt nok opp av dagens kostnadsnøkkel i inntektssystemet.

Kommunene får tre ganger så mye i tilskudd gjennom inntektssystemet for å gi sosialhjelp til en arbeidsledig ungdom som til en voksen arbeidsledig. Den oppdaterte statistiske analysen viser at det ikke er så stor forskjell i 2000 som i 1993 i kommunenes sosialhjelpsutgifter som følge av henholdsvis en ekstra arbeidsledig ungdom og en ekstra voksen arbeidsledig. Det synes således som om den nåværende vektleggingen av arbeidsledig ungdom i forhold til voksne arbeidsledige i inntektssystemet ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til kommunenes sosialhjelpsutgifter til voksne arbeidsledige. De statistiske analysene viste også at antallet nærkulturelle flytninger som hadde vært mer enn fem år i landet, har

en vesentlig større betydning for sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 2000 enn i 1993.

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 mente Stortingets kommunalkomite at utgiftsutjevningen i det daværende inntektssystemet spesielt var et problem for de mellomstore og større kommunene som har større sosiale problemer enn andre kommuner, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96). Undersøkelsen gir grunn til å stille spørsmål ved om utgiftsutjevningen i det nåværende inntektssystemet i tilstrekkelig grad ivaretar de sosiale problemene som finnes i de større kommunene. Undersøkelsen viser at små kommuner har lavere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn større kommuner. De statistiske analysene viser også at sosial segregering og geografisk konsentrasjon av utsatte grupper har en selvstendig effekt på sosialhjelpsutgiftene til kommunene. I utgiftsutjevningen tas det ikke hensyn til dette, noe som kan ha betydning for de store kommunenes muligheter til å iverksette sosiale tiltak.

Kommunal- og regionaldepartementet har opplyst til Riksrevisjonen at det som varslet i kommuneproposisjonen for 2002, tar sikte på å foreta en fullstendig gjennomgang av kriteriene i utgiftsutjevningen om lag hvert tiende år. I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 viste flertallet i kommunalkomiteen til at arbeidet med å få til et rettferdig inntektssystem må pågå kontinuerlig, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96). Flertallet viste til at dette arbeidet vil være en stadig utfordring på grunn av raske omskiftninger og endrede behov. Dette underbygges i undersøkelsen som viser at det i løpet av relativt få år kan skje betydelige endringer i hva som har betydning for sosialhjelpsutgiftene til kommunene. Det kan derfor synes som om det er behov for å revidere kostnadsnøkkelen oftere enn det departementet har lagt opp til.

Kriteriedata

Kommunene får midler gjennom utgiftsutjevningen avhengig av hvor mange psykisk utviklingshemmede som de årlig rapporterer inn til Sosialdepartementet. Det har vært en målsetting å sikre ens praksis blant kommunene i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede, jf. St.prp. nr. 61 (1996–97). Dette kan være vanskelig fordi det alltid vil være gråsoner for hvem som kan sees på som psykisk utviklingshemmede. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir nesten halvparten av kommunene at de kan være i tvil om hvorvidt personer som tildeles tjenester, kan regnes som psykisk utviklingshemmede og dermed kan innrapporteres. Noen kommuner rapporterer inn personer som de er i tvil om er psykisk utviklingshemmede, mens andre ikke gjør det. Det synes således på dette området å være en uensartet praksis i innrapporteringen fra kommunene.

Innrapporteringen av antallet psykisk utviklingshemmede fra kommunene skal være kontrollerbar.

Kommunene skal dokumentere at de innrapporterte personene er å regne som psykisk utviklingshemmede. Det kan være vanskelig for kommunene å dokumentere dette. Samtidig oppgir halvparten av kommunene at det ikke alltid framgår klart ut fra dokumentasjonen at diagnosen innebærer at vedkommende kan regnes som psykisk utviklingshemmet. Spørreskjemaundersøkelsen viser også at mange kommuner rapporterer inn personer som ikke er blitt diagnostisert. Det kan derfor være vanskelig å kontrollere innrapporteringen fra kommunene.

I perioden fra 1999 til 2002 har kommunerevisjonene kontrollert innrapporteringen fra om lag 60 prosent av kommunene. En gjennomgang av disse kontrollene viser at det er funnet avvik i innrapporteringen fra halvparten av kommunene. De vanligste avvikene er at det mangler dokumentasjon på at innrapporterte personer er psykisk utviklingshemmede, og at det ikke foreligger de nødvendige enkeltvedtak for personer som er innrapportert. I om lag hver fjerde kommune som er blitt kontrollert, har kommunerevisjonen funnet disse avvikene. Spørreskjemaundersøkelsen viser tilsvarende avvik i innrapporteringen blant de resterende om lag 40 prosent av kommunene som aldri er blitt kontrollert. Dette kan ha ført til at noen kommuner har fått mer i tilskudd enn de skulle ha hatt, mens andre kommuner har fått mindre.

2.3 Skjønnskuddet

Ved innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 fikk kommunene og fylkeskommunene til sammen om lag 1,7 milliarder kroner i skjønnskudd, noe som tilsvarer om lag 3,2 milliarder kroner i 2002-kroner. Den gang antok Kommunaldepartementet at det ville være mulig å redusere det samlede beløp som fordeles skjønsmessig, jf. Ot.prp. nr. 48 (1984–85). I Innst. O. nr. 70 (1984–85) viste også kommunalkomiteen til at behovet for skjønnskudd ville avta etter hvert som fordelingsnøklene ble forbedret. Til tross for dette viser undersøkelsen at skjønnskuddet har økt til nærmere 4,4 milliarder kroner i 2002, inkludert det ekstraordinære skjønnskuddet. Kommunal- og regionaldepartementet deler årlig inn det ordinære skjønnskuddet i fylkesvise rammer som fylkesmennene fordeler videre til kommunene. Undersøkelsen viser at den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene har vært relativt stabil fra år til år i perioden fra 1986 til 2002. Fylker som fikk mye i skjønnskudd i 1986, fikk også mye i 2002, mens fylker som fikk lite i skjønnskudd i 1986, også fikk det i 2002. Det kan se ut som om den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene i stor grad har blitt videreført fra år til år. Det kan ikke utelukkes at stabiliteten i den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene har sammenheng med stabilitet i behovene for skjønnsmidler i fylkene. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om Kom-

munal- og regionaldepartementet har vært kritiske nok i sin fylkesvise fordeling av skjønnsmidler, slik at denne fordelingen kan være best mulig målrettet for å rette opp behov som ikke fanges opp av inntektssystemet.

I St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m.v. viste Kommunal- og regionaldepartementet til at det var betydelige forskjeller i ordinært skjønnskudd per innbygger mellom kommunene fylkesvis, og at det derfor var nødvendig med en viss omfordeling av skjønnsmidlene mellom fylkene ut fra målet om et likeverdig tjenestetilbud. I tråd med dette viser undersøkelsen at det i de senere årene har skjedd en viss omfordeling av skjønnsmidlene mellom fylkene, men at det fremdeles er betydelige forskjeller i den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene. Det kan stilles spørsmål ved om den foretatte omfordelingen av skjønnsmidlene mellom kommunene fylkesvis er tilstrekkelig ut fra målet om et likeverdig tjenestetilbud.

Kommunalkomiteen har pekt på at det vil være i strid med intensjonene dersom fordelingen av skjønnsmidler utvikler seg til å bli faste fordelinger og ikke skjønn som vurderes hvert år, jf. Innst. S. nr. 196 (1993–94). Undersøkelsen viser at det ikke har skjedd vesentlige endringer fra år til år i den kommunevise fordelingen av skjønnskuddet etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Stabiliteten i skjønnskuddet fra år til år kan ha sammenheng med omfanget av skjønnskuddet. Det kan stilles spørsmål ved om en lavere skjønnsramme er en forutsetning for at kommunene ikke skal opparbeide seg skjønnsmidler på et rutinemessig grunnlag. I mange kommuner utgjør det ordinære skjønnskuddet en så stor del av rammetilskuddet at en større reduksjon i skjønnskuddet fra et år til det neste kan skape økonomiske problemer for kommunen.

Fylkesmennene fordeler de ordinære skjønnsmidlene til kommunene basert på retningslinjer for skjønnskuddet fra Kommunal- og regionaldepartementet. Hensikten med disse retningslinjene er å oppnå en likebehandling av kommunene i alle landets fylker. Retningslinjene angir en rekke forhold som fylkesmannen bør ta hensyn til i skjønnskuddet. Undersøkelsen viser at det kan være vanskelig for fylkesmennene å få til en likebehandling av kommunene på grunn av forskjellene i skjønnsrammene mellom fylkene. Undersøkelsen viser at om et fylke har en høy eller lav skjønnsramme kan ha betydning for hvilke forhold fylkesmannen finner rom for å ta hensyn til i tildelingen. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er mulig å få til en likebehandling av kommunene i alle landets fylker gjennom retningslinjene gitt forskjellene mellom fylkene i fordelingen av skjønnsmidlene.

I Budsjettinnstilling S. nr. 5 (1996–97) viste kommunalkomiteen til at kommuner med spesielt lave totale midler per innbygger bør tilgodeses spesielt i skjønnskuddet. Til tross for dette viser under-

søkelsen at det er kommunene som har høye inntekter, målt ved frie inntekter eksklusiv skjønnstilskuddet, som får mest i skjønnstilskudd, mens kommunene som har lave inntekter får minst. Dette kan ha sammenheng med at fylkesrammene for skjønnstilskuddet er fordelt slik at fylker hvor kommunene gjennomgående har et lavt inntektsnivå, har lave skjønnsrammer. Det kan derfor synes vanskelig å tilgodese kommuner med et lavt inntektsnivå i skjønnstildelingen uten en omfordeling av skjønnsmidlene mellom fylkene.

Kommunal- og regionaldepartementet har gitt retningslinjer for fylkesmennenes fordeling av skjønnsmidlene til kommunene. Undersøkelsen viser at ingen av fylkesmennene fikk tilbakemelding fra departementet om i hvilken grad deres fordeling av skjønnsmidlene for 2002 var i samsvar med retningslinjene. Det kan stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp fylkesmennenes forvaltning av skjønnsmidlene for å sikre en likebehandling av kommunene i alle landets fylker i skjønnstildelingen.

Som en del av det ordinære skjønnstilskuddet har kommunene i perioden fra 2000 til 2003 til sammen fått om lag 1,9 milliarder kroner knyttet til ressurskrevende brukere. Kompensasjonsordningen for ressurskrevende brukere skulle sikre at personer med store hjelpebehov fikk de samme tilbudene uavhengig av hvilken kommune de var bosatt i. Ut fra undersøkelsen kan det stilles spørsmål ved i hvilken grad kompensasjonsordningen har sikret dette. Undersøkelsen viser at forskjellene i skjønnsrammene mellom fylkene kan ha hatt betydning for hvor mye kommunene har fått i tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere. Undersøkelsen viser også at det er ulik praksis blant kommunene i innrapporteringen som grunnlag for tildeling av tilskudd. Dette kan ha ført til at noen kommuner har fått mer i skjønnstilskudd enn de skulle ha hatt, mens andre kommuner har fått mindre.

3 DEPARTEMENTENES KOMMENTARER

Inntektsfordelingen

Kommunal- og regionaldepartementet framhever at det er to overordnede hensyn å ta ved inntektsfordeling. For det første må en ta hensyn til kommunenes muligheter til en likeverdig tjenesteyting, og for det andre må det tas distriktpolitiske hensyn. Begge disse hensynene må etter departementets skjønn legges til grunn ved en evaluering av inntektsfordelingen over tid. Det distriktpolitiske aspektet understrekes særlig av opprettelsen av regionaltilskuddet og videreføringen av Nord-Norge-tilskuddet. Departementet minner også om at kraftkommunenes inntekter påvirker inntektsfordelingen ved at disse har høye inntekter i forhold til de øvrige kommunene.

Departementet viser også til at det politiske flertallet ikke ønsker full utjevning av forskjeller i skatteinntekter.

Departementet viser for øvrig til at innføringen av tapskompensasjon i form av ekstraordinært skjønn førte til en forlenget overgangsordning av endringene som ble foretatt i inntektssystemet i 1997. Dette var en villet utvikling for å forhindre for brå omstillinger i kommunene. Utviklingen i perioden fra 1997 til 2001 må derfor sees i lys av dette. Departementet viser også til at det ekstraordinære skjønnnet vil bli avvirket i perioden fra 2002 til 2006.

Utgiftsutjevningen

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det å finne fram til kostnadsnøkler som er treffsikre nok til å møte utgiftsbehovet i de forskjellige kommunene, er en viktig forutsetning for å sikre muligheten til en likeverdig tjenesteyting. Departementet presiserer også at det ligger et omfattende arbeid bak dagens kostnadsnøkkel og valg av kriterier og vektorer. I fagmiljøene er det delte meninger om hvilke metoder som bør velges ved beregning av nøkkelen. Området er komplekst, og det foreligger her ikke noen «fasit».

Departementet understreker at det foruten krav til rettferdighet er nødvendig å sikre muligheter til stabilitet og forutsigbarhet i kommunesektoren. Til en viss grad vil målet om rettferdighet og behovet for stabilitet og forutsigbarhet i budsjettprosessen og planleggingsarbeidet i kommunene være i konflikt med hverandre. Departementet viser også til at overgangsordningen i inntektssystemet, som gjør at endringer i systemet skjer over en periode på fem år, understreker behovet for å la systemet være i ro en viss periode. Departementet viser til at det i de senere års kommuneproposisjoner har vurdert det slik at det er passe å foreta en ny helhetlig gjennomgang av inntektssystemet om lag hvert tiende år. Departementet har oppfattet Stortinget slik at det har sluttet seg til dette.

Departementet viser for øvrig til at det har satt i gang et forskningsprosjekt som skal se på kommunenes kostnader innen rus- og psykiatrisektoren. Formålet med prosjektet er å undersøke om kriteriene i dagens inntektssystem på en god nok måte tar hensyn til variasjoner mellom kommunene i kostnadene innen rus- og psykiatrisektoren. Departementet legger opp til å presentere resultatene for Stortinget i kommuneproposisjonen for 2004.

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at det i rapporten fra Riksrevisjonen konkluderes med at det kan være vanskelig å kontrollere innrapporteringen fra kommunene av psykisk utviklingshemmede til Sosialdepartementet. Departementet viser til at kontrollopplegget ble utarbeidet i samarbeid mellom Sosialdepartementet og Kommunaldepartementet der også Kommunerevisorforbundet og Norsk For-

bund for psykisk utviklingshemmede var med. Departementet peker på at opplysningene som kommunerevisjonen skal kontrollere, ikke i seg selv skal være gjenstand for fortolkning fra kontrollinstansens side. Begrepet psykisk utviklingshemming var ikke uproblematisk i 1998 da kriteriet ble innført, men man valgte likevel å beholde begrepet sett i lys av den utbredelse det fortsatt hadde i forbindelse med ansvarsreformen. Departementet mener likevel at det er fullt mulig for kommunene å gjøre en faglig vurdering der man tar stilling til om en person er å regne som psykisk utviklingshemmet. Det kan etter dette utformes et dokument som legges i sakspapirene til den enkelte bruker som dokumentasjonsgrunnlag ved kommunerevisjonens kontroll.

Sosialdepartementet opplyser i brev av 11. mars 2003 til Kommunal- og regionaldepartementet med gjenpart til Riksrevisjonen at departementets erfaringer langt på vei bekrefter de problemene som omtales i Riksrevisjonens rapport når det gjelder dokumentasjon om hvem som er å anse som psykisk utviklingshemmet, om det foreligger enkeltvedtak og om kontrollspørsmålet. Etter Sosialdepartementets vurdering er det nåværende opplegget med antall psykisk utviklingshemmede som kriteriedata ikke noen god løsning. Det har imidlertid vist seg vanskelig å finne fram til et opplegg som fanger opp ønsket om en best mulig fordeling av tilskuddsmidlene.

Sosialdepartementet opplyser at det vil arbeide videre sammen med Kommunal- og regionaldepartementet for på sikt å finne fram til et bedre kriterieopplegg. I den sammenheng viser Sosialdepartementet blant annet til det arbeidet som for tiden pågår når det gjelder å utvikle IPLOS (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk). Dette systemet tar man sikte på å implementere i kommunene fra 2006. På kort sikt tilsier de funnene Riksrevisjonen har gjort at man blant annet vil vurdere å skjerpe kontrollrutinene i forbindelse med innhenting av data fra kommunene.

Skjønnstilskuddet

Kommunal- og regionaldepartementet peker på at økningen i skjønnstilskuddet fra 1986 til 2002 også inkluderer det ekstraordinære skjønnstilskuddet. Ved en vurdering av utviklingen i det ordinære skjønnstilskuddet bør det også tas i betraktning at midlene til særlig ressurskrevende brukere har utgjort en høy og økende andel av skjønnsmidlene i perioden fra 2000 til 2003. Videre viser departementet til at de regionalpolitiske hensyn som i noen grad ligger bak den fylkesvise fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet, må ivaretas. Når det gjelder stabiliteten i den kommunevise fordelingen av skjønnsmidlene, peker departementet på at det i retningslinjene er presisert at skjønnsmidler som hovedregel kun skal tildeles på grunnlag av forhold som kommunene selv ikke har herredømme over.

Dette kan være forhold både av permanent og midlertidig karakter.

Departementet peker på at det bare i begrenset grad er noen sammenheng mellom måten den delen av skjønnsmidlene som er knyttet til ressurskrevende brukere, er fordelt fylkesvis på og den måten de øvrige skjønnsmidlene er fordelt fylkesvis på. I den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidler knyttet til ressurskrevende brukere er det blant annet lagt vekt på antallet innrapporterte ressurskrevende brukere. Departementet mener at man bør være meget varsom med å indikere at forskjellene mellom fylkene i skjønnssrammer er en årsak til forskjeller mellom kommunene i hvor mye de har fått i tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere.

Riksrevisjonen har for øvrig i det vesentlige tatt hensyn til og innarbeidet mottatte merknader fra Kommunal- og regionaldepartementet til rapportens faktadel.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Inntektsfordelingen

Inntektssystemet ble lagt om i 1997 fordi det daværende inntektssystemet hadde ført til meget store forskjeller i inntektene til kommunene som i prinsippet skulle ha like muligheter til å produsere likeverdige tjenester, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96). Undersøkelsen viser at omleggingen av inntektssystemet ikke har ført til vesentlige endringer i inntektsforskjellene mellom kommunene i perioden fra 1997 til 2001. Dette synes å ha sammenheng med tapskompensasjonsordningene, som ble innført samtidig med omleggingen. Disse ordningene skulle, blant annet ut fra distriktpolitiske hensyn, sikre at ingen kommuner måtte bygge ned grunnleggende velferdstilbud som følge av omleggingen av inntektssystemet.

Kommunal- og regionaldepartementet framhever at en ved en vurdering av inntektsfordelingen over tid både må ta hensyn til kommunenes muligheter til en likeverdig tjenesteyting og distriktpolitiske hensyn. Riksrevisjonen er inneforstått med at inntektssystemet også skal ivareta distriktpolitiske hensyn. Hovedoppgaven til inntektssystemet er imidlertid å utjevne inntekter og utgifter på en måte som fører til at hver enkelt kommune får muligheten til et likeverdig tjenestetilbud. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om hensynet til et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner ble tilstrekkelig vektlagt ved omleggingen av inntektssystemet i 1997.

Utgiftsutjevningen

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal utjevne forskjeller i utgifter mellom kommunene på en måte som fører til at hver enkelt kommune får mulighet til å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Undersøkelsen

viser at sosialhjelpsutgiftene i kommunene ikke fanges godt nok opp av kostnadsnøkkelen i den nåværende utgiftsutjevningen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at treffsikre kostnadsnøkler er en viktig forutsetning for å sikre muligheten til en likeverdig tjenesteyting. Departementet mener likevel at det er tilstrekkelig å foreta en ny helhetlig gjennomgang av inntektssystemet om lag hvert tiende år, ut fra kommunenes behov for stabilitet og forutsigbarhet.

Etter Riksrevisjonens vurdering synes det å være behov for å revidere kostnadsnøkkelen oftere enn det departementet legger opp til. I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 viste en samlet kommunalkomite til at inntektssystemet må være til kontinuerlig vurdering for å ivareta kommunenes velferdsoppgaver på en best mulig måte, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96). Kommunenes utgifter, og dermed behovet for statlige overføringer, er ikke nødvendigvis stabile og forutsigbare over tid. Undersøkelsen viser at det i løpet av relativt få år kan skje betydelige endringer i hvilke forhold som forårsaker utgifter for kommunene. Etter Riksrevisjonens vurdering bør ikke hensynet til stabilitet og forutsigbarhet vektlegges så sterkt at det går på bekostning av kommunenes muligheter til å tilby et likeverdig tjenestetilbud.

Undersøkelsen viser at det er svakheter i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede fra kommunene til Sosialdepartementet som grunnlag for tilskudd gjennom utgiftsutjevningen. Dette kan ha ført til at noen kommuner har fått mer i tilskudd enn de skulle ha hatt, mens andre kommuner har fått mindre. Sosialdepartementets erfaringer bekrefter langt på vei de problemene som omtales i Riksrevisjonens rapport. Riksrevisjonen har merket seg at Sosialdepartementet vil arbeide videre sammen med Kommunal- og regionaldepartementet for på sikt å finne fram til et bedre kriterieopplegg, samt at man på kort sikt blant annet vil vurdere å skjerpe kontrollrutinene i forbindelse med innhenting av data fra kommunene.

Skjønnskuddet

Det ordinære skjønnskuddet til kommunene utgjorde 2 milliarder kroner i 2002. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller i den fylkesvise fordelingen av disse midlene, selv om det i de senere år har skjedd en viss omfordeling av midlene mellom fylkene. Den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene har vært relativt stabil fra år til år i perioden fra 1986 til 2002, til tross for at kommunalkomiteen har vist til at fordelingen av skjønnsmidlene må være målrettet og basert på de reelle behov de enkelte år, jf. Innst. S. nr. 196 (1993–94). Videre viser undersøkelsen at også den kommunevise fordelingen av skjønnsmidlene har vært relativt stabil fra år til år. Kommunalkomiteen har vist til at kommuner ikke

må kunne opparbeide seg skjønnsmidler på et rutinemessig grunnlag, jf. Innst. S. nr. 284 (1996–97). Undersøkelsen viser også at departementet ikke har fulgt opp fylkesmennenes fordeling av midlene mellom kommunene gjennom å gi tilbakemelding om hvorvidt deres fordeling er i samsvar med retningslinjene. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om Kommunal- og regionaldepartementet har forvaltet skjønnsmidlene tilstrekkelig målrettet.

Undersøkelsen viser at de fylkesvise forskjellene i fordelingen av skjønnsmidlene kan gjøre det vanskelig å få til en likebehandling av kommunene i alle landets fylker i skjønnsfordelingen. Som et eksempel har kommunalkomiteen vist til at kommuner med spesielt lave totale midler per innbygger bør tilgodeses spesielt i skjønnsfordelingen, jf. Budsjettinnstilling S. nr. 5 (1996–97). Riksrevisjonen vil peke på at erfaringene viser at det synes vanskelig å prioritere disse kommunene spesielt i skjønnsfordelingen. Undersøkelsen viser at kommuner med høye inntekter gjennomgående får mer i skjønnskudd enn kommuner med lave inntekter. Dette synes å ha sammenheng med at kommuner med lave inntekter gjennomgående ligger i fylker med lave skjønnsrammer, mens kommuner med høye inntekter ligger i fylker med høye skjønnsrammer.

Kompensasjonsordningen for ressurskrevende brukere gjennom det ordinære skjønnskuddet skulle sikre at personer med store hjelpebehov fikk de samme tilbudene uavhengig av hvilken kommune de var bosatt i. Riksrevisjonen finner grunn til å stille spørsmål ved i hvilken grad kompensasjonsordningen har sikret dette. Undersøkelsen viser at det er ulik praksis blant kommunene i innrapporteringen av ressurskrevende brukere til fylkesmannen som grunnlag for tildeling av tilskudd. Dette kan ha ført til at noen kommuner har fått mer i tilskudd enn de skulle ha hatt, mens andre kommuner har fått mindre. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser også at antallet innrapporterte ressurskrevende brukere har vært et viktig grunnlag for den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene. Den ulike praksisen i innrapporteringen av ressurskrevende brukere fra kommunene kan dermed også ha ført til utilsiktede forskjeller i den fylkesvise fordelingen av midlene knyttet til ressurskrevende brukere.

5 KOMMUNAL- OG REGIONAL- DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet som i brev av 23. april 2003 har svart:

«Jeg viser til dokumentet «Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene» som er mottatt til uttalelse og til tidligere korrespondanse i saken. Jeg har disse merknadene til Riksrevisjonens bemerkninger:

Ad inntektsfordelingen

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hensynet til likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner ble tilstrekkelig vektlagt ved omleggingen av inntektssystemet i 1997. Som det har framgått av departementets tidligere merknader, sikter inntektssystemet mot flere mål. Ved siden av at forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud må oppfylles, er det også sentralt at distriktpolitiske målsettinger skal ivaretas. I perioden som er analysert har det i tillegg ikke vært noen politisk målsetting å redusere kraftkommunenes inntekter eller å innføre full skatteutjevning kommunene i mellom. Både de distriktsmessige tilleggene og aksepterte skatteforskjeller vil automatisk bidra til å stabilisere inntektsforskjellene mellom kommunene, til tross for endringer i kostnadsnøkler og inntektssystemet for øvrig.

Ved innføring av endringene i 1997 som oppfølging av Inntektssystemutvalgets arbeid, ble det i tillegg innført en tapskompensasjonsordning i form av et ekstraordinært skjønn for å dempe omfordelingsvirkninger i en omleggingsfasen. I og med at tapskompensasjonsordningen avvikles i perioden 2002–06, betydde dette i realiteten at omleggingen av inntektssystemet i 1997 innføres gjennom en overgangsordning på ti år, mot fem år som ellers er vanlig. Departementet har lagt opp til den praksis at det foretas en helhetlig gjennomgang av kommunenes finansieringssystem hvert tiende år. Ut fra at det kan være ønskelig å la endringer få virke fullt ut en stund før neste revisjon av systemet, er jeg enig med Riksrevisjonen i at en ved innføring av endringer i systemet nøye bør vurdere lengden av overgangsordningen opp mot hensynet til gjennomføring av endringer som kan føre til en mer rettferdig inntektsfordeling.

Ad utgiftsutjevningen

Departementet legger opp til å foreta en helhetlig revisjon av inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren for øvrig hvert tiende år. På bakgrunn av sin analyse hevder Riksrevisjonen at det synes å være behov for å revidere kostnadsnøklerne oftere enn departementet har lagt opp til.

Hensynene til stabilitet og kontinuitet tilsier at systemet ikke bør endres for ofte. Samtidig vil jeg understreke at inntektssystemet ikke er et statisk system som kun blir gjenstand for endringer hvert tiende år. Det er gjort relativt store endringer med systemet fra 1997, også når det gjelder kostnadsnøklerne. I forlengelse av endringene som kom i 1997 er det utredet kriterier for psykisk utviklingshemmende (innført f.o.m 1998) og nye bosettingskriterier (innført f.o.m 2002). I tillegg ble beregningene i inntektssystemet fra i år basert på nyere befolkningstall, slik at kommuner med raskt økende folketall får tilskuddet som følge av nye innbyggere så raskt som mulig.

Samtidig utreder departementet nå også nye kriterier for rus og psykiatri, miljø og landbruk, kapitalkostnader knyttet til kommunale investeringer, samt terskelproblematikken knyttet til regionaltilskuddet. Erfaringene er derfor så langt at det kontinuerlig foregår utredningsarbeid knyttet til inntektssystemet. Systemet er derfor ikke «fredet» i perioden mellom de større og mer helhetlige revisjonene hvert tiende år.

Riksrevisjonen bemerker at det er svakheter i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede fra kommunene til Sosialdepartementet som grunnlag for tilskudd gjennom utgiftsutjevningen. Som tidligere bemerket fra vår side vil vi sammen med Sosialdepartementet på sikt prøve å finne fram til bedre kriterier for kompensasjon på dette feltet. Som det er framhevet i tidligere brev fra departementet, mener jeg at det til tross for svakheter med dette kriteriet er mulig for kommunene å gjøre en faglig vurdering av om en person er psykisk utviklingshemmet eller ikke. En slik vurdering bør følges av et dokument som legges ved sakspapirene til den enkelte bruker som dokumentasjonsgrunnlag for kommunerevisjonens kontroll. Det er kommunenes ansvar å sørge for at rett dokumentasjon foreligger. Videre vil jeg understreke at opplysningene som kommunerevisjonen skal kontrollere, ikke i seg selv skal være gjenstand for fortolkninger fra kontrollinstansens side. For eksempel skal kommunerevisjonen kontrollere om det i sakspapirene står om en person er psykisk utviklingshemmet eller ikke. Dersom det i sakspapirene står oppført en annen diagnose, går det utover kommunerevisjonens kompetanse å ta stilling til om denne innebærer psykisk utviklingshemming. I slike tilfelle skal kommunerevisjonen påpeke at det er avvik fra Sosialdepartementets retningslinjer. Videre er det viktig å få fram at alle mangler som kommunerevisjonen dokumenterer, fører til at Sosialdepartementet gjør tilsvarende korreksjon i de innsendte kriteriedataene for psykisk utviklingshemmede før de oversendes Kommunal- og regionaldepartementet til bruk i inntektssystemet.

Ad skjønnstilskuddet

Riksrevisjonen peker på at den fylkesvise fordelingen av det ordinære skjønnet har vært relativt stabil fra år til år i perioden 1986–2002, og viser til kommunalkomiteens merknad i Innst. S. Nr 196 (1993–94) at fordelingen av skjønnet må være målrettet og basert på reelle behov. Riksrevisjonen peker også på at den kommunevise fordelingen har vært stabil fra år til år og viser til kommunalkomiteens merknad i Innst. S nr. 284 (1996–97) at kommuner ikke må kunne opparbeide seg skjønnsmidler på et rutinemessig grunnlag. Samtidig viser Riksrevisjonen til at departementet ikke har fulgt opp fylkesmennenes fordeling av midlene mellom kommunene gjennom å

gi tilbakemeldning om hvorvidt deres fordeling er i samsvar med retningslinjene.

Jeg vil vise til at det har skjedd en viss omfordeling av fylkesrammene de senere år. De regionalpolitiske hensyn som i noen grad ligger bak fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet må imidlertid ivaretas, og det er derfor begrenset i hvor stor grad det er mulig med en omfordeling av fylkesrammene.

Det er relativt stor stabilitet i den kommunevise tildelingen av det ordinære skjønnstilskuddet. Jeg vil imidlertid understreke at det i fylkesmennenes retningslinjer fremkommer at skjønnsmidlene skal brukes til å løse problemer av både permanent og mer midlertidig karakter. I den utstrekning skjønnstilskuddet ytes til kommuner som har problemer av mer permanent karakter, er det rimelig med høy stabilitet i den kommunevise tildelingen. Jeg vil i denne sammenhengen også gjøre oppmerksom på at skjønnsmidlene som hovedregel kun skal tildeles på grunnlag av forhold som kommunene selv ikke har herredømme over, det vil si at kompensasjon på grunnlag av dårlig økonomistyring generelt ikke skal tildeles.

Riksrevisjonen viser til at departementet ikke har fulgt opp fylkesmennenes fordeling av midlene mellom kommunene. Det er departementets oppfatning at vår praksis er i tråd med økonomireglementet for staten, dvs. at de funksjonelle kravene til økonomireglementet først og fremst gjelder øremerkede tilskudd og ikke kap. 571 og kap. 572. En oppfølging og kontroll av om fylkesmannens tildeling er i samsvar med retningslinjene ville vært svært ressurskrevende og etter departementets syn lite hensiktsmessig, ettersom fylkesmennene har betydelig bedre kjennskap til enkeltkommuner enn departementet.

Kompensasjon for ressurskrevende brukere gis også gjennom det ordinære skjønnnet. Det sies i Riksrevisjonens bemerkninger at ordningen skulle sikre at personer med stort hjelpebehov fikk de samme tilbudene uansett hvilken kommune de var bosatt i, og finner videre grunn til å spørre om kompensasjonsordningen har sikret dette.

For det første vil jeg her påpeke, noe som også tidligere har blitt gitt som merknad fra departementet, at fordelingen av midlene til fylkene til ressurskrevende brukere er knyttet både til innbyggertall i fylket og til antallet ressurskrevende brukere. I 2000 og i 2001 ble fordelingen også gitt i forhold til hvordan Sosialdepartementet i 1999 fordelte midler til særlig ressurskrevende psykisk utviklingshemmede. I 2002 ble også en viss sum fordelt etter hvordan man fordelte midler i 2001 og 2002. Siden det er flere kriterier som legges til grunn, og siden antallet ressurskrevende brukere i fylket framstår som en sum av innrapporteringen på kommunenivå, bør en være meget varsom med å konkludere om i hvilken grad ulik praksis av innrapporterte ressurskrevende brukere har slått igjennom ved fylkestildelingen av midler.

For det andre, det er ikke alene ordningen med kompensasjon for ressurskrevende brukere som skal sikre at den enkelte bruker får det tilbudet som vedkommende har krav på uavhengig av hvilken kommune som gir tjenesten. Det er lovverket, blant annet sosialtjenesteloven, som skal sikre den enkelte det tiltak gjennom enkeltvedtak som er nødvendig etter en individuell vurdering. Kompensasjon til kommunene gjennom skjønnnet skal bidra til å sette kommunene i stand til dette. Som departementet tidligere har bemerket er den beregningsmodellen som departementet har sendt til fylkesmannen kun ment som et hjelpemiddel for beregning av tilskudd til den enkelte kommune. Fylkesmannen skal her foreta en skjønnsmessig vurdering knyttet til kommuneøkonomi, kommunestørrelse og om kommunen har et spesielt høyt antall ressurskrevende brukere i forhold til gjennomsnittet.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at det synes å være enighet om at lengden på overgangsordningen kan påvirke hvor raskt man når målet om en rettferdig inntektsfordeling mellom kommunene. Undersøkelsen viser at overgangsordningene som ble innført i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997, bidro til å opprettholde inntektsforskjellene mellom kommunene.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at inntektssystemet ikke er «fredet» i perioden mellom de helhetlige revisjonene hvert tiende år. Departementet utreder for tiden blant annet nye kriterier for rus og psykiatri, miljø og landbruk og kapitalkostnader ved kommunale investeringer. Det framgår imidlertid av Riksrevisjonens undersøkelse at variasjonen i sosialhjelpsutgiftene mellom kommunene ikke fanges godt nok opp av det nåværende inntektssystemet, spesielt i forhold til arbeidsledige og innvandrere. Dette viser etter Riksrevisjonens vurdering at det igangsatte utviklingsarbeidet ikke har vært tilstrekkelig omfattende for derigjennom å legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

Riksrevisjonen har med tilfredshet merket seg at Kommunal- og regionaldepartementet vil arbeide videre sammen med Sosialdepartementet for på sikt å finne fram til et bedre kriterieopplegg for psykisk utviklingshemmede, samt at man på kort sikt blant annet vil vurdere å skjerpe kontrollrutinene i forbindelse med innhenting av data fra kommunene. Riksrevisjonen er også enig med Kommunal- og regionaldepartementet i at det er kommunenes ansvar å sørge for at rett dokumentasjon foreligger, og at kommunerevisjonen skal påpeke at det er avvik fra Sosialdepartementets retningslinjer hvis slik dokumentasjon mangler. Dette forutsetter imidlertid at det går klart fram av retningslinjene hvilken doku-

mentasjon som kreves slik at fortolkninger fra kontrollinstansen kan unngås.

Ifølge departementet er det begrenset i hvor stor grad det er mulig med en omfordeling av de betydelige forskjellene i skjønnsrammene mellom fylkene på grunn av regionalpolitiske hensyn. Riksrevisjonen vil i den forbindelse vise til at det er andre ordninger i inntektssystemet som i hovedsak skal ivareta de regionalpolitiske hensynene. Riksrevisjonen mener derfor at departementet nøye bør vurdere hvorvidt dagens fylkesvise fordeling av skjønnsmidlene på en god måte fanger opp forhold som inntektssystemet ellers ikke tar hensyn til.

Kommunal- og regionaldepartementet har ikke fulgt opp fylkesmennenes fordeling av skjønnsmidlene mellom kommunene. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det ikke er hensiktsmessig at departementet vurderer hvor mye fylkesmennene gir den enkelte kommune i skjønnsstilskudd. Etter Riks-

revisjonens vurdering er det imidlertid nødvendig for departementet å følge opp fylkesmennenes praksis i skjønnsfordelingen for å kunne vurdere om departementets retningslinjer for fylkesmennenes fordeling fungerer som forutsatt.

I kommuneproposisjonen for 2003 varslet departementet at det ville komme tilbake til finansieringsordningen for ressurskrevende brukere i kommuneproposisjonen for 2004. Undersøkelsen viser at det har vært ulik praksis blant kommunene i innrapporteringen av ressurskrevende brukere som grunnlag for tildeling av tilskudd gjennom den nåværende kompensasjonsordningen. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at utformingen av rapporterings- og kontrollopplegget vektlegges i det videre arbeidet med finansieringsordningen for ressurskrevende brukere for å sikre at kommunene gis kompensasjon for de samme utgiftstypene.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 6. mai 2003

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Helga Haugen

Nils Totland

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Inntektssystemet for kommunene

Innhold

	Side
1 Innledning	15
1.1 Bakgrunn	15
1.2 Formål og problemstillinger	16
2 Metoder og datagrunnlag	17
3 Revisjonskriterier	19
3.1 Innledning	19
3.2 Inntektsfordelingen mellom kommunene	19
3.3 Utgiftsutjevningen	20
3.3.1 Hva er utgiftsutjevningen?	20
3.3.2 Kostnadsnøkkelen	20
3.3.3 Kriteriedata for psykisk utviklingshemmede	21
3.4 Skjønnstilskuddet	22
3.4.1 Ordinært skjønnstilskudd.....	22
3.4.2 Kompensasjonsordningen for særlig ressurskrevende brukere	24
Faktagrunnlag: kapitlene 4–6	26
4 Inntektsfordelingen mellom kommunene	26
4.1 Utviklingen i frie inntekter	26
4.2 Inntektsforskjeller mellom kommunene	26
4.3 Hva kan forklare utviklingen i inntektsfordelingen mellom kommunene?	29
5 Utgiftsutjevningen	31
5.1 Kostnadsnøkkelen for sosialhjelp	31
5.1.1 Innledning	31
5.1.2 Arbeidsledige	31
5.1.3 Skilte og separerte	32
5.1.4 Innvandrere	33
5.1.5 Kriterier som ikke ble tatt inn i kostnadsnøkkelen i 1997.....	34
5.1.6 Anslag på relative kostnadsvekter for sosialhjelpskriteriene	35
5.2 Kriteriedata for psykisk utviklingshemmede.....	35
5.2.1 Utviklingen i innrapporteringen av mennesker med psykisk utviklingshemming	35
5.2.2 Kommunerevisjonenes kontroller med innrapporteringen.....	36
5.2.3 Kommunenes innrapporteringspraksis	37
6 Skjønnstilskuddet	41
6.1 Utviklingen i det samlede skjønnstilskuddet.....	41
6.2 Fylkesvis fordeling av det ordinære skjønnstilskuddet.....	43
6.2.1 Fylkesvis fordeling av ordinært skjønnstilskudd til kommunene 2002.....	43
6.2.2 Fylkesvis fordeling av det ordinære skjønnstilskuddet 1986–2002.....	44
6.3 Kommunevis fordeling av det ordinære skjønnstilskuddet	46
6.3.1 Innledning	46
6.3.2 Kommunevis fordeling 1996–2002	46
6.3.3 Kommunevis fordeling i 2002.....	48
6.4 Ressurskrevende brukere	49
6.4.1 Innledning	49
6.4.2 Utviklingen i det totale tilskuddet	50
6.4.3 Fylkesvis fordeling av tilskuddet.....	50
6.4.4 Kommunevis fordeling av tilskuddet	51
6.4.5 Innrapporteringen fra kommunene	52

7	Vurderinger	54
7.1	Inntektsfordelingen mellom kommunene	54
7.2	Utgiftsutjevningen	54
7.3	Skjønnstilskuddet	55
7.3.1	Det ordinære skjønnstilskuddet	55
7.3.2	Ressurskrevende brukere	56

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd fra staten til kommunene og fylkeskommunene. I 2003 får kommunene og fylkeskommunene til sammen 53 milliarder kroner i rammetilskudd gjennom inntektssystemet over kapittel 571 og kapittel 572 i budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet.¹ Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene de frie inntektene, det vil si inntekter som kommunene kan disponere fritt uten andre bindinger fra staten enn dem som følger av lovverket.

Inntektssystemets viktigste oppgave er å bidra til en rettferdig fordeling av tilskudd mellom kommuner ved å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.² Det nye inntektssystemet ble innført i 1986 på grunnlag av Stortingets behandling av Stortingsmelding nr. 26 (1983–84), jf. Innst. S. nr. 305 (1983–84). Det er foretatt en rekke justeringer av inntektssystemet siden det ble innført. I 1997 ble inntektssystemet lagt om på grunnlag av NOU 1996:1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» fra inntektssystemutvalget.

Riksrevisjonen har valgt å undersøke inntektssystemet fordi rammetilskuddet med 53 milliarder kroner utgjør et vesentlig beløp i statsbudsjettet. Ut fra en vesentlighetsvurdering er undersøkelsen avgrenset til rammetilskuddet til kommunene. I 2003 får kommunene nærmere 3/4 av det samlede rammetilskuddet til kommunesektoren, mens resten går til fylkeskommunene. Det samlede rammetilskuddet til kommunene i 2003 består av sju forskjellige tilskudd over kapittel 571 i budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet:

- post 60 Innbyggertilskudd (med fratrekke/tillegg for innteks- og utgiftsutjevning)
- post 62 Nord-Norge-tilskudd
- post 63 Regionaltilskudd
- post 64 Skjønnstilskudd (ordinært og ekstraordinært skjønnstilskudd)
- post 65 Hovedstadstilskudd
- post 67 Storbytilskuddet
- post 68 Forsøk med rammefinansiering av øremerkede tilskudd

Inntektssystemet er først og fremst et virkemiddel for å påvirke inntektsfordelingen mellom kommunene for dermed å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner, jf. St.prp. nr. 55 (1995–1996). Vi har derfor undersøkt utviklingen i inntektsfordelingen mellom kommunene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Utgangspunktet for denne omleggingen var at det daværende inntektssystemet hadde ført til store forskjeller i inntektene til kommunene, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–1996). Siktemålet med omleggingen var å gi kommunene mulighet til å tilby et likeverdig tjenestetilbud.

Riksrevisjonen har videre valgt å undersøke utgiftsutjevningen fordi den er en viktig komponent i inntektssystemet. Utgiftsutjevningen skal utjevne forskjeller mellom kommunene i innbyggernes behov for tjenester og kostnader ved produksjon av tjenestene. Utgiftsutjevningen til den enkelte kommune beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen og tilhørende kriteriedata. Vi har valgt å undersøke hvordan kostnadsnøkkelen ivaretar sosialhjelpsutgiftene til kommunene. Sosialhjelpsutgiftene inngår i utgiftsutjevningen som en del av helse- og sosialsektoren, i tillegg til grunnskolesektoren og kommunal administrasjon. Vi har også undersøkt kriteriedataene for psykisk utviklingshemmede fordi disse er basert på en årlig innrapportering fra kommunene og dermed representerer risiko.

Vi undersøker også skjønnstilskuddet fordi skjønnsaspektet gjør at det er risiko for at kommunene ikke behandles likt i skjønnstildelingen. Stortinget fastsetter den årlige rammen for skjønnstilskuddet i forbindelse med behandlingen av kommuneproposisjonen. Kommunal- og regionaldepartementet fordeler deretter det ordinære skjønnstilskuddet i fylkesvise rammer, som fylkesmennene fordeler videre til de enkelte kommunene. Det ordinære skjønnstilskuddet skal fange opp lokale forskjeller som inntektssystemet ellers ikke tar hensyn til. Som en del av det ordinære skjønnstilskuddet gis det kompensasjon knyttet til særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester. Vi har sett spesielt på denne delen av det ordinære skjønnstilskuddet i og med at den er basert på en årlig innrapportering av utgiftsanslag fra kommunene.

¹ Kilde: Statsbudsjettet for 2003, vedtatt høsten 2002.

² NOU 1996:1.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Inntektssystemet skal fordele en gitt totalramme på en riktigst mulig måte mellom de enkelte kommunene, jf. Innst. S. nr. 305 (1983–84) til St.meld. nr. 26 (1983–1984). Formålet med undersøkelsen er å belyse om rammetilskuddet faktisk blir fordelt på en riktigst mulig måte gjennom følgende problemstillinger:

Inntektsfordelingen mellom kommunene:

- Hvordan har inntektsfordelingen mellom kommunene utviklet seg etter omleggingen av inntektssystemet i 1997?
- Hva kan forklare utviklingen i inntektsfordelingen mellom kommunene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997?

Utgiftsutjevningen:

- Hvor treffsikker er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet når det gjelder kommunenes sosialhjelpsutgifter?
- I hvilken grad er kriteriedataene for psykisk utviklingshemmede som ligger til grunn for utgiftsutjevningen i inntektssystemet riktige?

Skjønnstilskuddet:

- Hvordan har størrelsen på skjønnstilskuddet utviklet seg etter at det nye inntektssystemet ble innført i 1986?
- Hvordan har departementet fordelt de ordinære skjønnsmidlene i fylkesvise rammer for fordeling til kommunene?
- Hvordan har fylkesmennene fordelt de fylkesvise rammene for de ordinære skjønnsmidlene mellom kommunene?

2 Metoder og datagrunnlag

Undersøkelsen av inntektssystemet er basert på en bred gjennomgang av sentrale stortingsdokumenter m. v. i perioden fra det nye inntektssystemet ble innført i 1986 og fram til 2003. Problemstillingene fra kapittel 1 er undersøkt ved hjelp av en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder og ved bruk av ulike datakilder. Undersøkelsen er basert på statistiske analyser (blant annet regresjonsanalyse), dokumentanalyse, spørreskjema og intervjuer. Utkast til revisjonskriterier ble forelagt Kommunal- og regionaldepartementet til uttalelse i brev av 15. mai 2002. Utkast til faktadel ble i brev av 12. februar 2003 forelagt Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet for merknader.

Inntektsfordelingen mellom kommunene

Inntektsfordelingen mellom kommunene er belyst ved hjelp av data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) over frie inntekter i kroner per innbygger i perioden fra 1991 til 2001 på kommunenivå fra kommuneregnskapsstatistikken. Frie inntekter er definert som summen av en kommunes skatteinntekter og rammetilskuddet. 2001-tallene er basert på KOSTRA-data og omfatter 93 prosent av landets kommuner. I beregningene er gjennomsnittet vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Analysene er foretatt uten Oslo på grunn av sin særegne rolle som både kommune og fylkeskommune.

Hva som kan forklare utviklingen i inntektsfordelingen mellom kommunene, er belyst ved hjelp av beregninger basert på ovennevnte data fra SSB og data fra den beregningstekniske dokumentasjonen («Grønt hefte») til statsbudsjettproposisjonene for perioden fra 1997 til 2001. Dette er gjort ved å simulere hvor mye kommunene ville hatt i frie inntekter i kroner per innbygger i perioden fra 1997 til 2001 dersom tapskompensasjonen (det ekstraordinære skjønnstilskuddet og regionaltilskuddet) i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet trekkes ut og fordeles til alle kommunene med et likt beløp per innbygger.

I analysen av inntektsfordelingen mellom kommunene har vi benyttet det statistiske målet variasjonskoeffisienten. Dette er et statistisk mål som kan brukes til å undersøke variasjon mellom grupper med hensyn til spredning når det er store forskjeller i gjennomsnittet. Variasjonskoeffisienten er beregnet som standardavviket i prosent av gjennomsnittet. Hvis beregnet variasjonskoeffisient er nær 0, er det små forskjeller mellom enhetene. Hvis variasjonsko-

effisienten er nær 100, er det store forskjeller mellom enhetene. Variasjonskoeffisienten vil også kunne bli større enn 100 dersom spredningen i dataene er tilstrekkelig stor.

Utgiftsutjevningen

I kostnadsnøkkelen til kommunene inngår sektor-nøkler knyttet til helse- og sosialsektoren, grunnskolesektoren og kommunal administrasjon. Sektor-nøkkelen knyttet til helse- og sosialsektoren omfatter pleie- og omsorgstjenesten i kommunene, primærhelsetjenesten, økonomisk sosialhjelp og barnevernet. Riksrevisjonen har undersøkt delkostnadsnøkkelen knyttet til sosialhjelpsutgiftene i kommunene. Konklusjoner som blir funnet i en analyse av sosialhjelp, kan imidlertid ikke uten videre overføres til andre deler av kostnadsnøkkelen.

Kostnadsnøkkelen knyttet til sosialhjelp har siden 1997 inneholdt antall arbeidsledige, skilte og separerte og innvandrere som kriterier.³ Disse kriteriene ble innført etter forslag fra inntektssystemutvalget i NOU 1996:1. Utvalgets forslag var igjen basert på en regresjonsanalyse som SSB utførte i 1995 på oppdrag fra utvalget. I denne analysen så SSB på hvordan kommunenes utgifter til sosialhjelp per innbygger i 1993 varierte med kommunal økonomi, strukturelle variabler og sosioøkonomiske faktorer.⁴

SSB har på oppdrag fra Riksrevisjonen gjennomført en tilsvarende regresjonsanalyse av sosialhjelpsutgiftene i kommunene med data for 2000. Regresjonsanalysen til SSB ble gjennomført på samme måte som den analysen SSB utførte på oppdrag fra Inntektssystemutvalget. I analysen fra 1995 ble det brukt data for sosialhjelpsutgiftene til alle landets kommuner i 1993, mens det denne gang blir brukt data fra 2000. Formålet med å gjennomføre en ny regresjonsanalyse er å belyse eventuelle endringer fra 1993 til 2000 i hva som kan forklare kommunale variasjoner i sosialhjelpsutgiftene.

Kriteriedataene for psykisk utviklingshemmede er belyst ved hjelp av en dokumentanalyse av 341 attestasjonsskjema som kommunerevisjonene har sendt til Sosialdepartementet i perioden fra 1999 til

³ Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelpsutgifter inneholder i tillegg befolkningskriterier med vekt på innbyggere 16–66 år. Befolkningskriteriene ble gitt en vekt på 3,3 prosent i delkostnadsnøkkelen, jf. NIBR-notat 1996:113.

⁴ Analysen er dokumentert i SSB notat 95/56 «Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp og barnevern».

2002. I denne analysen har vi registrert antallet kontroller hvor det er funnet ett eller flere avvik fra Sosialdepartementets retningslinjer for innrapportering fra kommunene, i tillegg til hva slags avvik kommunerevisjonene har funnet i innrapporteringen.

Dokumentanalysen er supplert med en spørreskjemaundersøkelse om kommunenes innrapportering av psykisk utviklingshemmede til Sosialdepartementet i 2002. I spørreskjemaundersøkelsen inngår kommuner hvor innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede ikke tidligere har blitt kontrollert av kommunerevisjonen. Spørreskjemaet ble besvart av 98 av de 104 kommunene som det ble sendt til, noe som gir 94 i svarprosent. Spørreskjemaet skulle besvares av den i kommunen som hadde stått for innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede til Sosialdepartementet i 2002. I arbeidet med å utforme spørreskjemaet ble avdeling for voksenhabilitering ved Ullevål universitetssykehus konsultert. Spørreskjemaet ble også pretestet før det ble sendt ut til kommunene.

Skjønnstilskuddet

I undersøkelsen er analysene av utviklingen i størrelsen på skjønnstilskuddet og fordelingen av skjønnsmidlene mellom fylkene og kommunene basert på data om skjønnstilskuddet fra Kommunal- og regionaldepartementets årlige kommuneproposisjoner i

perioden fra 1986 til 2002 og på den beregningstekniske dokumentasjonen («Grønt hefte») til statsbudsjettproposisjonene.

Fylkesmennene avgjør hvor mye kommunene skal få i ordinært skjønnstilskudd. Vi sendte et spørreskjema til alle fylkesmennene for å belyse hvordan fylkesmennene fordeler skjønnstilskuddet mellom kommunene. Alle de 18 fylkesmennene besvarte spørreskjemaet. Spørreskjemaundersøkelsen ble fulgt opp med intervju med representanter for fire av fylkesmennene. Embetene ble valgt ut på grunnlag av størrelsen på den ordinære skjønnssrammen til fylket, slik at to av embetene har en høy skjønnssramme og to av embetene har en lav skjønnssramme. Referatene fra intervjuene er godkjent av dem som ble intervjuet.

I undersøkelsen av skjønnstilskuddet har vi sett spesielt på skjønnsmidlene knyttet til ressurskrevende brukere. Denne analysen er basert på data fra «Grønt hefte» for perioden fra 2000 til 2003 og på egne spørsmål i spørreskjemaene til fylkesmennene og i intervjuene med representanter fra fylkesmennene. I tillegg til dette er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse overfor de samme kommunene som besvarte spørreskjemaet vedrørende psykisk utviklingshemmede. Dette skjemaet skulle besvares av den i kommunen som hadde stått for innrapporteringen av ressurskrevende brukere til fylkesmannen i 2002.

3 Revisjonskriterier

3.1 INNLEDNING

Inntektssystemet er ikke særskilt lovfestet. I de aktuelle særlovene er det imidlertid fastsatt at staten yter årlig rammetilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter gjennom inntektssystemet etter regler gitt av Kongen, jf. § 5–2 i kommunehelsetjenesteloven, § 11–6 i sosialtjenesteloven og § 13–9 i opplæringsloven.

Statens tilskudd til kommunene er for øvrig regulert av økonomireglementet for staten og kapittel 12 i de funksjonelle kravene til økonomiforvaltningen. § 3–2 i økonomireglementet fastsetter at tildelingsinstansen for tilskuddsbevilgninger må foreta oppfølging og kontroll tilpasset den enkelte tilskuddsordning, jf. bevilgingsreglementet § 17. I merknadene til denne bestemmelsen presiseres det at kontrolltiltakene må avpasses etter behovet for kontroll, kontrollmulighetene og kostnadene ved kontrollen. Arbeidet med rapportering og kontroll må ha et rimelig omfang i forhold til den nytten det gir.

De funksjonelle kravene gjelder i praksis først og fremst for øremerkede tilskudd. Noen punkter, for eksempel vedrørende rapportering, gjelder også rammetilskuddet. Når det gjelder oppgaver finansiert av rammetilskuddet, framgår det i de funksjonelle kravene at det enkelte departement må etablere systemer og rutiner for rapportering fra kommunene som viser at de etterlever de lover og regler som gjelder, og ellers belyser situasjonen på vedkommende aktivitetsområder.

3.2 INNTEKTSFORDELINGEN MELLOM KOMMUNENE

Ved innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 understreket Stortingets kommunalkomiteé at det er et mål å sørge for at alle innbyggere i landet får et tilstrekkelig og mest mulig likeverdig tjenestetilbud, jf. Innst. S. nr. 305 (1983–84). I St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m. v. påpeker Kommunal- og regionaldepartementet at undersøkelser har vist at forskjeller i inntektsnivå best forklarer forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene. Kommuner med høye frie inntekter per innbygger synes gjennomgående å gi et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner.⁵ Inntektssystemet er et virkemiddel for å påvirke inntektsfordelingen

mellom kommunene og dermed for å utjevne de økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.⁶

I 1997 ble inntektssystemet lagt om på grunnlag av NOU 1996:1. Denne omleggingen av inntektssystemet hadde som siktemål å gi kommunene mulighet til å tilby et likeverdig tjenestetilbud, jf. St.prp. nr. 55 (1995–96). I Innst. S. nr. 286 (1995–96) mente flertallet i kommunalkomiteen at regjeringen hadde lagt fram et forslag til nytt inntektssystem som bedre ivaretok inntektssystemets hovedoppgave, nemlig å utjevne inntekter og utgifter på en måte som fører til at hver enkelt kommune får muligheten til et likeverdig tjenestetilbud.

I Innst. S. nr. 286 (1995–96) pekte flertallet i kommunalkomiteen på at utgangspunktet for omleggingen av inntektssystemet var at det daværende inntektssystemet hadde ført til meget store forskjeller i inntektene til kommunene, som i prinsippet skulle ha like muligheter til å produsere likeverdige tjenester. Flertallet viste til at de fattigste kommunene hadde en bruttoinntekt på 18.000 kroner per innbygger mens de rikeste kommunene hadde en inntekt på over 100.000 kroner per innbygger. En vesentlig del av denne forskjellen skyldes det daværende inntektssystemet. Flertallet viste også til at kostnadsforskjellene mellom kommunene i tjenesteproduksjonen ikke var så store som inntektssystemet skulle tilsi.

I Innst. S. nr. 284 (1996–97) om kommuneøkonomien 1998 m. v. understreket en samlet kommunalkomiteé viktigheten av å arbeide for en fordeling som sikrer at alle kommuner kan tilby et likeverdig tjenestetilbud. Komiteens flertall mente at en av de største utfordringene i dagens Norge er å redusere forskjellen i kommunenes evne til å yte tjenestetilbud. I Innst. S. nr. 252 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m. v. pekte en samlet komité på at en meget viktig årsak til de store ulikheter en ser mellom det kommunale tjenestetilbudet i dag, er forskjeller i inntektsnivå. Flertallet uttalte at inntektsutjevning er et sentralt virkemiddel for å nå målet om å sikre utjevning av de økonomiske forutsetninger for å gi likeverdige kommunale tjenestetilbud.

I St.prp. nr. 55 (1995–96) viste regjeringen til at de minste kommunene har hatt et relativt høyt inntektsnivå etter at inntektssystemet ble innført, mens sentrale by- og landkommuner har hatt et lavere inntektsnivå. I Innst. S. nr. 286 (1995–96) var flertallet i

⁵ NOU 1996:1, s. 59.

⁶ NOU 1996:1, s. 9.

kommunal-komiteen enige med regjeringen i at små kommuner og utkantkommuner hadde blitt overkompensert økonomisk, delvis fordi det har vært politisk ønskelig, delvis som en følge av en videreføring av tidligere inntektssystem. Det vil etter flertallets mening si at i forhold til andre kommuner har de fått mer enn det reelt koster å utføre likeverdige velferdstilbud.

I St.prp. nr. 55 (1995–96) foreslo regjeringen at kommunene som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 1997, skulle få kompensert sitt tap gjennom det ekstraordinære skjønnskuddet og regionaltilskuddet. Regjeringen viste til at dette var nødvendig for å unngå betydelige omfordelingsvirkninger i tillegg til det en omlegging av inntektssystemet for øvrig medførte. Samlet skulle regionaltilskuddet og det ekstraordinære skjønnskuddet være tilstrekkelig til å kompensere alle tapskommunene fullt ut.

I St.prp. nr. 55 (1995–96) viste regjeringen til at den nye kostnadsnøkkelen var rent faglig begrunnet ut fra hensynet til utjevning av forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud. Innføring av ny kostnadsnøkkel ville isolert sett medføre betydelige omfordelinger fra små utkantkommuner til store og mellomstore by- og landkommuner. Endringene i kostnadsnøkkelene ville først og fremst gi lavere relativt inntektsnivå for små kommuner i distriktene. Regjeringen mente at det var nødvendig å sikre at små utkantkommuner fortsatt hadde mulighet for å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn landets kommuner for øvrig, og foreslo derfor innført regionaltilskuddet som et særskilt tilskudd til disse kommunene. Dette tilskuddet skulle ivareta viktige regionale hensyn, utover spesielle hensyn i Nord-Norge, som ivaretas av Nord-Norgetilskuddet.

I Innst. S. nr. 286 (1995–96) fikk regjeringens forslag til tapskompensasjon støtte fra flertallet i kommunalkomiteen. Flertallet pekte på at de ekstraordinære skjønnsmidlene og det nye regionaltilskuddet som regjeringen foreslo bevilget for 1997, var ment å skulle sikre at ingen kommuner skal måtte bygge ned grunnleggende velferdstilbud som følge av endringer i inntektssystemet. Flertallet i komiteen viste også til at regionaltilskuddet for små utkantkommuner skulle lette overgangen til et nytt inntektssystem for små utkantkommuner. Dette medfører at disse kommunene kunne fortsette å ha et oftest tjenestetilbud som er bedre enn mange av landets øvrige kommuner.

3.3 UTGIFTSUTJEVNINGEN

3.3.1 Hva er utgiftsutjevningen?

I inntektssystemet for kommunene er innbyggertilskuddet over kapittel 571 post 60 den beløpsmessig største posten. I 2001 fikk kommunene 83 prosent av det samlede rammetilskuddet gjennom innbyggertil-

skuddet.⁷ Innbyggertilskuddet blir i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger til alle kommunene. Innbyggertilskuddet blir imidlertid omfordelt mellom kommunene, blant annet gjennom utgiftsutjevningen.

Hensikten med utgiftsutjevningen er å utjevne forskjeller mellom kommunene i utgiftsbehov som følge av ulikheter mellom kommunene når det gjelder behov for kommunale tjenester og kostnader ved produksjon av en enhet av tjenestene. Utgiftsbehovet beregnes ut fra hva alle kommunene faktisk brukte per innbygger på de tjenestene som omfattes av utgiftsutjevningen. Utgiftsutjevningen skal først og fremst omfatte de tjenester der målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud står sterkt, jf. St.prp. nr. 55 (1995–96). I tråd med dette omfatter utgiftsutjevningen helse- og sosialsektoren, grunnskolesektoren og kommunal administrasjon. Utgiftsutjevningen skjer ved at kommuner som innenfor disse sektorene har et beregnet utgiftsbehov over gjennomsnittet, får et tillegg til innbyggertilskuddet, mens kommuner med et beregnet utgiftsbehov under gjennomsnittet får et fratrekk.

Utgiftsbehovet for de enkelte kommunene beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Kostnadsnøkkelen består av kriterier med tilhørende vektorer og er basert på analyser av hvilke faktorer som har betydning for variasjonen i kostnadene ved tjenesteproduksjonen i kommunene. I kostnadsnøkkelen for 2003 inngår innbyggere i ulike aldersgrupper (0–5 år, 6–15 år, 16–66 år, 67–79 år, 80–89 år og over 90 år). Disse aldersgruppene er gitt ulike vektorer. I tillegg vektlegges skilte og separerte 16–59 år, arbeidsledige 16–59 år, dødelighet, ikke gifte 67 år og over, innvandrere, psykisk utviklingshemmede 16 år og over og under 16 år, beregnet reisetid, reiseavstand innenfor sone, reiseavstand til nærmeste nabokrets samt basistillegg⁸.

3.3.2 Kostnadsnøkkelen

Inntektssystemet har som en viktig oppgave å utjevne utgifter på en måte som fører til at hver enkelt kommune får mulighet til et likeverdig tjenestetilbud, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96) om kommuneøkonomien 1997 m. v. Utgiftsutjevningen tar hensyn til at kostnadene ved å tilby et likeverdig tjenestetilbud varierer mellom kommuner. Utgiftsutjevningen er basert på et normert utgiftsbehov bestemt av ufri-villige kostnadsforhold og objektive befolkningsfaktorer.

Utgiftsutjevningen skjer på grunnlag av en kostnadsnøkkel som består av kriterier med tilhørende

⁷ Kilde: St.meld. nr. 3 (2001–2002) statsrekneskapen medrekna folketrygda 2001.

⁸ Basistillegget skal reflektere de faste grunnkostnadene i kommunal administrasjon.

veker. Det stilles følgende krav til kriterier som skal inngå i kostnadsnøkklene, jf. Innst. S. nr. 305 (1983–84):

- Kommunene må ikke ved egne disposisjoner ha innvirkning på kriteriene slik at størrelsen på tildeelingen påvirkes.
- Antall kriterier bør begrenses.
- Kriteriene bør i størst mulig grad kunne tallfestes gjennom lett tilgjengelig og ikke for gammel statistikk.

Kriteriene og vektene i kostnadsnøkkelene skal best mulig fange opp hvordan det relative brutto utgiftsbehovet varierer mellom kommunene, jf. Innst. S. nr. 305 (1983–84). I Innst. S. nr. 156 (1992–93) forutsatte kommunalkomiteen at kostnadsnøkklene utvikles slik at de blir treffsikre nok til å møte utgiftsbehovet i de forskjellige kommunene, slik at det gis mulighet for noenlunde samme utvikling i kommunale tjenesters omfang og standard. I Innst. S. nr. 286 (1995–96) var flertallet i komiteen enig med regjeringen at kostnadsnøkklene skal være faglig begrunnet slik at en kan oppnå å utjevne de reelle kostnadene i kommunene på en mest mulig objektiv måte.

I Innst. S. nr. 305 (1983–84) understreket kommunalkomiteen betydningen av at en finner fram til vektall som best mulig gjenspeiler kostnadene, og at en hovedoppgave vil bli å finne de riktige kriteriene og deres vektlegging. Oppgaven er å gi en mest mulig utfyllende beskrivelse av de faktorer som forårsaker varierende kostnader knyttet til samme tjenestetilbud i ulike kommuner. Samtidig understreket komiteen at det er måle- og definisjonsproblemer når kostnadsforskjeller skal sammenlignes, og at en slik vurdering til syvende og sist ofte må bli basert på skjønn og avveining av ikke-målbare faktorer mot hverandre.

I forbindelse med innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 pekte kommunalkomiteen på at det var forutsatt et kontinuerlig arbeid med å forbedre fordelingsnøkler, jf. Innst. S. nr. 305 (1983–84). I Innst. O. nr. 70 (1984–85) forutsatte en samlet komite at kostnadsnøkklene løpende ble etterprøvd, slik at eksempelvis de objektivt sett mest tungdrevne kommuner tildeles en utgiftsutjevning som best mulig samsvarer med virkeligheten. Komiteen forutsatte at vektene og kriteriene i kostnadsnøkkelene løpende blir vurdert av departementet på bakgrunn av den erfaring og innsikt som vinnes.

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 mente en samlet kommunalkomite at en av de største urettferdigheter i inntektssystemet den gang lå i utgiftsutjevningen, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96). Ifølge komiteen virket inntektssystemet slik at kostnadene i den enkelte kommune ikke ble ivaretatt på en måte som førte til at kommunene fikk den samme mulighet til et likeverdig tjenestetilbud. Komiteen mente at dette spesielt var et problem for

de mellomstore og større kommunene, som har større sosiale problemer enn andre kommuner.

Hoveddelen av arbeidet til Inntektssystemutvalget var en gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen, kostnadsnøkkelene, jf. St.prp. nr. 55 (1995–96) om kommuneøkonomien 1997 m. v. I 1997 ble det på grunnlag av NOU 1996:1 introdusert tre sosiale kriterier i kostnadsnøkkelene som skulle fange opp forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene innen sosialhjelp. Kommunal- og regionaldepartementet mente at inntektssystemutvalget med kriteriene arbeidsledighet, sivil status og innvandre-re hadde funnet fram til bakenforliggende forhold som det er allment akseptert at har betydning for sosialhjelpsutgiftene i de fleste kommuner, jf. St.prp. nr. 55 (1995–96). I NOU 1996:1 antok utvalget at større vekt på sosiale forhold i utjevningen ville sette kommuner med store sosiale behov bedre i stand til å iverksette sosiale tiltak.

I Innst. S. nr. 286 (1995–96) om kommuneøkonomien 1997 m. v. viste kommunalkomiteen til at inntektssystemet må være til kontinuerlig vurdering for å ivareta kommunenes velferdsoppgaver på en best mulig måte. Flertallet i komiteen viste til at arbeidet med å få til et rettferdig inntektssystem må pågå kontinuerlig. Ifølge flertallet vil dette arbeidet være en stadig utfordring på grunn av raske omskiftninger og endrede behov. Inntektssystemutvalget pekte også på at kostnadsnøkklene som ligger til grunn for beregning av utgiftsbehovet i kommunene, bør videreutvikles kontinuerlig.⁹ Ifølge utvalget er det viktig å følge opp kostnadsnøkklene på de ulike tjenesteområdene ved hjelp av nye analyser og empiriske studier.

I brev av 14. juni 2002 til Riksrevisjonen opplyser Kommunal- og regionaldepartementet om at departementet tar sikte på en fullstendig gjennomgang av kriteriene i utgiftsutjevningen om lag hvert tiende år. Som varslet i kommuneproposisjonen for 2001 vil det derfor startes opp en ny revisjon i 2004, eventuelt 2005. Departementet minner videre om at det er et omfattende forsknings- og utredningsarbeid som ligger bak dagens kostnadsnøkkel og valg av kriterier og vektorer og at det i fagmiljøene er delte meninger om hvilke metoder som bør velges ved beregning av nøkkelen.

3.3.3 Kriteriedata for psykisk utviklingshemmede

I NOU 1996:1 pekte Inntektssystemutvalget på at det kunne være vanskelig å benytte antall psykisk utviklingshemmede som et eget kriterium i kostnadsnøkkelene. I St.prp. nr. 55 (1995–96) viste Kommunaldepartementet til at det ville samarbeide med Sosialdepartementet fram mot 1998 for å utvikle krite-

⁹ NOU 1996:1, s. 104.

rier i inntektssystemet som på en god måte fanger opp varierende kostnader når det gjelder mennesker med psykisk utviklingshemming. I forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 bad Stortinget regjeringen om å endre regelverket for tilskudd til psykisk utviklingshemmede for å øke treffsikkerheten i tilskuddene, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96).

Fra og med 1998 ble antall psykisk utviklingshemmede 0–15 år og 16 år og eldre innført som to nye kriterier i utgiftsutjevningen for kommunene, jf. St.prp. nr. 61 (1996–97) om kommuneøkonomien 1998 m. v. Tilskuddet for antall psykisk utviklingshemmede gjennom inntektssystemet er basert på at kommunene årlig rapporterer inn tall til Sosialdepartementet om antallet psykisk utviklingshemmede i kommunen.

I St.prp. nr. 61 (1996–97) om kommuneøkonomien 1998 m. v. pekte Kommunaldepartementet på at målsettingen er å sikre ens praksis blant kommunene i innrapportering av antall psykisk utviklingshemmede. Departementet varslet at det ville bli utviklet oppfølgings- og kontrollmekanismer for å sikre at kriteriene innfrir de vanlige krav til størst mulig grad av objektivitet. Siktepunktet var å utvikle et registreringsopplegg som kan sikre en ensartet og kontrollert registrering i kommunene, jf. St.prp. nr. 60 (1997–98) om kommuneøkonomien 1999 m. v. I rundskriv U–4/2002 presiserer Sosialdepartementet at det er viktig med nøyaktighet i rapporteringen, da tallmaterialet gir grunnlag for beregninger i inntektssystemet.

Sosialdepartementet la følgende retningslinjer til grunn for innrapporteringen av antall psykisk utviklingshemmede fra kommunene i 2002, jf. rundskriv U–4/2002:

- Kommunenes administrasjon skulle ha et register (en liste) over alle psykisk utviklingshemmede som er tildelt tjenester (enkeltvedtak¹⁰) av kommunen hjemlet i sosialtjenesteloven § 4–2 eller § 4–3 og/eller kommunehelsetjenesteloven § 1–3 annet ledd nr. 3 og 5 (hjemmesykepleie, sykehjem og boform med heldøgns pleie og omsorg).¹¹ Det var ikke avgjørende når enkeltvedtakene er fattet, men at de gjaldt per 1. januar 2002.
- Registeret måtte inneholde fødselsmåned og år, alder 0–15 år, alder 16 år og over, samt saksnummer i kommunens arkivsystem for enkeltvedtak.
- I saksmappen til den enkelte tjenestemottaker skulle det framgå at personen er psykisk utviklingshemmet. Kontrollinstansen (kommunerevisjonen) måtte på en enkel måte kunne se hvem som har konstatert at vedkommende er psykisk utviklingshemmet. I rundskriv U–6/2002 framgår det at kommunerevisjonen skal kontrollere at det i sakspapirene er dokumentert at personen er å regne som psykisk utviklingshemmet. Departementet har tidligere presisert at det er kommunen

selv som i den enkelte sak avgjør hvem som skal regnes som psykisk utviklingshemmet, jf. rundskriv I–14/2001.

3.4 SKJØNNSTILSKUDET

Inntektssystemet bygger på prinsippet om rammefinansiering basert på objektive kriterier.¹² Ifølge Inntektssystemutvalget må overføringene gjennom inntektssystemet så langt som mulig baseres på objektive kriterier.¹³ I Innst. S. nr. 305 (1983–84) til St. meld. nr. 26 (1983–84) pekte kommunalkomiteen imidlertid på at ethvert inntektssystem må ha et «sikkerhetsnett» basert på skjønn. Dette har sammenheng med at det ikke er mulig å fange opp alle lokale forskjeller gjennom de objektive kriteriene i inntektssystemet, jf. St.prp. nr. 69 (1998–99) Om kommuneøkonomien 2000 m. v.

3.4.1 Ordinært skjønnstilskudd

Stortinget fastsetter den samlede skjønnrammen for det påfølgende år i forbindelse med den årlige behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen, jf. St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m.v. Kommunal- og regionaldepartementet deler deretter denne skjønnrammen i en ramme for kommunene og en ramme for fylkeskommunene, samt i ordinært og ekstraordinært skjønn. Disse rammene blir igjen fordelt mellom de enkelte fylkene og fylkeskommunene. Fra og med budsjettåret 2002 har fylkesmennene ansvaret for den endelige kommunevise fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet, jf. St.prp. nr. 82 (2000–2001) kommuneøkonomiproposisjonen for 2002. Tidligere ble det ordinære skjønnstilskuddet fordelt til den enkelte kommune av departementet etter tilråding fra fylkesmennene.

Størrelsen på skjønnstilskuddet

Ved innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 antok Kommunaldepartementet at det ville være mulig å redusere det samlede beløp som fordeles skjønnsmessig, jf. Ot.prp. nr. 48 (1984–85). Dette skyldes at tildelingskriteriene etter det nye systemet ville ta vare på mange av de faktorene som var bestemmende for skjønnstildelingen. En samlet kommunalkomite viste også til at behovet for skjønnstilskudd ville avta etter hvert som de sektorvise forde-

¹⁰ Et enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. § 2 i forvaltningsloven.

¹¹ I tillegg skal hjemmkommunen registrere psykisk utviklingshemmede som er tildelt tilsvarende tjenester innenfor et totaltilbud der kommunen ikke selv yter tjenestene, men betaler for hele eller deler av tilbudet.

¹² NOU 1996:1, s. 14.

¹³ NOU 1996:1, s. 16.

lingsnøkklene forbedres, jf. Innst. O. nr. 70 (1984–85) til Ot.prp. nr. 48 (1984–85). I Innst. S. nr. 264 (1986–87) til St.meld. nr. 56 (1986–87) om endringer i inntektssystemet uttalte en samlet komite at det vil være et mål å minske innslaget av skjønn ved utbygging av de faste fordelingskriterier. I B.innst. S. nr. 5 (1991–92) viste en samlet komité igjen til at det vil være et mål å kunne redusere rammen for skjønnstilskudd.

I NOU 1996:1 mente Inntektssystemutvalget at det måtte være en langsiktig målsetting at skjønnstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner ble redusert til henimot halvparten av størrelsen i 1996.¹⁴ Utvalget anbefalte imidlertid at skjønnstilskuddet for de nærmeste år ble opprettholdt på 1996-nivå fordi forslaget til nye kostnadsnøkler ville gi til dels betydelige omfordelingsvirkninger. I St.prp. nr. 55 (1995–96) om kommuneøkonomien 1997 m. v. sa regjeringen seg enig i at skjønnstilskuddet på kort sikt burde opprettholdes på om lag dagens nivå, men at det på sikt ville være grunnlag for å redusere rammen for tildeling av skjønnsmidler. Regjeringen pekte på at skjønnsmidlene den gang utgjorde en uforholdsmessig stor andel av det totale rammetilskuddet og derfor er blitt en stabil og betydelig del av det totale inntektsgrunnlaget for enkeltkommuner.

I St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m. v. pekte Kommunal- og regionaldepartementet på at det nå var grunnlag for å følge opp Inntektssystemutvalgets langsiktige målsetting ved å redusere skjønnsrammen noe de nærmeste årene. Departementet viste blant annet til at nye kriterier for bosetting representerer en videreutvikling av kostnadsnøkkelene og dermed vil redusere behovet for ordinært skjønnstilskudd til kommunene. En reduksjon av skjønnsrammen vil ifølge departementet gjøre det lettere med en reell vurdering av skjønnstildelingen til den enkelte kommune fra år til år.

Fylkesvise rammer for fordeling av det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene

I St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m. v. viste Kommunal- og regionaldepartementet til at det er betydelige forskjeller i ordinært skjønnstilskudd per innbygger mellom kommunene fylkesvis. Departementet så det slik at det allerede i 2001 var nødvendig med en viss omfordeling av de ordinære skjønnsmidlene mellom fylkene ut fra målet om et likeverdig tjenestetilbud. I Innst. S. nr. 252 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m. v. støttet flertallet i kommunalkomiteen dette forslaget, jf. også B.innst. S. nr. 5 (1999–2000) til statsbudsjettet for 2000. I St.prp. nr. 82 (2000–2001) viste Kom-

munal- og regionaldepartementet til at det som varslet ble foretatt en omfordeling av skjønnsrammen for 2001, og at det i denne omfordelingen ble lagt særlig vekt på å få et jevnere nivå på skjønn per innbygger i de ulike fylkene.

I Innst. S. nr. 314 (1987–88) pekte en samlet kommunalkomité på at det var nødvendig med en kritisk gjennomgang av fordelingen av skjønnsmidlene, slik at denne fordelingen er best mulig målrettet for å rette opp behov som ellers ikke fanges opp av inntektssystemet. Komiteen ba departementet om å ta hensyn til dette både når det fordeler skjønnsmidlene mellom fylkene og i instrueringen av fylkesmennene angående hvilke grunnlag de skal benytte med hensyn til sine anbefalinger.

Kommunevis fordeling av det ordinære skjønnstilskuddet

I Innst. S. nr. 196 (1993–94) om kommuneøkonomien 1995 m. v. uttaler en samlet kommunalkomité at fordelingen av skjønnsmidlene må være målrettet og basert på de reelle behov de enkelte år. Skjønnsdelen skal etter oppfatningen til flertallet vurderes nøye fra år til år, jf. B. Innst. S. nr. 5 (1995–96) til statsbudsjettet for 1996. I Innst. S. nr. 220 (1998–99) om kommuneøkonomien 2000 m. v. understreker en samlet komité prinsippet om at skjønn skal være skjønn, det vil si at skjønnstilskudd til kommuner skal gjennomgå en reell vurdering fra år til år og ikke fungere som vanlig øremerkede tilskudd.

I Innst. S. nr. 196 (1993–94) om kommuneøkonomien 1995 m. v. peker en samlet kommunalkomité på at det vil være i strid med intensjonene dersom fordelingen av skjønnsmidlene etter hvert utvikler seg til å bli faste fordelinger, og ikke skjønn som vurderes hvert år. I Innst. S. nr. 286 (1995–96) til kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 uttaler komiteens flertall at de er av den formening at det kan virke som om skjønnstilskuddet ikke blir fordelt slik som det opprinnelig var ment. Ifølge flertallet kan det virke som om skjønnstilskuddet i for stor grad har vært offer for en uheldig utvikling ved at det automatisk videreføres til de samme kommunene fra år til år. I Innst. S. nr. 284 (1996–97) om kommuneøkonomien 1998 m. v. uttaler en samlet komité at forutsetningen for å ha en solid skjønnspott må være at skjønnspotten brukes til skjønnsmål. Kommuner må ikke kunne opparbeide seg skjønnsmidler på et rutinemessig grunnlag.

Det ordinære skjønnstilskuddet skal først og fremst ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av de objektive kriteriene i inntektssystemet, jf. St.prp. nr. 69 (1998–99) om kommuneøkonomien 2000 m. v. I B. Innst. S. nr. 5 (1999–2000) om statsbudsjettet for 2000 uttalte en samlet kommunalkomité at en ved tildeling av skjønnsmidler spesielt bør vektlegge særskilte utgiftsbehov som ikke fanges opp av kostnadsnøkkelene, kommuners finansielle si-

¹⁴ I 1996 var størrelsen på skjønnsmidlene 2,2 milliarder kroner, jf. NOU 1996:1, s. 181.

tuasjon og nivå på korrigert inntekt. Komiteen har tidligere vist til at kommuner med uforutsette problemer og spesielt lave totale midler per innbygger bør tilgodeses spesielt, jf. B.innst. S. nr. 5 (1996–97) om statsbudsjettet for 1997.

Fylkesmennene fordeler det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene basert på retningslinjer for skjønnstildelingen fra Kommunal- og regionaldepartementet, jf. St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m. v. Hensikten med retningslinjene er å oppnå en likebehandling av kommunene i alle landets fylker, slik at kommunene skal være i stand til å gi sine innbyggere et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Ifølge retningslinjene er det departementets syn at det må være rom for en viss variasjon i fylkesmennenes arbeid med tildeling av skjønnsmidler til kommunene, tilpasset de lokale forhold i hvert enkelt fylke. Departementet understreker at fylkesmennenes konkrete kjennskap til forholdene i den enkelte kommune er helt avgjørende for en tilfredsstillende fordeling av skjønnsmidlene. Departementet mener likevel at en viss grad av samordning og felles struktur i arbeidet er ønskelig.

I retningslinjene framgår det at fylkesmannen ved skjønnstildelingen bør ta hensyn til utgiftskrevende forhold av betydning som kommunene ikke selv kan påvirke, og som ellers ikke er fanget opp i inntektssystemet. Inntektssystemutvalget viste til flere forhold som kunne påvirke de foreslåtte kostnadsnøkklene, herunder usikkerhet knyttet til forklaringsfaktorer innenfor psykisk helsevern og tiltak for rusmiddelmissbrukere.¹⁵ Utvalget anbefalte at fordelingen av skjønnsmidler utformes med sikte på å håndtere slike forhold. I St.prp. nr. 55 (1995–96) viste Kommunaldepartementet til at kostnadsforhold som antas å ha betydning, men som foreløpig ikke er ivaretatt gjennom kostnadsnøkklene, vil bli tatt hensyn til ved fordeling av skjønnsmidler.

I retningslinjene presiseres det at skjønnsmidler som hovedregel kun skal tildeles på grunnlag av forhold som kommunene selv ikke har herredømme over. Dårlig økonomistyring bør derfor normalt ikke influere på størrelsen av skjønnstilskuddet til kommunene. I retningslinjene framgår det likevel at det i unntakstilfelle kan være aktuelt å hjelpe kommuner som ber om hjelp til å komme seg ut av en vanskelig økonomisk situasjon som det er grunn til å anta at de har brakt seg i selv. Et eventuelt skjønnstilskudd må være koplet til en forpliktende og tidsavgrenset handlingsplan for hvordan kommunen skal løse de problemer den er kommet opp i.

Det framgår av retningslinjene at fylkesmennene bør være varsomme med å tildele skjønnsmidler til kommuner som ikke utnytter sitt eget inntektsgrunn-

lag. Det inntektsutjevneende tilskuddet i inntektssystemet omfatter kun kommunenes skatt på inntekt og formue. Eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og eierinntekter er blant de inntektene som av den grunn ikke inngår i grunnlaget for det inntektsutjevneende tilskuddet. I retningslinjene presiseres det at dette ikke er til hinder for at fylkesmennene i skjønnstildelingen kan ta hensyn til slike inntekter i en totalvurdering av kommunenes økonomi.

I retningslinjene for 2002 er det tatt inn at sterk befolkningsvekst, sterk befolkningsnedgang og en skjev/uheldig alderssammensetning bør kunne gi grunnlag for tildeling av skjønnstilskudd, jf. St.prp. nr. 82 (2000–2001) kommuneproposisjonen. Disse forholdene kan ifølge Kommunaldepartementet gi omstillings- og utbyggingsbehov som på kort sikt kan gi betydelige merkostnader sammenlignet med andre kommuner. En samlet kommunalkomite har tidligere uttalt at skjønnstilskudd må kunne benyttes til å bedre fraflytningstruede kommuners evne til å opprettholde velferdstilbudene, jf. Innst. S. nr. 284 (1996–97) om kommuneøkonomien 1998 m. v.

I retningslinjene for skjønnstildelingen blir fylkesmennene bedt om å vurdere om skjønnstildelingen bør brukes for å gjøre det mulig for en kommune å gjennomføre helt nødvendige investeringer. Spesielt vil dette gjelde ved større utbyggingsoppgaver som følger av statlige pålegg. I slike tilfeller må imidlertid skjønnstildelingen sees i sammenheng med om kommunen har utnyttet avgiftsgrunnlaget.

I retningslinjene vises det til at bykommunene tradisjonelt har fått en mindre andel av skjønnsmidlene enn byens størrelse isolert sett skulle tilsi. Kommunal- og regionaldepartementet peker på at det er viktig at byene også blir vurdert på lik linje med andre kommuner.

3.4.2 Kompensasjonsordningen for særlig ressurskrevende brukere

Som en del av de ordinære skjønnsmidlene er det fra og med 2000 gitt kompensasjon til kommunene knyttet til særlig ressurskrevende brukere av kommunale pleie- og omsorgstjenester, jf. St.prp. nr. 69 (1998–99) om kommuneøkonomien 2000 m. v. Ordningen omfatter brukere slik som psykisk utviklingshemmede, fysisk funksjonshemmede, eldre med fysisk og/eller mental svikt (aldersdemens) og psykiatriske pasienter.

Bakgrunnen for at ordningen ble innført, er at flertallet i sosialkomiteen hadde vist til at noen kommuner har ansvaret for å gi hjelp til funksjonshemmede med meget store hjelpebehov, jf. B.innst. S. nr. 11 (1998–99) til statsbudsjettet for 1999. Flertallet mente at det måtte vurderes å gi ekstraordinære tilskudd til kommuner i de tilfeller hvor innsatsen for enkeltbrukere overstiger et bestemt nivå. Flertallet så på en slik ordning som nødvendig for å sikre at

¹⁵ NOU 1996:1, s. 28.

det ikke oppstår ulikheter for disse menneskene i forhold til hvilken kommune de er bosatt i. Ifølge flertallet kan slike oppgaver være meget vanskelige å ivareta på en tilfredsstillende måte spesielt for mindre kommuner. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet vedtok Stortinget følgende forslag, jf. B. Innst. S. nr. 11 (1998–99):

«Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til ordninger som sikrer at funksjonshemmede med store hjelpebehov får de samme tilbud uavhengig av hvilken kommune de er bosatt i. Det bør vurderes å innføre en ordning med ekstraordinære tilskudd til de kommuner som har ansvaret for brukere med et dokumentert stort hjelpebehov når dette for enkeltbrukere overstiger et bestemt nivå.»

Kompensasjonsordningen er basert på at kommunene årlig rapporterer inn tall til fylkesmennene om hva de ressurskrevende brukerne anslås å koste for kommunen i kommende kalenderår. Etter en beregningsmodell skulle staten i 2002 i utgangspunktet dekke 75 prosent av kommunenes utgifter for den enkelte bruker over 600 000 kroner og 90 prosent av utgiftene over 2 millioner kroner, jf. St.prp. nr. 82 (2000–2001) kommuneproposisjonen for 2002. Den matematiske modellen skulle imidlertid kun være et hjelpemiddel i forbindelse med fastsetting av tilskuddet til den enkelte kommune, jf. St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m.v. Beregningene gir kun et utgangspunkt for vurderingen av tilskudd. Det skal foretas en reell skjønnsmessig vurdering av tilskuddet til den enkelte kommune. Kommunal- og regionaldepartementet har lagt følgende prinsipper til grunn for tildeling av kompensasjon til kommunene, jf. St.prp. nr. 69 (1998–99) om kommuneøkonomien 2000 m.v.:

- For hver enkelt særlig kostnadskrevende bruker skal det foreligge et kostnadsoverslag basert på overordnede retningslinjer for hvilke kostnadselementer som skal tas med. I St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m.v. ble det presisert at kommunene skal ta med anslåtte lønnsutgifter ved direkte tjenesteyting til brukerne av helse-, pleie- og omsorgspersonell påfølgende år, basert på vedtatte bemanningsplaner for den enkelte ressurskrevende bruker.
- Ved tildeling av tilskudd bør det tas hensyn til innbyggertall i kommunen, slik at kommuner med få innbyggere prioriteres mer enn kommuner med flere innbyggere. I St.prp. nr. 82 (2000–

2001) uttaler departementet at det er nødvendig at fylkesmennene prioriterer noe strammere og gir mer til de kommunene som har mange særlig kostnadskrevende brukere, på bekostning av velstående kommuner og større kommuner. Det vil si at kommuner med mange innbyggere og høye inntekter prioriteres lavere enn små kommuner med lave inntekter.

- Det skal stilles krav til kommunal egenfinansiering. Denne bør differensieres etter størrelsen på utgiftsbehovet. Kravet til egenfinansiering bør i noen grad baseres på skjønn, blant annet med utgangspunkt i kommunenes økonomiske situasjon.
- Det må korrigeres for tildeling av midler gjennom andre relevante tilskuddsordninger til ressurskrevende brukere. Dette gjelder både for øremerkede tilskudd og for kompensasjonen gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet for psykisk utviklingshemmede.
- Siden tilskudd over statsbudsjettet ikke har karakter av en rettighet til enkeltindivider på linje med trygdetildeling, vil størrelsen på tilskuddet, kravet til egenbetaling fra kommunen og antall brukere som omfattes av ordningen, kunne variere fra et år til et annet.

I St.prp. nr. 82 (2000–2001) mente Kommunal- og regionaldepartementet at ordningen bar for mye preg av en allmenn kompensasjon til kommuner med særlig ressurskrevende brukere. Departementet viste til at 339 kommuner fikk tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere i 2001 og mente at ordningen måtte snevres noe inn for å gi en bedre treffsikkerhet og å gi en reell kompensasjon til kommuner som kommer dårlig ut.

I brev av 14. juni 2002 til Riksrevisjonen opplyser Kommunal- og regionaldepartementet om at det i St.prp. nr. 64 (2001–2002) er omtalt resultater fra en arbeidsgruppe som ble nedsatt på bakgrunn av en tidligere komitémerknad der det bes om å få utarbeidet forslag til en toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere. Arbeidsgruppens utredning viser at alternative utforminger av toppfinansieringsmodeller gir ulike fordelingsvirkninger, og at det er nødvendig å arbeide videre med utformingen av rapporterings- og kontrollopplegget. Departementet opplyser om at arbeidsgruppens rapport sendes på offentlig høring høsten 2002, og at saken deretter presenteres i full bredde i kommuneproposisjonen for 2004.

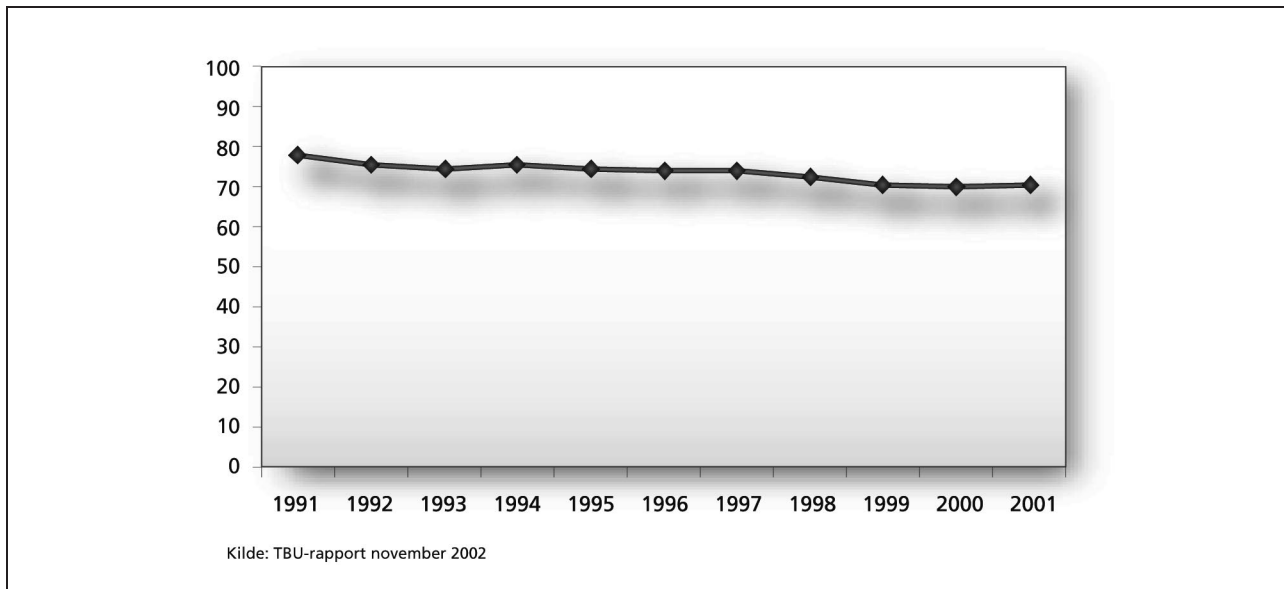
Fakta grunnlag kapitlene 4–6

4 Inntektsfordelingen mellom kommunene

4.1 UTVIKLINGEN I FRIE INNTEKTER

Frie inntekter er inntekter som kommunene og fylkeskommunene kan disponere fritt uten andre bindinger fra staten enn dem som følger av lovverket. I 2001 utgjorde de frie inntektene til kommunene og fylkeskommunene til sammen 161 milliarder kro-

ner.¹⁶ Av dette utgjorde skatteinntektene 108 milliarder kroner og rammetilskuddet gjennom inntektssystemet 53 milliarder kroner. Figur 1 viser hvor stor prosentandel de frie inntektene utgjorde av de samlede inntektene til kommuneforvaltningen¹⁷ i perioden fra 1991 til 2001.



Figur 1 Frie inntekter i prosent av de samlede inntektene til kommuneforvaltningen

Kilde: TBU-rapport november 2002

De frie inntektene er den klart viktigste inntektskilden til kommuneforvaltningen. Figur 1 viser imidlertid at de frie inntektenes andel av de samlede inntektene har blitt noe redusert i løpet av perioden fra 1991 til 2001. I 1991 utgjorde de frie inntektene 78 prosent av inntektene til kommuneforvaltningen, mens de utgjorde 71 prosent i 2001. Denne reduksjonen har blant annet sammenheng med at de øremerkede tilskuddene til kommuneforvaltningen økte betydelig i løpet av 1990-årene.¹⁸

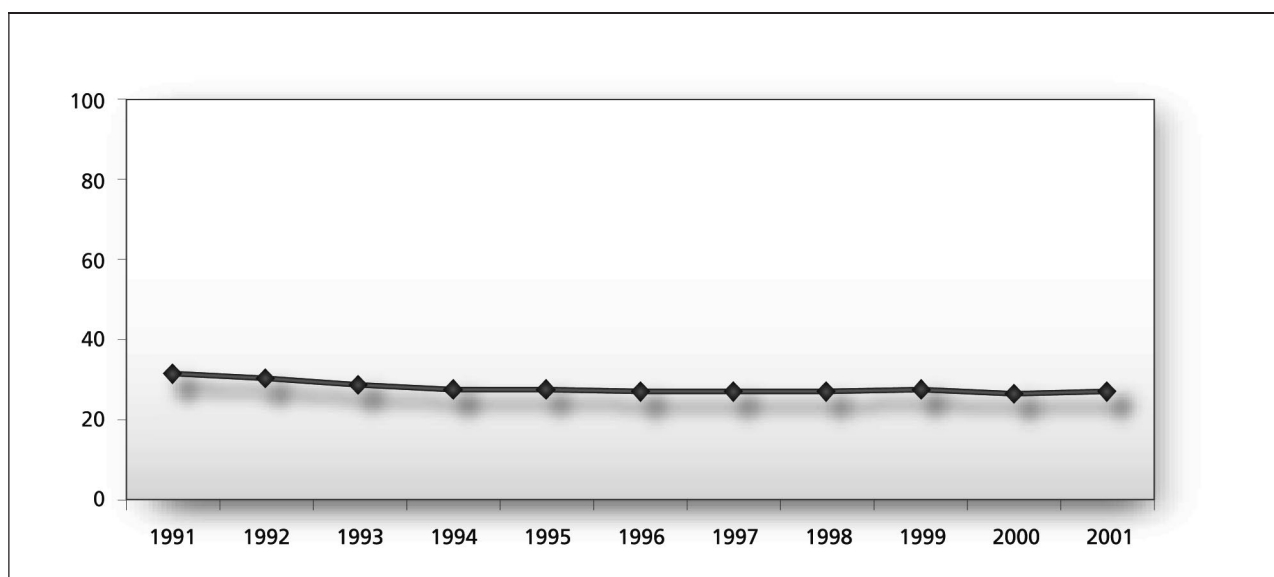
4.2 INNTEKTSFORSKJELLER MELLOM KOMMUNENE

Inntektssystemet ble lagt om i 1997 på grunnlag av NOU 1996:1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» fra Inntektssystemutvalget. Figur 2 viser hvilken betydning denne omleggingen har hatt for forskjellene mellom kommunene i frie inntekter i kroner per innbygger, belyst ved hjelp av variasjonskoeffisienten.

¹⁶ Kilde: Rapport november 2002 fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

¹⁷ Det vil si kommunene og fylkeskommunene.

¹⁸ Se rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi mars 2001, rundskriv H-02/02.

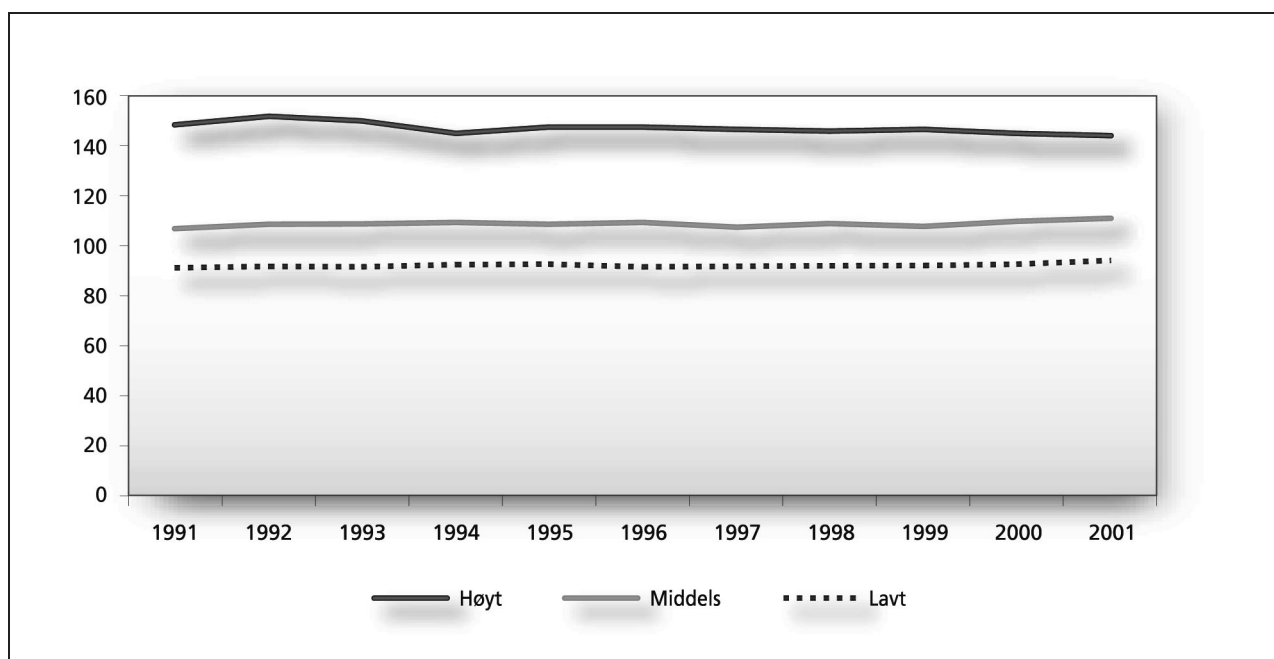


Figur 2 Variasjonskoeffisienten for kommunenes frie inntekter i kroner per innbygger 1999–2001

Kilde: Beregninger basert på data fra SSB

Figur 2 viser at inntektsforskjellene mellom kommunene er noe mindre i 2001 enn de var i 1991, belyst ved hjelp av variasjonskoeffisienten¹⁹. Inntektsforskjellene synes imidlertid ikke å ha blitt mindre etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Variasjonskoeffisienten viser at inntektsforskjellene mellom kommunene har vært svært stabile

i perioden fra 1997 til 2001. Variasjonskoeffisienten er like høy i 2001 som den var i 1996. Det vil si at det var like store forskjeller mellom kommunene i frie inntekter i kroner per innbygger i 2001 som de var i 1996, året før omleggingen av inntektssystemet.



Figur 3 Kommunenes frie inntekter i kroner per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet i perioden fra 1991–2001. Kommunene er gruppert etter inntektsnivå

Kilde: Beregninger basert på data fra SSB

¹⁹ I brev av 13. mars 2003 peker Kommunal- og regionaldepartementet på at kommuner med store inntekter knyttet til kraftproduksjon i stor grad vil påvirke variasjonskoeffisientene i retning av store inntektsforskjeller.

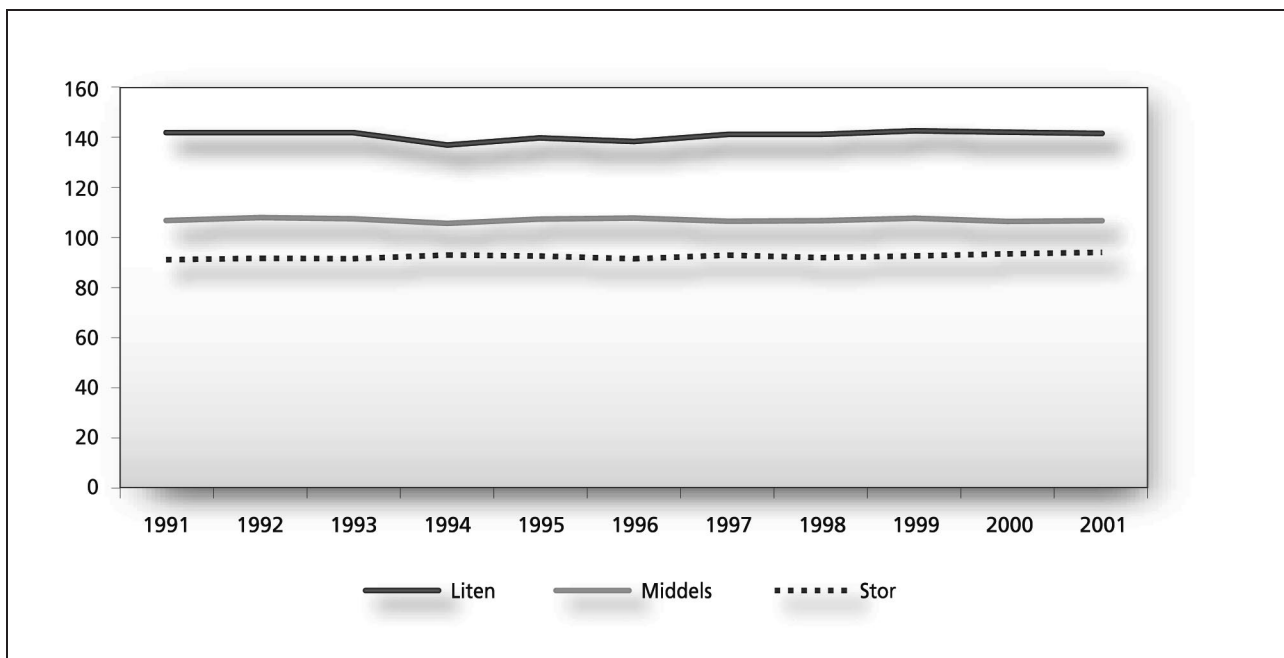
I undersøkelsen har vi sett på hvordan omleggingen av inntektssystemet i 1997 har påvirket inntektsnivået til kommuner som hadde forskjellig inntektsnivå før omleggingen av inntektssystemet. Kommunene er delt inn i tre like store grupper basert på inntektsnivået i 1996, året før omleggingen av inntekts-

systemet. Figur 3 viser de gjennomsnittlige frie inntektene til disse kommunene per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet i perioden fra 1991 til 2001.

Figur 3 viser at kommunene med et høyt inntektsnivå i 1996 har hatt det høyeste inntektsnivået i hele perioden fra 1991 til 2001, mens kommunene med et lavt inntektsnivå i 1996 har hatt det laveste inntektsnivået.²⁰ Figuren viser at omleggingen av inntektssystemet i 1997 ikke i vesentlig grad har utjevnet inntektsforskjellene mellom kommunene med forskjellig inntektsnivå i 1996. I 1996 hadde kommunene med et høyt inntektsnivå frie inntekter i kroner per innbygger som tilsvarte 147 prosent av landsgjennomsnittet. Etter at omleggingen av inntektssystemet var gjennomført i 2001 hadde disse kommunene et inntektsnivå som tilsvarte 144 prosent av landsgjennomsnittet. Kommunene med et

lavt inntektsnivå i 1996 hadde frie inntekter per innbygger som tilsvarte 91 prosent av landsgjennomsnittet. I 2001 tilsvarte inntektnivået til disse kommunene 92 prosent av landsgjennomsnittet. Det vil si at inntektsforskjellene mellom kommunene med ulikt inntektsnivå i 1996 har vært relativt stabile i perioden fra 1997 til 2001.

I undersøkelsen har vi sett på hvordan omleggingen av inntektssystemet i 1997 har påvirket inntektsnivået til kommuner med forskjellig størrelse. Kommunene er delt inn i små kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, middels kommuner med 3 000–10 000 innbyggere og store kommuner med mer enn 10 000 innbyggere. Figur 4 viser de gjennomsnittlige frie inntektene til disse kommunene per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet i perioden fra 1991 til 2001.



Figur 4 Kommunenes frie inntekter i kroner per innbygger 1991–2001 i prosent av landsgjennomsnittet. Kommunene er gruppert etter kommunestørrelse

Kilde: Beregninger basert på data fra SSB

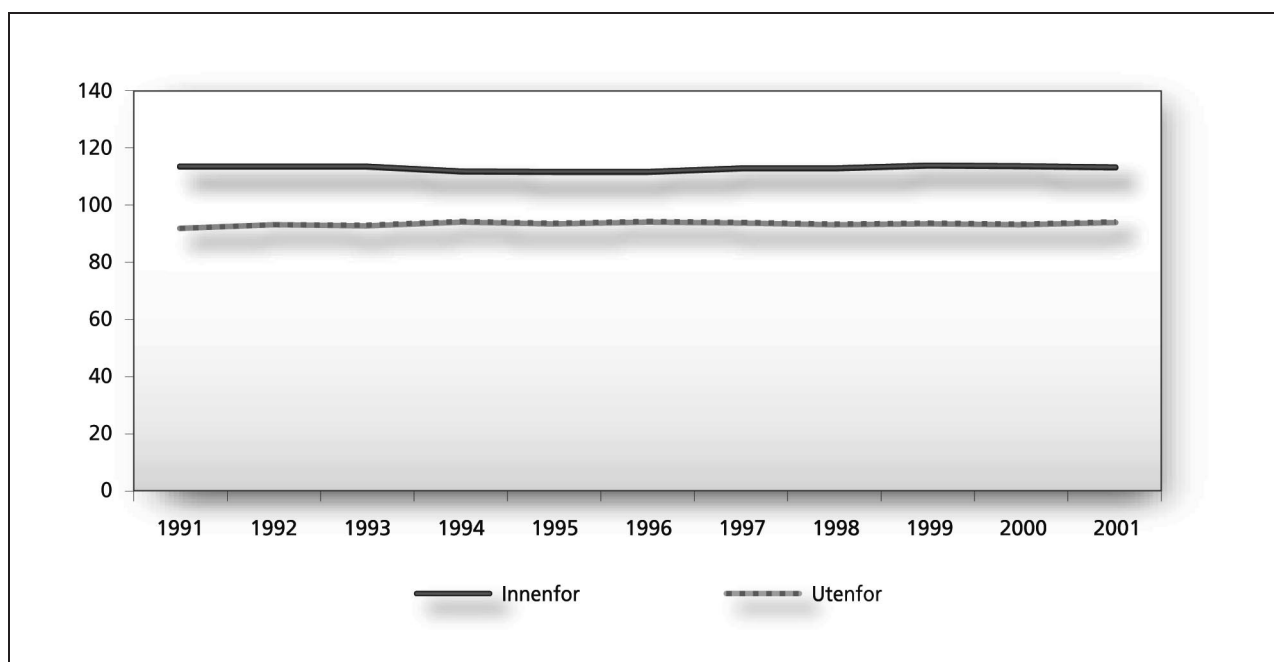
Figur 4 viser at de minste kommunene har hatt det høyeste inntektsnivået i hele perioden fra 1991 til 2001, mens de største kommunene har hatt det laveste inntektsnivået. Figuren viser at omleggingen av inntektssystemet i 1997 ikke i vesentlig grad har endret inntektsforskjellene mellom kommuner av forskjellig størrelse. I 1996 utgjorde de frie inntektene til de minste kommunene med færre enn 3 000 innbyggere 138 prosent av landsgjennomsnittet. Etter at omleggingen av inntektssystemet var gjennomført i 2001, utgjorde inntektsnivået til disse kommunene 141 prosent av landsgjennomsnittet. Inntektsnivået til de største kommunene med mer

enn 10 000 innbyggere tilsvarte 93 prosent av landsgjennomsnittet i 1996 og 94 prosent i 2001.

Inntektssystemet skal ivareta distriktpolitiske målsettinger, i tillegg til målsettingen om å utjevne forskjeller mellom kommunene. I undersøkelsen har vi derfor sett på hvordan omleggingen av inntektssystemet i 1997 har påvirket inntektsnivået til kommuner innenfor og utenfor prioriteringsområder for distriktpolitiske virkemidler.²¹ Figur 5 viser de gjennomsnittlige frie inntektene i kroner per innbygger til disse kommunene i prosent av landsgjennomsnittet i perioden fra 1991 til 2001.

²⁰ Målt ved frie inntekter i kroner per innbygger.

²¹ Jf. forskriften om avgrensning av det geografiske virkeområdet for distriktpolitiske virkemidler. Kommunene innenfor området omfatter alle kommunene i prioriteringsområde A, B, C og D.



Figur 5 Kommunenes frie inntekter i kroner per innbygger 1991–2001 i prosent av landsgjennomsnittet. Kommunene er gruppert etter om de er innenfor eller utenfor virkeområdet for distriktpolitiske virkemidler
Kilde: Beregninger basert på data fra SSB

Figur 5 viser at kommuner som skal prioriteres ved bruk av distriktpolitiske virkemidler, i hele perioden fra 1991 til 2001 har hatt et høyere inntektsnivå enn kommuner som ikke skal prioriteres. Samtidig viser figuren at omleggingen av inntektssystemet i 1997 ikke i nevneverdig grad har endret inntektsforskjellene mellom kommunene innenfor og utenfor de distriktpolitiske prioriteringsområdene. I 1996 hadde kommunene innenfor disse områdene frie inntekter i kroner per innbygger som tilsvarte 112 prosent av landsgjennomsnittet, mens de frie inntektene til kommunene utenfor områdene tilsvarte 93 prosent. I 2001 utgjorde de frie inntektene til kommunene innenfor områdene 113 prosent av landsgjennomsnittet, mens de frie inntektene til kommunene utenfor områdene utgjorde 94 prosent. Det vil si at inntektsforskjellene mellom kommunene innenfor og utenfor de distriktpolitiske prioriteringsområdene har vært relativt stabile i perioden fra 1997 til 2001.

Kapittel 4.2 viser at inntektsfordelingen mellom kommunene har vært relativt stabil i perioden fra 1991 til 2001. Inntektsforskjellene har heller ikke blitt vesentlig mindre etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Dette stemmer godt overens med resultatene fra en analyse foretatt av Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, rapportert i rundskriv H-31/99 fra Kommunal- og regionaldepartementet. Her så utvalget på utviklingen i de frie inntektene til kommunene i perioden fra 1985 til 2000. Utvalget konkluderer med at det har skjedd relativt små endringer i inntektsfordelingen mellom kommunene i perioden fra 1985 til 2000. Utvalget peker på at inntektsfordelin-

gen mellom kommunene har vært relativt stabil i denne perioden, og at forskjellene mellom kommunene imellom generelt ikke er redusert.

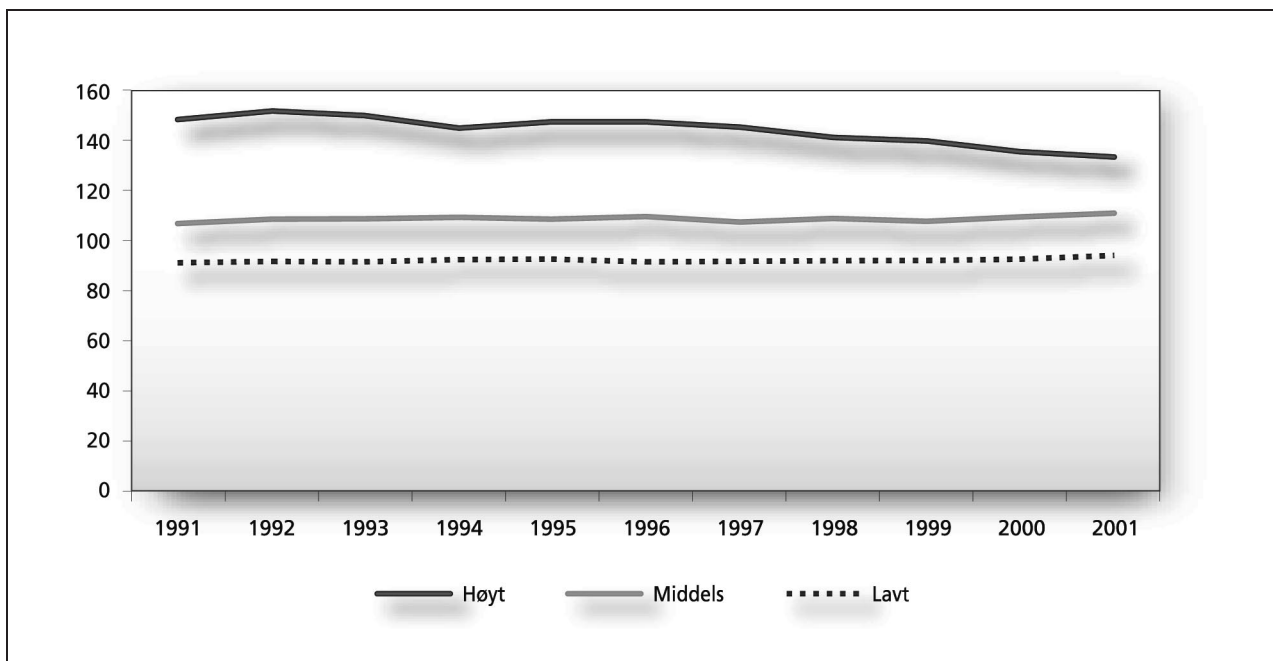
4.3 HVA KAN FORKLARE UTVIKLINGEN I INNTEKTSFORDELINGEN MELLOM KOMMUNENE?

I rundskriv H-31/99 peker Det tekniske beregningsutvalget på at de relativt små endringene i inntektsfordelingen fra 1985 til 2000 kan forklares med at det i 1986 da det nye inntektssystemet ble innført, også ble innført en overgangsordning for å dempe utslagene av nytt system. Samtidig ble det laget tilskuddsordninger, blant annet egne tilskudd til nordnorske kommuner og småkommunetilskuddet, som ivaretok distriktpolitiske hensyn. Utvalget peker på at også senere omlegginger av systemet har blitt gjennomført under overgangsordninger, blant annet tapskompensasjonen etter innføringen av revidert system fra 1997.

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 skulle alle kommunene som tapte på omleggingen, få full kompensasjon for sitt tap. Kommuner som tapte på omleggingen, og som ikke fikk dekket dette tapet gjennom regionaltilskuddet, fikk kompensasjon gjennom det ekstraordinære skjønns-tilskuddet. Alle kommunene var med på å finansiere tapskompensasjonen i form av at innbyggertilskuddet ble lavere enn det ellers ville ha blitt. Omleggingen av inntektssystemet ble gjennomført i perioden fra 1997 til 2001. Tapskompensasjon til kommunene som tapte på omleggingen ble tilsvarende trappet opp i denne femårsperioden.

I St.prp. nr. 62 (1999–2000) peker Kommunal- og regionaldepartementet på at kompensasjonen gjennom det ekstraordinære skjønnstilskuddet har medført at omfordelingsvirkningene av omleggingen av inntektssystemet i 1997 er blitt redusert. I undersøkelsen har vi sett på hvordan omleggingen av inntektssystemet i 1997 ville ha påvirket inntekts-

fordelingen mellom kommunene dersom det ikke hadde blitt gitt tapkompensasjon gjennom det ekstraordinære skjønnstilskuddet og regionaltilskuddet. Figur 6 viser hvordan de gjennomsnittlige frie inntektene til kommunene per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet i så fall ville ha vært i perioden fra 1991 til 2001.²²



Figur 6 Kommunenes frie inntekter i kroner per innbygger 1991–2001 i prosent av landsgjennomsnittet uten tapkompensasjonsordninger

Kilde: Beregninger basert på data fra SSB og KRD

Figur 6 viser at omleggingen av inntektssystemet i 1997 ville ha ført til mindre inntektsforskjeller mellom kommunene dersom tapkompensasjonsordningene ikke hadde blitt innført. Uten denne tapkompensasjon hadde kommunene med et høyt inntektsnivå fått redusert sitt inntektsnivå fra 147 prosent av landsgjennomsnittet i 1996 til 133 prosent i 2001. Kommunene med et lavt inntektsnivå hadde fått økt sitt inntektsnivå fra 91 prosent av landsgjennomsnittet i 1996 til 94 prosent i 2001.

Det ekstraordinære skjønnstilskuddet til kommunene skal gradvis avvikles i perioden fra 2002 til 2006, jf. St.prp. nr. 82 (2000–2001). I denne perioden skal det ekstraordinære skjønnstilskuddet legges inn i innbyggertilskuddet med 1/5 hvert år. I samme periode endres bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelens samtidig som skatteandelen og inntektsutjevningen økes. Kommuner som har en skatteinntekt på under 110 prosent av landsgjennomsnittet, skal få kompensert tap som følge av disse endringene i inntektssystemet utover et visst beløp per innbygger gjennom det ordinære skjønnstilskuddet.

I perioden etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 er det for øvrig foretatt en rekke justeringer av inntektssystemet for kommunene. Dette dreier seg blant annet om innføring av kriterier for mennesker med psykisk utviklingshemming, bortfall av sel-

skapsskatten, innføring av løpende inntektsutjevning og nytt talletidspunkt for befolkningstall. I forbindelse med alle disse endringene har det vært gitt kompensasjon til kommuner som taper på omleggingene.

I brev av 13. mars 2003 peker Kommunal- og regionaldepartementet på at de frie inntektene bør utgiftskorrigeres, spesielt for den demografiske utviklingen. Inntektsforskjellene mellom kommunene blir mindre dersom de frie inntektene korrigeres for forskjeller mellom kommunene i utgiftsbehov, det vil si for forskjeller mellom kommunene i kostnadsforhold som følge av ulike demografiske forhold m.v.²³ Samtidig viser beregninger at en noe ulik utvikling i kostnadsindeksen i perioden fra 1997 til 2001 i kommuner som hadde henholdsvis et lavt og et høyt inntektsnivå i 1996 også har hatt en viss betydning for utviklingen i inntektsfordelingen mellom kommunene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997.

²² Her er det ekstraordinære skjønnstilskuddet og regionaltilskuddet i perioden fra 1997 til 2001 til den enkelte kommune trukket ut og fordelt til alle kommunene med et likt beløp per innbygger.

²³ I hovedsak vil imidlertid kommuner med høye frie inntekter også ha høye inntekter etter at det er korrigerert for utgiftsbehov, jf. TBU-rapport, november 1999.

5 Utgiftsutjevningen

5.1 KOSTNADSNØKKELEN FOR SOSIALHJELP

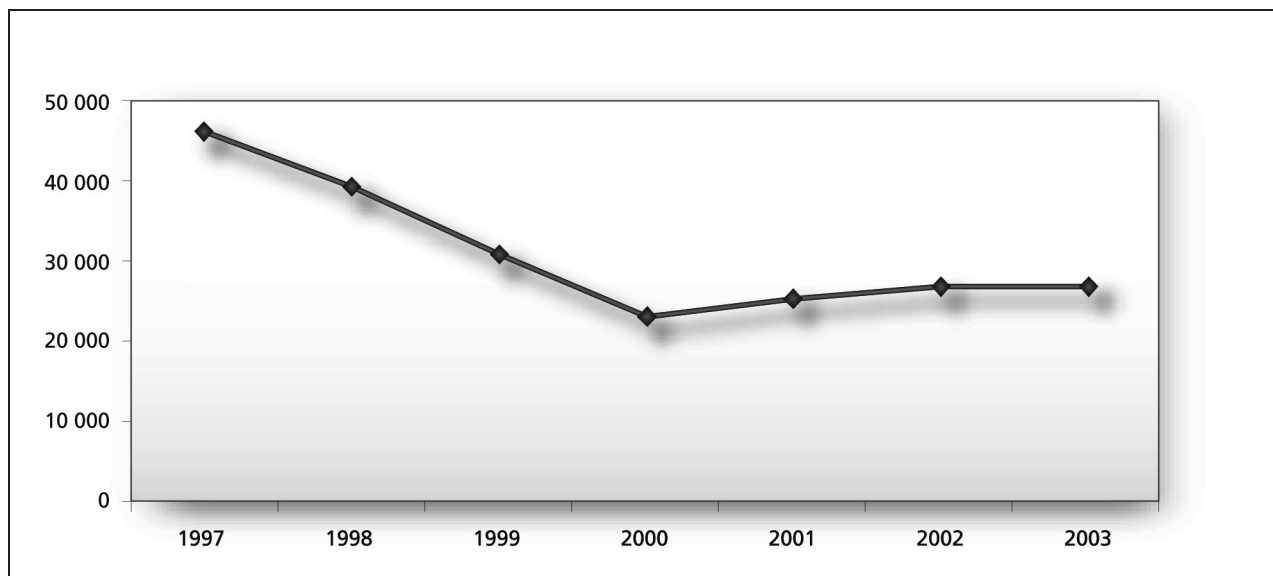
5.1.1 Innledning

Sosialtjenesten i kommunene er en av tjenestene som er omfattet av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Kommunene har etter sosialtjenesteloven blant annet ansvar for å yte økonomisk stønad til dem som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold.²⁴ I 2001 gikk 4,4 prosent av brutto driftsutgiftene til kommunene (ekskl. Oslo) til sosialtjenesten.²⁵ Staten yter årlig rammetilskudd gjennom inntektssystemet til delvis dekning av disse utgiftene.²⁶ Hvor mye en kommune får i rammetilskudd knyttet til sosialhjelp, har siden 1997 vært avhengig av hvor mange *arbeidsledige, skilte og separerte og innvandrere* som bor i kommunen.²⁷

5.1.2 Arbeidsledige

Rammetilskuddet til kommunene i 2003 knyttet til sosialhjelp er delvis basert på årsgjennomsnittet i 2001 for registrerte arbeidsledige yngre enn 60 år i den enkelte kommune. Antallet arbeidsledige 25–59 år inngår med 1/3 vekt i tillegg til antallet arbeidsledige 16–24 år, som inngår med full vekt. Figur 7 viser utviklingen i denne kriterieverdien som grunnlag for beregningen av rammetilskuddet til kommunene i perioden fra 1997 til 2003. Figuren viser at færre arbeidsledige lå til grunn for rammetilskuddet til kommunene i 2003 enn i 1997.

I kostnadsnøkkelen inngår antall registrerte arbeidsledige 16–24 år (ungdom) som et kriterium. Regresjonsanalysen til SSB med data for 1993 viste at en ekstra arbeidsledig i alderen 16–24 år førte til



Figur 7 Utviklingen i kriterieverdien for antall arbeidsledige i inntektssystemet 1997–2003

Kilde: Data fra KRD

at kommunenes sosialhjelpsutgifter økte med om lag 21 800 kroner, noe som tilsvarer om lag 25 300 kroner i 2000-kroner.²⁸ Denne effekten var statistisk signifikant. Regresjonsanalysen til SSB med data for 2000 viser at kommunenes merutgifter til sosialhjelp i 2000 for en ekstra arbeidsledig 16–24 år var på om

lag 10 200 kroner. Det vil si at kommunenes merutgifter til sosialhjelp som følge av en ekstra arbeidsledig i alderen 16–24 år var lavere i 2000 enn i 1993. Det er også blitt større usikkerhet knyttet til estimatene slik at effekten av arbeidsledige under 25 år på sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 2000 ikke er statistisk signifikant.²⁹

²⁴ Jf. § 5–1 i sosialtjenesteloven.

²⁵ Kilde: SSBs KOSTRA-tall for 2001.

²⁶ Jf. § 11–6 i sosialtjenesteloven.

²⁷ Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelpsutgifter inneholder i tillegg befolkningskriterier med vekt på innbyggere 16–66 år. Befolkingskriteriene ble gitt en vekt på 3,3 prosent i delkostnadsnøkkelen, jf. NIBR-notat 1996:113.

²⁸ I alle prisomregningene i kapittel 5.1 er konsumprisindeksen benyttet.

²⁹ SSB peker på at de to variablene for andelen ledige i ulike aldersgrupper til en viss grad kan konkurrere om oppmerksomheten på grunn av høy korrelasjon mellom andelen ledige blant ungdom og eldre. Dette kan bidra til usikre estimater.

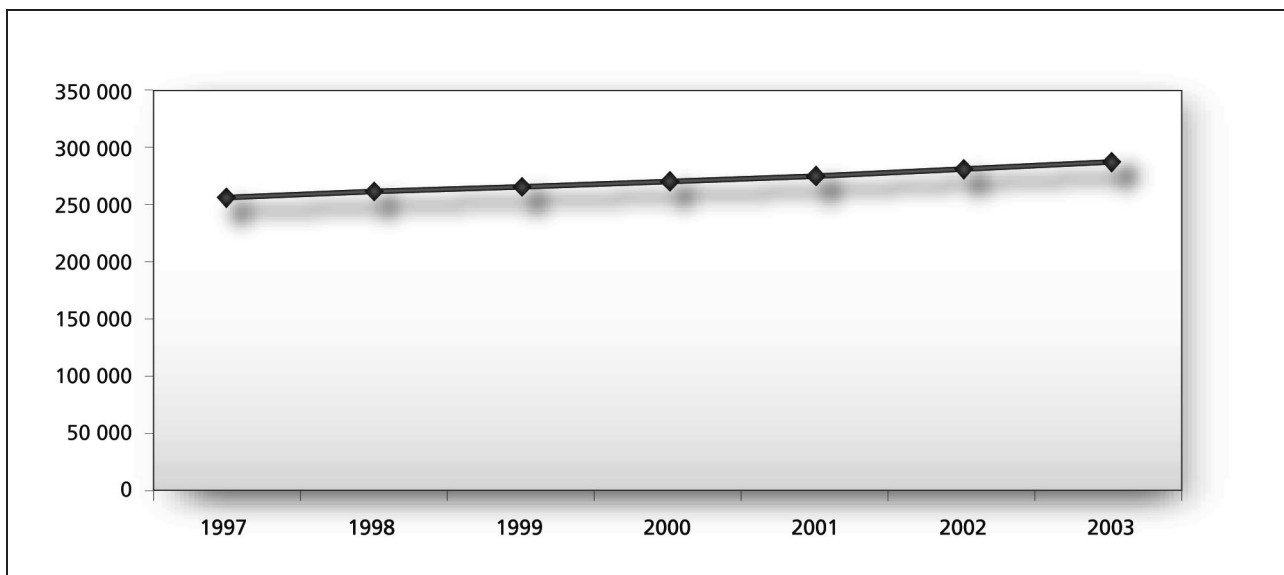
I kostnadsnøkkelen inngår antall registrerte arbeidsledige 25–59 år (voksne) som et kriterium. Regresjonsanalysen med data for 1993 viste at en ekstra arbeidsledig i alderen 25–59 år førte til at kommunenes sosialhjelpsutgifter økte med om lag 6 100 kroner, noe som tilsvarer om lag 7 100 kroner i 2000-kroner. Denne effekten var statistisk signifikant. Regresjonsanalysen med data for 2000 viser at arbeidsledige 25–59 år fortsatt har en statistisk signifikant innvirkning på sosialhjelpsutgiftene i kommunene. Kommunenes sosialhjelpsutgifter økte med om lag 11 400 kroner i 2000 når det ble en ekstra arbeidsledig 25–59 år. Det vil si at kommunenes merutgifter til sosialhjelp som følge av en ekstra arbeidsledig i alderen 25–59 år var høyere i 2000 enn i 1993.

I dagens kostnadsnøkkel teller en arbeidsledig ungdom (16–24 år) tre ganger så mye som en voksen (25–59 år) arbeidsledig. Dette er i tråd med anbefalingen fra Inntektssystemutvalget og er begrunnet med at regresjonsanalysen med data for 1993 viste at en ekstra arbeidsledig 16–24 år økte sosialhjelpsutgiftene til kommunene med mer enn tre ganger så mye som en ekstra arbeidsledig 25–59 år. Dette kan

ha sammenheng med at færre av de arbeidsledige ungdommene enn de voksne arbeidsledige har rett til dagpenger fra folketrygden, jf. NOU 1996:1. Regresjonsanalysen med data for 2000 viser imidlertid en mye mindre forskjell mellom arbeidsledige i ulike aldersgrupper i hvor mye de betyr for sosialhjelpsutgiftene til kommunene. I 2000 var det i motsetning til i 1993 slik at en ekstra voksen arbeidsledig fører til en noe større økning i sosialhjelpsutgiftene til kommunene enn en ekstra arbeidsledig ungdom.

5.1.3 Skilte og separerte

Rammetilskuddet til kommunene i 2003 knyttet til sosialhjelp er delvis basert på hvor mange skilte og separerte personer som var bosatt i kommunen per 1. januar 2002. Figur 8 viser utviklingen i denne kriterieverdien som grunnlag for beregningen av rammetilskuddet til kommunene i perioden fra 1997 til 2003. Figuren viser at flere skilte og separerte lå til grunn for rammetilskuddet til kommunene i 2003 enn i 1997.



Figur 8 Utviklingen i kriterieverdien for antall skilte og separerte i inntektssystemet 1997–2003
Kilde: Data fra KRD

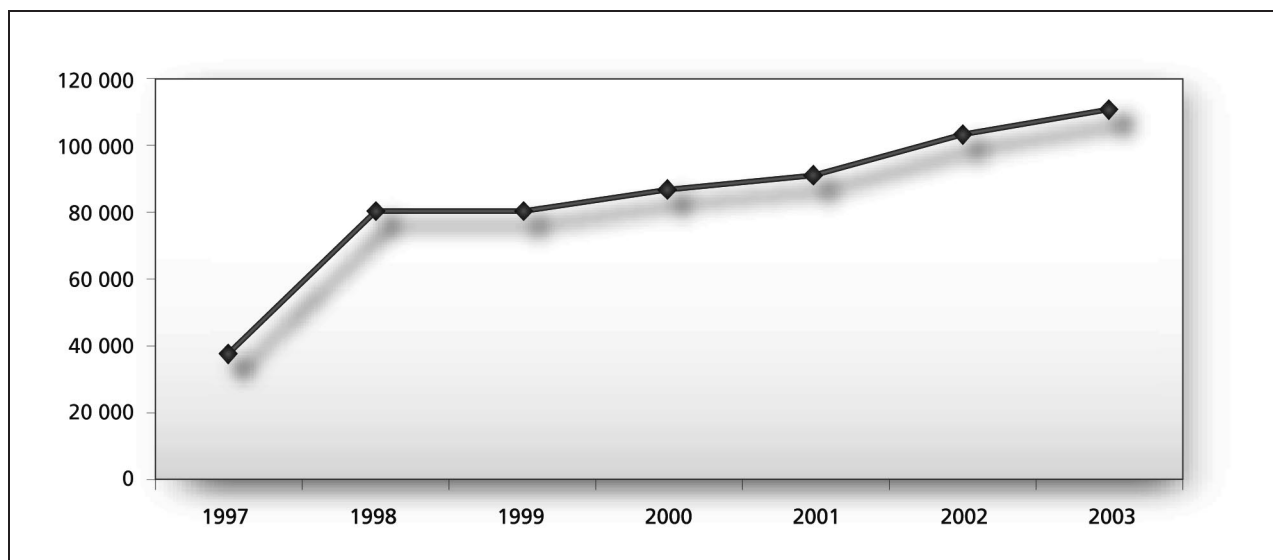
I NOU 1996:1 anbefalte utvalget å ta antall personer som er skilte eller separerte i alderen 16–59 år, inn i kostnadsnøkkelen for kommunene. Dette ble begrunnet med at regresjonsanalysen til SSB hadde vist at skilte og separerte hadde en sterk effekt på sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 1993. I NOU 1996:1 viser utvalget til at denne gruppens behov for sosialhjelp kan ha sammenheng med økte levekostnader i overgangen fra en topersonshusholdning til to enpersonshusholdninger. For familier uten barn eksisterer det ingen andre stønadsordninger enn sosialhjelp dersom de ikke klarer å forsørge seg selv etter en skilsmisse.

Regresjonsanalysen med data for 1993 viste at kommunenes merutgifter til sosialhjelp i 1993 som følge av en ekstra skilt og separert i alderen 16–59 år var på om lag 10 700 kroner, noe som tilsvarer om lag 12 500 kroner i 2000-kroner. Regresjonsanalysen med data for 2000 viser at antallet skilte og separerte i alderen 16–59 år fortsatt har en statistisk signifikant betydning for sosialhjelpsutgiftene i kommunene. Kommunenes utgifter til sosialhjelp økte med om lag 10 800 kroner i 2000 når det blir en ekstra skilt og separert. Det vil si at kommunenes merutgifter til sosialhjelp som følge av en ekstra skilt og separert var lavere i 2000 enn i 1993.

5.1.4 Innvandrere

Rammetilskuddet til kommunene i 2003 knyttet til sosialhjelp er delvis basert på hvor mange innvandrere som var bosatt i kommunen per 1. januar 2001. Kriteriet omfatter førstegenerasjons innvandrere uten flyktningstatus fra ikke-industrialiserte land³⁰ bosatt i Norge per 1. januar 2001. Kriteriet omfatter

også førstegenerasjons innvandrere med flyktningstatus (både fra ikke-industrialiserte og industrialiserte land) bosatt i Norge før 1. januar 1996. Figur 9 viser utviklingen i denne kriterieverdien som grunnlag for beregningen av rammetilskuddet til kommunene i perioden fra 1997 til 2003. Figuren viser at flere innvandrere lå til grunn for rammetilskuddet til kommunene i 2003 enn i 1997.



Figur 9 Utviklingen i kriterieverdien for antall innvandrere i inntektssystemet 1997–2003

Kilde: Data fra KRD

I NOU 1996:1 anbefalte utvalget at antall innvandrere med fjernkulturell bakgrunn som har vært bosatt i landet i mer enn fem år ble tatt inn som et kriterium i kostnadsnøkkelen for kommunene.³¹ Utvalget så på det som viktig å skille mellom flyktninger som har vært bosatt i landet i henholdsvis mer og mindre enn fem år fordi kommunene får et integreringstilskudd for flyktningene de fem første årene, slik at det ikke er behov for kompensasjon for økte sosialhjelpsutgifter gjennom inntektssystemet.

Regresjonsanalysen med data for 1993 viste at fjernkulturelle utenlandske statsborgere hadde en statistisk signifikant innvirkning på sosialhjelpsutgiftene til kommunene. Sosialhjelpsutgiftene til kommunene økte med om lag 12 100 kroner i 1993 som følge av en ekstra fjernkulturell utenlandsk statsborger, noe som tilsvarer om lag 14 000 kroner i 2000-kroner. Regresjonsanalysen med data for 2000 viser at antallet fjernkulturelle utenlandske statsbor-

gere fremdeles har en statistisk signifikant innvirkning på sosialhjelpsutgiftene. Kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2000 økte med om lag 19 000 kroner som følge av en ekstra fjernkulturell utenlandsk statsborger. Det vil si at kommunenes merutgifter til sosialhjelp som følge av en ekstra fjernkulturell utenlandsk statsborger var høyere i 2000 enn i 1993.

I regresjonsanalysene har SSB sett på om innvandrere med fjernkulturell bakgrunn som ikke utløser integreringstilskudd, har betydning for sosialhjelpsutgiftene til kommunene. Regresjonsanalysene viser at sosialhjelpsutgiftene til kommunene økte med om lag 6 100 kroner i 1993 som følge av en ekstra innvandrere i denne gruppen, noe som tilsvarer om lag 7 000 kroner i 2000-kroner. Denne effekten var knapt statistisk signifikant. Regresjonsanalysen med data for 2000 viser at sosialhjelpsutgiftene til kommunene økte med om lag 7 100 kroner i 2000 som følge av en ekstra innvandrere i denne gruppen. Denne effekten var klart statistisk signifikant.

I regresjonsanalysen med data fra 1993 viste det seg at nærkulturelle flyktninger bosatt mer enn fem år i Norge hadde en statistisk signifikant negativ effekt på sosialhjelpsutgiftene til kommunene. Denne analysen viste at sosialhjelpsutgiftene til kommunene gikk ned med om lag 7 200 kroner når det ble en ekstra nærkulturell flyktning. I regresjonsanalysen

³⁰ En person regnes for å være fra et ikke-industrialisert land (fjernkulturell) dersom personen selv (ev. mor eller ev. far) er født i Asia, Afrika, Mellom- og Sør-Amerika eller Tyrkia.

³¹ Kriteriet inkluderer fra og med 1999 også nærkulturelle innvandrere med flyktningstatus bosatt mer enn fem år i Norge. Nærkulturelle innvandrere er innvandrere med bakgrunn fra industrialiserte land.

med data for 2000 viser det seg tvert imot at nærkulturelle flyktninger bosatt i mer enn fem år i landet har en statistisk signifikant positiv effekt på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Kommunenes utgifter til sosialhjelp økte med om lag 28 000 kroner i 2000 når det ble en ekstra nærkulturell flyktning. Ifølge SSB kan denne økningen skyldes den store gruppen flyktninger fra det tidligere Jugoslavia som kom til landet i begynnelsen av 1990-årene.

I NOU 1996:1 anbefalte utvalget at det kun var innvandrere med fjernkulturell bakgrunn som skulle tas med i kostnadsnøkkelen til kommunene. Regresjonsanalysen til SSB hadde ikke vist at nærkulturelle flyktninger førte til økte sosialhjelpsutgifter i kommunene. I St.prp. nr. 55 (1995–96) om kommuneøkonomien m. v. var departementet enig i dette. I tråd med dette ble antallet innvandrere med fjernkulturell bakgrunn brukt som kriterium i beregningen av rammetilskuddet til kommunene for 1997 og 1998. I beregningen av rammetilskuddet fra og med 1999 har departementet imidlertid også tatt med antallet nærkulturelle flyktninger bosatt i mer enn fem år i landet i innvandringskriteriet. Innvandringskriteriet ble imidlertid ikke av den grunn gitt en økt vekt i kostnadsnøkkelen for kommunene.

5.1.5 Kriterier som ikke ble tatt inn i kostnadsnøkkelen i 1997

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 ble det vurdert å inkludere en rekke andre kriterier enn arbeidsledige, skilte og separerte og innvandrere i kostnadsnøkkelen knyttet til sosialhjelpsutgiftene til kommunene, jf. NOU 1996:1. Utgangspunktet for denne vurderingen var en regresjonsanalyse som viste hvilken betydning en rekke kriterier hadde for sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 1993. I regresjonsanalysene med data for 2000 er også kriteriene som ikke ble tatt inn i kostnadsnøkkelen i 1997, tatt med for å belyse om disse kriteriene har større betydning for sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 2000 enn i 1993.

Regresjonsanalysen med data for 2000 viser at hvor mange innbyggere det er i en kommune, har en statistisk signifikant positiv betydning for kommunens sosialhjelpsutgifter per innbygger. Sosialhjelpsutgiftene per innbygger øker med økende folkemengde, slik at små kommuner har lavere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn større kommuner. I regresjonsanalysen med data for 1993 viste det seg også at folkemengden hadde betydning for sosialhjelpsutgiftene. Hvorvidt denne effekten var statistisk signifikant, var imidlertid avhengig av hvilke andre variabler som var inkludert i regresjonsanalysene.

Opphoping av sosiale problemer kan virke utgiftsdrivende på sosialhjelpsutgiftene i kommunene fordi det gir høy hyppighet av tyngre klienter, jf. NOU 1996:1. SSB har derfor inkludert to forskjelli-

ge opphopingsindekser i regresjonsanalysene. Den første indeksen består av skilte/separerte og arbeidsledige, mens den andre består av skilte/separerte, arbeidsledige og flyktninger bosatt siste fem år og andre fjernkulturelle innvandrere. I regresjonsanalysene med data for 2000 viser det seg at opphopingsindeksene har en statistisk signifikant positiv effekt på sosialhjelpsutgiftene til kommunene. Effektene av opphopingsindeksene er samtidig både sterkere og mer signifikante i 2000 enn de var i 1993. Ifølge SSB gir dette klare indikasjoner på at sosial segregering og geografisk konsentrasjon av utsatte grupper fortsatt har en selvstendig effekt på sosialhjelpsutgiftene.

I regresjonsanalysene med data fra 1993 viste også begge opphopingsindeksene seg å ha en statistisk signifikant positiv effekt på sosialhjelpsutgiftene til kommunene. I NOU 1996:1 foreslo utvalget likevel å opprettholde skilte/separerte og arbeidsledige som selvstendige variabler framfor som en del av en indeks. Utvalget viste til at inkluderingen av opphopingsindeksene i liten grad bidro til å forbedre modellenes forklaringskraft. De enkelte variablene som inngår i indeksene (dvs. skilte/separerte, arbeidsledige og innvandrere) ville også ha fått redusert betydning for utgiftene til sosialhjelp dersom opphopingsindeksene hadde blitt inkludert i kostnadsnøkkelen.

I regresjonsanalysene med data for 1993 fant SSB at kommunene i Troms og Finnmark hadde signifikant lavere og kommuner med storbytillegg³² signifikant høyere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn andre kommuner. Ingen av disse effektene er statistisk signifikante i regresjonsanalysene med data for 2000. Samtidig viser regresjonsanalysene at ingen av de fire største storbyene³³ hadde statistisk signifikant høyere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn andre kommuner verken i 1993 eller i 2000.

Regresjonsanalysen med data fra 1993 viste at gjennomsnittlig kvadratmeterpris på brukte selveierboliger hadde en statistisk signifikant positiv betydning for sosialhjelpsutgiftene til kommunene. I NOU 1996:1 pekte utvalget på at det ikke i denne omgangen hadde funnet noen god operasjonalisering av dette forholdet, men at det burde fanges opp ved senere revisjoner. Regresjonsanalysen med data fra 2000 viser imidlertid at boligprisene ikke har en statistisk signifikant effekt på sosialhjelpsutgiftene til kommunene.

I enkelte av regresjonsanalysene med data for 1993 fant SSB en statistisk signifikant negativ effekt på sosialhjelpsutgiftene av antallet enslige forsørgere med overgangsstønning og en negativ effekt av andel uførepensjonister som var knapt signifikant. Det-

³² Dette gjaldt kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Skien, Kristiansand og Tromsø.

³³ Dette gjelder kommunene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

te kunne tyde på at de statlige trygdeordningene var alternativer til sosialhjelp. I regresjonsanalysen med data for 2000 fant SSB fortsatt en negativ effekt av mottakere av overgangsstønad og uførepensjonister på sosialhjelpsutgiftene, men disse effektene var ikke statistisk signifikante.

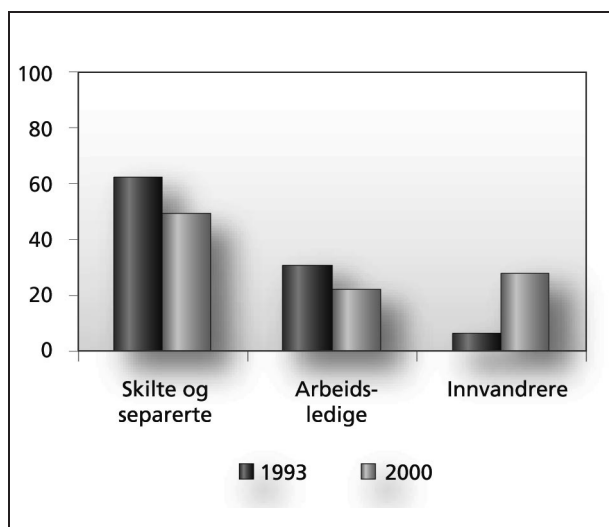
I regresjonsanalysene fant SSB at kommuner med høy brutto flytting (inn og ut av kommunen) hadde signifikant lavere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn andre kommuner både i 1993 og i 2000. Ifølge SSB er en av flere mulige forklaringer på dette at høy mobilitet fører til større sosiale og/eller kulturelle avstander mellom innbyggerne, noe som kan svekke innbyggernes og politikernes motivasjon for å bevilge penger til et omfordelende tiltak som sosialhjelp.

I regresjonsanalysen med data for 1993 fant SSB at effekten av prosentsetningen for arbeidsgiveravgiften for sosialhjelpsutgiftene var signifikant positiv. SSB pekte på at dette kunne skyldes effekten av uobserverte variabler i regresjonsanalysen knyttet for eksempel til sentralitet. I analysen med data for 2000 viste effekten av arbeidsgiveravgiften på sosialhjelpsutgiftene seg ikke å være statistisk signifikant forskjellig fra null.

I regresjonsanalysene har SSB også sett på en rekke andre faktorer som kan påvirke kommunenes sosialhjelpsutgifter. Verken i analysene med data for 1993 eller for 2000 fant SSB en statistisk signifikant sammenheng mellom kommunenes sosialhjelpsutgifter og henholdsvis kommunens frie inntekter, andel av befolkningen i alderen 16–66 år, utskrivninger fra sykehus med alkoholrelaterte diagnoser og pensjonsgivende lønnsinntekt per lønnsinntaker. I analysen med data for 1993 ble det for øvrig ikke funnet at gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret hadde en statistisk signifikant betydning for sosialhjelpsutgiftene. Denne effekten er imidlertid statistisk signifikant i 2000, slik at større reiseavstander i kommunen gir lavere sosialhjelpsutgifter.

5.1.6 Anslag på relative kostnadsvekter for sosialhjelpskriteriene

SSB har på grunnlag av regresjonsanalysene beregnet anslag på relative kostnadsvekter for sosialhjelpskriteriene i 1993 og i 2000. Disse kostnadsvektene viser hvor stor betydning henholdsvis skilte og separerte, arbeidsledige og innvandrere relativt sett har for kommunenes utgiftsbehov når det gjelder sosialhjelp, jf. figur 10.



Figur 10 Anslag på relative kostnadsvekter. Tall i prosent

Kilde: Rapport fra SSB

Figur 10 viser at skilte og separerte og arbeidsledige³⁴ kan tilskrives mindre av utgiftsbehovet knyttet til sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 2000 enn i 1993, mens innvandrere kan tilskrives mer.³⁵ Antall innvandrere kan tilskrives 28 prosent av utgiftsbehovet i 2000, mens de kunne tilskrives 6 prosent i 1993. Ifølge SSB skyldes dette til dels at det har kommet til flere fjernkulturelle innvandrere som ikke fanges opp av integreringstilskuddet, og til dels at nærkulturelle flyktninger som har vært bosatt i mer enn fem år gir et ekstra bidrag når denne gruppen er inkludert i kostnadsvekten for innvandrere.

5.2 KRITERIEDATA FOR PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE

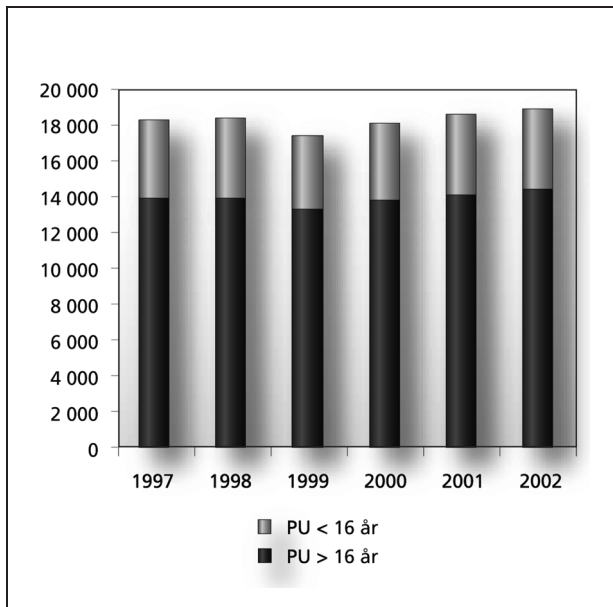
5.2.1 Utviklingen i innrapporteringen av mennesker med psykisk utviklingshemming

Kommunene har siden 1998 fått tilskudd knyttet til psykisk utviklingshemmede (PU) gjennom to kriterier i utgiftsutjevningen i inntektssystemet, henholdsvis personer fra 16 år og eldre og 15 år og yngre, jf. kapittel 3. Kommunene får om lag 400 000 kroner i tilskudd for hver psykisk utviklingshemmede som er over 16 år og 60 000 kroner i tilskudd for hver psykisk utviklingshemmede under 16 år.³⁶ Tilskuddet er basert på at kommunene årlig rapporterer inn antallet psykisk utviklingshemmede i kommu-

³⁴ Kostnadsvekten for arbeidsledige er beregnet som summen av kostnadsvektene for arbeidsledige 16–24 og arbeidsledige 25–59 år.

³⁵ Nærkulturelle flyktninger er inkludert i anslagene på de relative kostnadsvektene for 2000, men ikke i anslagene for 1993. Dersom de nærkulturelle flyktningene ikke inkluderes i anslagene for 2000, får skilte og separerte en vekt på 56 prosent, arbeidsledige 25 prosent og innvandrere 19 prosent.

nen til Sosialdepartementet. Figur 11 viser antall psykisk utviklingshemmede fra 16 år og eldre og 15 år og yngre som kommunene har innrapportert i perioden fra 1997 til 2002³⁷



Figur 11 Utviklingen i antall PU innrapportert fra kommunene 1997–2002

Kilde: KRD

Figur 11 viser at kommunene totalt rapporterte inn om lag 18 900 psykisk utviklingshemmede i 2002. Av disse var 3/4 16 år og eldre, mens 1/4 var 15 år og yngre. Hver kommune rapporterte inn 22 personer til Sosialdepartementet som psykisk utviklingshemmede i 2002, målt ved medianverdien.³⁸ Antall personer som ble innrapportert fra den enkelte kommune, varierte fra 0 til 1 558 personer. Antallet innrapporterte psykisk utviklingshemmede har økt noe hvert år i perioden fra 1999 til 2002. Kommunene rapporterte totalt inn ni prosent flere personer som psykisk utviklingshemmede i 2002 enn i 1999.

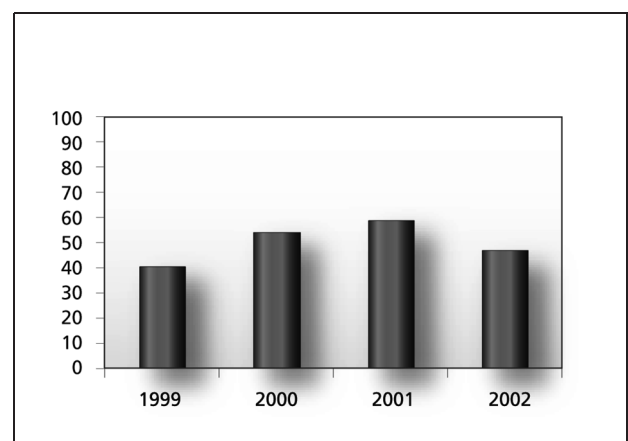
5.2.2 Kommunerevisjonenes kontroller med innrapporteringen

Sosialdepartementet har gjennom årlige rundskriv gjort rede for retningslinjene for kommunenes registrering av antall psykisk utviklingshemmede og opplegget for kontroll av innrapporteringen. På oppdrag fra departementet har kommunerevisjonene siden 1999 årlig kontrollert innrapporteringen fra ut-

valgte kommuner. I tillegg til noen tilfeldig utvalgte kommuner har kommunerevisjonen kontrollert kommuner med relativt store endringer i innrapporterte tall sammenlignet med året før, og dessuten alle kommuner som ikke sender inn rapporteringsskjema i tide.³⁹ I sin kontroll går kommunerevisjonen gjennom saksmappene til personene som er innrapportert som psykisk utviklingshemmede. Kommunerevisjonen sender deretter inn et attestasjonsskjema til departementet hvor det framgår om det er funnet avvik fra retningslinjene for innrapporteringen, og eventuelt hva slags avvik som er funnet.

I perioden fra 1999 til 2002 har kommunerevisjonene gjennomført 341 kontroller av kommunenes innrapportering av antallet psykisk utviklingshemmede. I gjennomsnitt har kommunerevisjonene kontrollert innrapporteringen fra 85 kommuner hvert år.⁴⁰ Totalt er 263 av landets 435⁴¹ kommuner blitt kontrollert av kommunerevisjonen siden 1998, da antall psykisk utviklingshemmede ble innført som et kriterium i utgiftsutjevningen.⁴² Det vil si at om lag 60 prosent av kommunene er blitt kontrollert. I de resterende om lag 40 prosentene av landets kommuner har innrapporteringen hittil ikke blitt kontrollert av kommunerevisjonen.

Attestasjonsskjemaene fra kommunerevisjonene til Sosialdepartementet viser at det i perioden fra 1999 til 2001 sett under ett er funnet avvik i innrapporteringen fra halvparten av de kontrollerte kommunene.⁴³ Figur 12 viser prosentandelen av de kontrollerte kommunene hvor kommunerevisjonen har funnet avvik i innrapporteringen for det enkelte år i perioden fra 1999 til 2002.



Figur 12 Prosentvis andel av kontrollerte kommuner hvor kommunerevisjonene har avdekket avvik i innrapporteringen 1999–2002

Kilde: Attestasjonsskjema fra kommunerevisorene

³⁶ Kilde: Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe vedrørende finansieringen av særlig ressurskrevende brukere i kommunene. 2001-tall.

³⁷ Antall psykisk utviklingshemmede innrapporteres fra kommunene året før tilskuddet blir gitt gjennom inntektssystemet.

³⁸ Gjennomsnittet var på 44 personer.

³⁹ Se rundskriv U-6/2002 fra Sosialdepartementet.

⁴⁰ Enkelte kommuner har blitt kontrollert mer enn en gang.

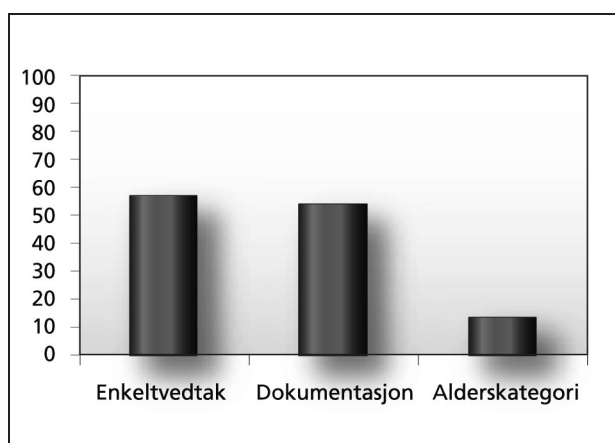
⁴¹ 434 kommuner fra og med 2002.

⁴² 71 kommuner har blitt kontrollert to eller tre ganger i perioden.

⁴³ Det vil si at kommunerevisjonen har oppgitt i attestasjonsskjemaet at det er funnet avvik fra departementets retningslinjer vedrørende en eller flere av de innrapporterte personene.

Figur 12 viser at kommunerevisjonene har funnet avvik i innrapporteringen fra stadig flere av de kontrollerte kommunene i perioden fra 1999 til 2001. I 1999 ble det funnet avvik i innrapporteringen fra 40 prosent av de kontrollerte kommunene, mens det i 2001 ble funnet avvik i 59 prosent av de kontrollerte kommunene. Andelen av de kontrollerte kommunene med avvik i innrapporteringen gikk imidlertid ned til 47 prosent i kontrollene som ble gjennomført i 2002.

I gjennomgangen av attestasjonsskjemaene har vi også sett på hva slags avvik som kommunerevisjonene har funnet i innrapporteringen fra kommunene. Figur 13 viser de vanligste avvikene som kommunerevisjonen har rapportert til Sosialdepartementet i perioden fra 1999 til 2002 sett under ett.



Figur 13 Vanlige avvik i innrapporteringen. Tall i prosent

Kilde: Attestasjonsskjema fra kommunerevisorene 1999–2002

Figur 13 viser at manglende gjeldende *enkeltvedtak* for de personene som er innrapportert er det vanligste avviket i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede fra kommunene. I 57 prosent av kontrollene hvor kommunerevisjonene har funnet avvik er manglende gjeldende enkeltvedtak oppgitt som avvik i attestasjonsskjemaet. Dette kan bety at personen ikke får tjenester fra kommunen, at personen får tjenester uten at det er fattet vedtak om dette, at vedtaket ikke er hjemlet i helse- og sosiallovgivningen, at vedtaket ikke gjaldt per 1. januar i innrapporteringsåret eller at vedtaket ikke lå i saksmappen.

Manglende *dokumentasjon* på at de innrapporterte personene er psykisk utviklingshemmede er også et vanlig avvik i innrapporteringen fra kommunene. I 54 prosent av kontrollene hvor kommunerevisjonene har funnet avvik i perioden fra 1999 til 2002, er manglende dokumentasjon på psykisk utviklingshemming oppgitt som avvik i attestasjonsskjemaet.

I Sosialdepartementets rundskriv stilles det krav om at kommunene skal dokumentere at de innrapporterte personene er å regne som psykisk utviklingshemmede. I attestasjonsskjemaene peker flere

kommunerevisjoner på at det har vært vanskelig for dem å vurdere hvorvidt dokumentasjonen for den enkelte person tilsier at vedkommende er psykisk utviklingshemmet eller ikke. Dette har sammenheng med at andre faguttrykk og diagnoser brukes i stedet for begrepet «psykisk utviklingshemming.» Som et eksempel peker en kommunerevisjon på dette:

«Det er i mange tilfeller vanskelig å finne dokumenter hvor det klart nevnes at vedkommende er «psykisk utviklingshemmet». Imidlertid inneholder de fleste mapper forskjellige typer dokumentasjon – alt fra behovsanalyser/funksjonsanalyser og vurderinger fra psykologer, til utskrivninger fra tidligere PU-institusjoner og legeuttalelser med mer eller mindre klare «diagnoser» – som underbygger at vedkommende inngår i PU-registeret.»

Kommunene skal hvert år rapporterte inn antallet psykisk utviklingshemmede som er henholdsvis 0–15 år og 16 år og eldre, jf. rundskriv U-4/2002. I 14 prosent av kontrollene hvor det er funnet avvik, har kommunerevisjonen oppgitt at kommunen har rapportert inn en eller flere personer i *feil alderskategori*. I de fleste tilfellene har disse kommunene rapportert inn psykisk utviklingshemmede som egentlig er 0–15 år, i alderskategorien 16 år eller eldre. Det finnes imidlertid også eksempler på det motsatte.

I attestasjonsskjemaene har kommunerevisjonene for øvrig pekt på en rekke andre avvik i innrapporteringen fra de enkelte kommunene. Eksempler på slike avvik er at en person er dobbelrapportert, at personen ikke bodde i kommunen per 1. januar i innrapporteringsåret, at kommunen har tatt med personer som den mottar vertskommunetilskudd for og at kommunen har feilsummert antallet personer.

5.2.3 Kommunenes innrapporteringspraksis

Gjennom en spørreskjemaundersøkelse til kommunene har vi kartlagt hvordan innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede praktiseres av om lag 100 kommuner som aldri tidligere er blitt kontrollert av kommunerevisjonene.

Dokumentasjon på psykisk utviklingshemming

Kommunene skal kun rapportere inn mennesker som er psykisk utviklingshemmede til Sosialdepartementet. Betegnelsen psykisk utviklingshemming er ingen sykdomsbenevnelse, men først og fremst en administrativ diagnose eller kategori som omfatter et mangfold av tilstander og ytringsformer, jf. NOU 1991:20. Felles er imidlertid at vedkommendes læreevne og mulighet til å klare seg i samfunnet er mer eller mindre hemmet og at tilstanden viser seg i tidlig alder, jf. NOU 1985:34. Det kan være vanskelig å avgjøre hvem som er psykisk utviklingshemmede i og med at tilstanden ikke er absolutt, men relativ.

I Sosialdepartementets retningslinjer for registre-

ring og innrapportering av antall psykisk utviklingshemmede framgår det at kommunene må legge ved dokumentasjon i sakspapirene på at vedkommende som innrapporteres er å regne som psykisk utviklingshemmet. I brev av 16. april 2002 til Riksrevisjonen peker Sosialdepartementet på at det er vanskelig å dokumentere om en person er psykisk utviklingshemmet, og at det alltid vil være gråsoner for hvem som kan sees på som psykisk utviklingshemmet eller ikke. Videre opplyser departementet at forståelsen av rundskriv I-14/2001 er at det er opp til kommunene å vurdere om en person er psykisk utviklingshemmet, og at dette i så fall må framgå av vedkommendes saksmappe.

Melgård (2000)⁴⁴ peker på at det både er fordeler og ulemper knyttet til å få den mer overordnede diagnosen psykisk utviklingshemming. Det å få denne diagnosen vil på den ene siden lettere kunne utløse bistand fra hjelpeapparatet. Man vil lettere få et mer tilrettelagt pedagogisk tilbud og eventuelt et egnet arbeids- og botilbud. På den andre siden vil en del, særlig personer med mild psykisk utviklingshemming, oppleve det som belastende å få betegnelsen psykisk utviklingshemmet.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 67 (1986–87) Ansvar for tiltak og tenester for psykisk utviklingshemme slo Stortinget fast at kommunene skulle ha det samme ansvar for tiltak og tjenester for mennesker med psykisk utviklingshemming som for befolkningen for øvrig. Som en konsekvens ble det særskilte fylkeskommunale Helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU) avviklet fra 1. januar 1991. Førende for denne reformen var at psykisk utviklingshemmede skulle gis mulighet til å leve et liv så langt opp mot det normale som mulig, det såkalte normaliseringsprinsippet. Dette prinsippet innebærer blant annet at det er den enkeltes behov for tiltak og tjenester som er avgjørende, ikke diagnosen i seg selv, jf. NOU 1991:20. I tråd med dette oppgir flere kommuner i vår spørreskjemaundersøkelse at de opplever at det nå i mindre grad er «vilje» i kommunen, blant foreldre og blant faginstansene til å bruke diagnosebetegnelsen psykisk utviklingshemming.

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir 89 prosent av kommunene at det har stor betydning at en person er diagnostisert som psykisk utviklingshemmet for at vedkommende blir innrapportert til Sosialdepartementet. Samtidig oppgir 36 prosent av kommunene at de har rapportert inn personer til Sosialdepartementet i 2002 som psykisk utviklingshemmede uten at vedkommende er blitt diagnostisert av lege eller psykolog. Disse kommunene rapporterte i gjennomsnitt inn fem personer som ikke var blitt diagnostisert av lege eller psykolog. I kommentarene til spørreskjemaet peker flere kommuner på problematikk knyttet til stigmatisering både for yngre og eldre

brukere som årsak til at innrapporterte personer ikke er blitt diagnostisert.

I spørreskjemaundersøkelsen sier 53 prosent av kommunene seg enig i at det ikke alltid framgår klart ut fra dokumentasjonen fra lege eller psykolog om diagnosen til en person innebærer at personen kan regnes som psykisk utviklingshemmet eller ikke. Eksempler på tilfeller som kommunene opplever at det kan være usikkerhet om, er blant annet diagnoseformer knyttet til autisme/Asberger syndrom, Cerebral parece, ADHD/Tourette. Usikkerhet oppstår særlig når personer har tilleggslidelser, sammensatte diagnoser eller grenser mot psykiatri. Noen kommuner er også usikre når det gjelder noen typer ervervede hjerneskader og hjernesykdommer.

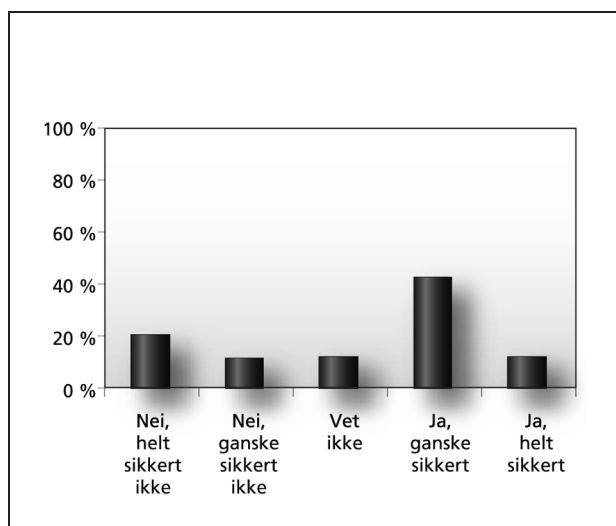
Et flertall av kommunene (78 prosent) oppgir at de i liten grad må bruke skjønn i vurderingen av om en person skal rapporteres inn til Sosialdepartementet som psykisk utviklingshemmet. Samtidig oppgir nesten halvparten av kommunene (45 prosent) at de kan være i tvil om personer som tildeles tjenester faktisk kan regnes som psykisk utviklingshemmet og dermed innrapporteres til Sosialdepartementet. Spørreskjemaundersøkelsen viser at denne tvilen kan ha betydning for hvem som innrapporteres som psykisk utviklingshemmet. 36 prosent av kommunene oppgir at de for tiden gir tjenester til personer som de er i tvil om faktisk kan regnes som psykisk utviklingshemmet. Av de personene som kommunene er i tvil om ble rundt halvparten innrapportert til Sosialdepartementet i 2002. Mens noen kommuner har rapportert inn til departementet de personene de er i tvil om, har andre kommuner ikke gjort det. Flere kommuner oppgir også at de har rapportert inn noen av de personene de er i tvil om kan regnes som psykisk utviklingshemmet, men ikke alle.

I tillegg til å peke på ulike diagnoseformer, blir innrapporteringen av personer som kommunene er i tvil om begrunnet med at vedkommende fungerer som psykisk utviklingshemmet (herunder ervervede skader etter sykdom eller ulykke), har vært omfattet av den tidligere ansvarsreformen, trenger samme type støttetiltak og tjenester eller har et like stort tjenestebehov. En del kommuner som ikke rapporterer personer de er i tvil om, begrunner dette med at det ikke foreligger en faglig klar diagnose, at vedkommende er under utredning, og usikkerhet knyttet til om personers ervervede (hjerne)skader etter sykdom eller ulykke er å regne som psykisk utviklingshemming.

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir 19 prosent av kommunene at omfanget av tjenestetilbudet til en person med usikker diagnose i stor grad er utslagsgivende for om vedkommende vil bli innrapportert til Sosialdepartementet som psykisk utviklingshemmet. 61 prosent av kommunene oppgir imidlertid at omfanget av tjenestetilbudet til disse personene i liten grad har betydning for om vedkommende vil bli innrapportert eller ikke.

⁴⁴ Kilde: Torhild Melgård: «Utviklingshemming» i Eknes, J. (red.) (2000). «Utviklingshemming og psykisk helse» Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunene har ulike oppfatninger av om de vil innrapportere til Sosialdepartementet en person som de med sikkerhet mener er psykisk utviklingshemmet, selv om det ikke foreligger dokumentasjon på diagnosen psykisk utviklingshemning. Figur 14 viser hvor sikker kommunene er på om de vil innrapportere personer som psykisk utviklingshemmede i slike tilfeller.



Figur 14 Andel av kommunene som vil/ikke vil rapportere inn psykisk utviklingshemmede uten dokumentasjon på diagnose

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen

Figur 14 viser at et flertall på 55 prosent av kommunene ganske sikkert eller helt sikkert vil innrapportere personer som kommunen er sikker på er psykisk utviklingshemmede, selv om det ikke foreligger dokumentasjon på diagnosen psykisk utviklingshemning. 32 prosent av kommunene oppgir imidlertid at de helt sikkert eller ganske sikkert ikke vil innrapportere personer som de er sikker på er psykisk utviklingshemmede når det ikke foreligger dokumentasjon på diagnosen. 13 prosent av kommunene er usikre på om de ville ha innrapportert disse personene.

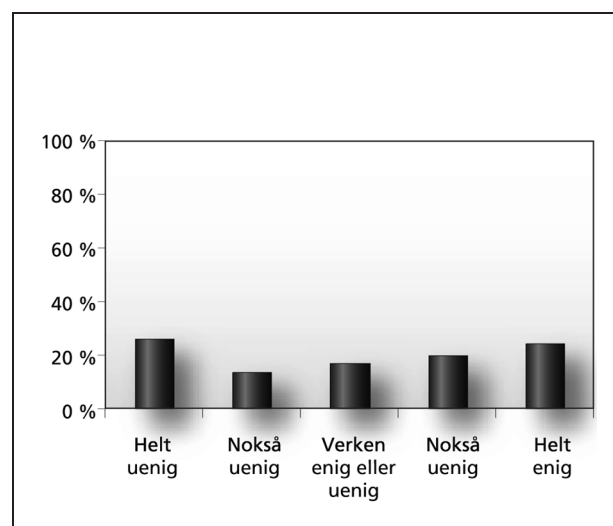
I spørreskjemaundersøkelsen oppgir 76 prosent av kommunene at de vet hva som skal til for at en person kan regnes som psykisk utviklingshemmet og dermed kunne innrapporteres, mens 15 prosent av kommunene er usikre på dette. I spørreskjemaundersøkelsen framgår det også at en del kommuner er usikre på hva som kreves av dokumentasjon for at en person kan regnes som psykisk utviklingshemmet og dermed kunne innrapporteres. Hver femte kommune (21 prosent) sier seg enig i at de er usikre på hva som kreves av dokumentasjon.

Enkeltvedtak for de psykisk utviklingshemmede i kommunene

Kommunene skal bare innrapportere psykisk utviklingshemmede som det er fattet et enkeltvedtak om

kommunale tjenester for per 1. januar i innrapporteringsåret. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir 28 prosent av kommunene at de ikke hadde fattet slike enkeltvedtak for alle personene som ble innrapportert til Sosialdepartementet som psykisk utviklingshemmede i 2002. I disse kommunene gjaldt dette i gjennomsnitt for 2–3 personer. Prosentandelen av kommunene som oppgir at de ikke hadde fattet et gjeldende enkeltvedtak for alle personene som ble innrapportert i 2002 er godt i overensstemmelse med det kommunerevisjonene fant (27 prosent) i sin kontroll av innrapporteringen for 2002.

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir 26 prosent av kommunene at de hadde fattet enkeltvedtak om tjenester til personer som ble innrapportert i 2002, men at disse vedtakene høsten 2002 ennå ikke var blitt effektuert. I disse kommunene gjaldt dette i gjennomsnitt for tre personer. I kommentarene til spørreskjemaet framgår det at det først og fremst er problemer med å rekruttere støttekontakter som er årsaken til at enkeltvedtakene ikke er blitt effektuert. Kommunene har samtidig ulike oppfatninger av hvilken betydning det har om et enkeltvedtak er blitt effektuert eller ikke for om en person vil bli innrapportert til departementet. Figur 15 viser kommunenes vurderinger av om det er avgjørende for om en person innrapporteres til Sosialdepartementet at enkeltvedtaket for vedkommende er effektuert på innrapporteringstidspunktet.



Figur 15 Betydningen av at enkeltvedtaket er blitt effektuert for om en person innrapporteres til Sosialdepartementet som psykisk utviklingshemmet. Tall i prosent

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen

Figur 15 viser at 24 prosent av kommunene er helt enige i at hvorvidt enkeltvedtaket er blitt effektuert eller ikke, er avgjørende for om en person rapporteres inn til Sosialdepartementet som psykisk utviklingshemmet, mens 26 prosent av kommunene er helt uenig. Figuren viser samtidig at 17 prosent av

kommunene verken var enig eller uenig i påstanden om at det er avgjørende for kommunen at enkeltvedtakene er effektuerte for om en person innrapporteres.

I tillegg til Sosialdepartementets krav om at det skal foreligge et gjeldende enkeltvedtak for de personer som innrapporteres, skal enkeltvedtaket også være hjemlet i helse- og/eller sosiallovgivningen⁴⁵. Spørreskjemaundersøkelsen viser at kommunene i stor grad rapporterer inn personer som får tjenester

som gir grunnlag for innrapportering. 18 prosent av kommunene oppgir imidlertid at de har rapportert inn personer som psykisk utviklingshemmede i 2002 selv om personene utelukkende får andre tjenester enn de tjenestene i helse- og sosiallovgivningen som gir grunnlag for innrapportering. Dette kan eksempelvis gjelde tilbud om ulike typer dagtjenester, herunder arbeidstiltak/-tilbud, barnehagetilbud og skolefritidstilbud.

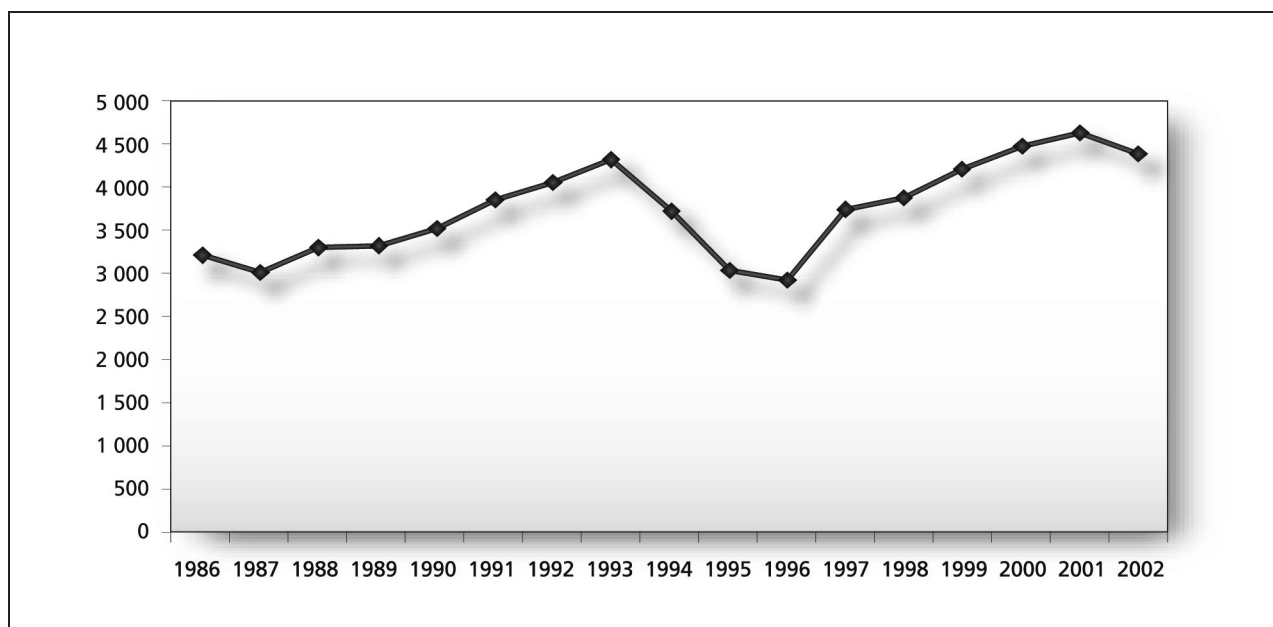
⁴⁵ I rundskriv U-4/2002 fra Sosialdepartementet blir dette presisert slik: de psykisk utviklingshemmede som innrapporteres skal ha tilbud om tjenester knyttet til sosialtjenesteloven § 4-2 eller § 4-3 og/eller kommunehelsetjenesteloven § 1-3 ledd nr. 3 og 5 (hjemmesykepleie, sykehjem og boform med heldøgns pleie og omsorg).

6 Skjønnskuddet

6.1 UTVIKLINGEN I DET SAMLEDE SKJØNNSTILSKUDET

Det samlede skjønnskuddet består av ordinært skjønnskudd og ekstraordinært skjønnskudd. Det ordinære skjønnskuddet skal fange opp lokale forskjeller som inntektssystemet ellers ikke tar

hensyn til. Det ekstraordinære skjønnskuddet skal kompensere kommuner som ville ha tapt på omleggingen av inntektssystemet i 1997. Figur 16 viser det samlede skjønnskuddet til kommunene og fylkeskommunene i perioden 1986–2002.



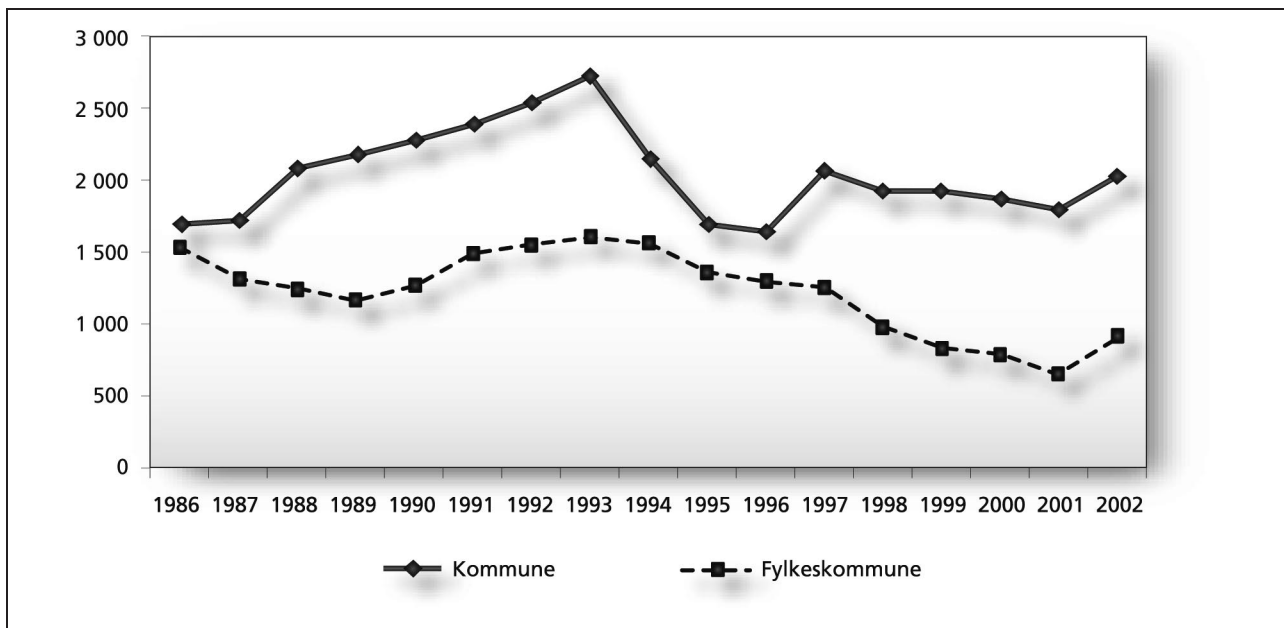
Figur 16 Samlet skjønnskudd 1986–2002 i millioner kroner. Reelle tall⁴⁶
Kilde: KRDs årlige kommuneproposisjoner

Figur 16 viser at det samlede skjønnskuddet har økt i perioden fra 1986 til 2002. Ved innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 fikk kommunene og fylkeskommunene om lag 1,7 milliarder kroner i skjønnskudd, noe som tilsvarer om lag 3,2 milliarder kroner i 2002-kroner. I 2002 hadde skjønnskuddet økt til nærmere 4,4 milliarder kroner. Det vil si at det samlede skjønnskuddet reelt sett har økt med om lag 1,2 milliarder kroner fra inntektssystemet ble innført i 1986 og fram til 2002, en økning på nærmere 40 prosent. Figuren viser også at skjønnskuddet ble noe redusert i perioden fra 1993 til 1996. Denne reduksjonen skyldes blant annet at hevingen av minsteinntektsnivået i inntektssystemet ble innført i 1994 delvis ble finansiert ved reduksjon i skjønnskuddet (jf. NOU 1996:1). Etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 økte det samlede skjønnskuddet igjen før det ble noe redusert fra 2001 til 2002.

I 2002 utgjorde det ordinære skjønnskuddet 2/3 av det samlede skjønnskuddet, mens det ekstraordinære skjønnskuddet utgjorde 1/3. Figur 17 viser utviklingen i det ordinære skjønnskuddet til kommunene og fylkeskommunene i perioden fra 1986 til 2002.

I 1986 fikk kommunene reelt sett om lag 1,7 milliarder kroner i ordinært skjønnskudd, mens de fikk rundt 2 milliarder kroner i 2002. Det vil si at kommunene fikk om lag 20 prosent mer i ordinært skjønnskudd i 2002 enn det de fikk i 1986. Figur 16 viser at det ordinære skjønnskuddet til kommunene økte i perioden fra 1986 til 1993, hvor det utgjorde om lag 2,7 milliarder kroner. I perioden fra 1994 til 1996 ble skjønnskuddet til kommunene noe redusert, for så å øke igjen i 1997. I årene etter

⁴⁶ Tallene er inflasjonsjustert med TBUs deflator (veid samlet prisendring), jf. KRDs rundskriv H-02/02.



Figur 17 Ordinært skjønnskudd 1986–2002 i millioner kroner. Reelle tall⁴⁷

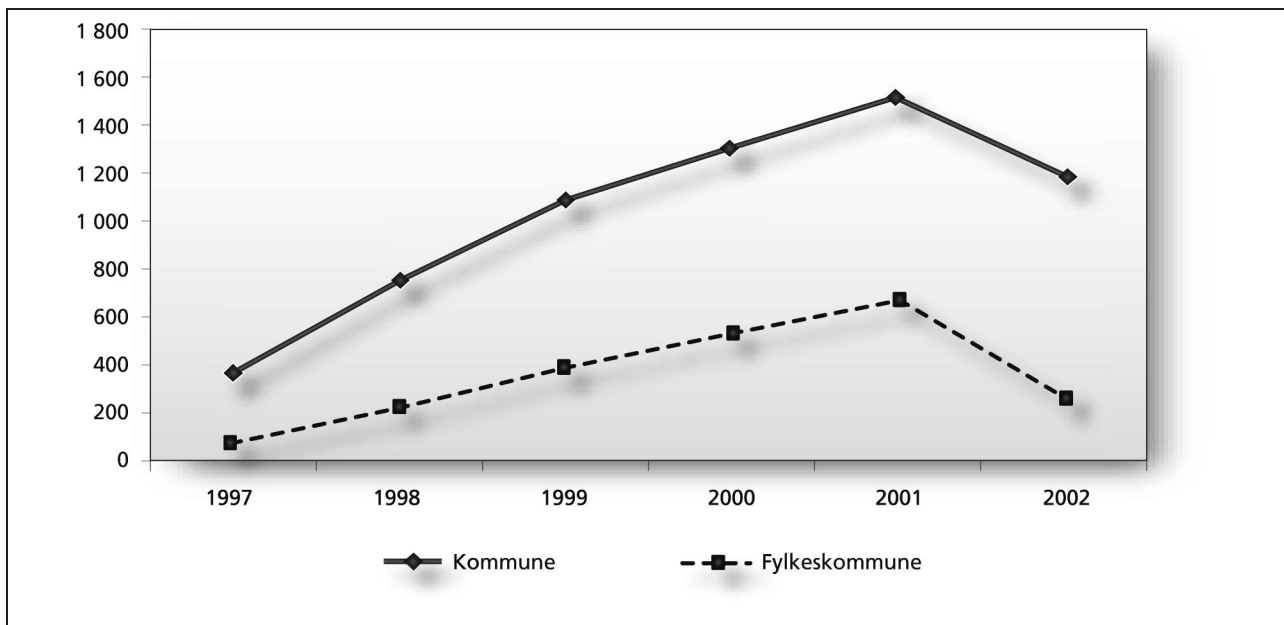
Kilde: KRDs årlige kommuneproposisjoner

omlegging av inntektssystemet i 1997 gikk skjønnskuddet noe ned, men har økt igjen etter 2001. Økningen fra 2001 til 2002 har blant annet sammenheng med at det er lagt inn ekstra midler i rammen for å kompensere kommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet i perioden 2002–2006, jf. St.prp. nr. 82 (2000–2001) Kommuneproposisjonen.

Figur 17 viser også at det ordinære skjønnskuddet til fylkeskommunene er redusert fra 1986 til 2002. I 1986 fikk fylkeskommunene reelt sett 1,5

milliarder kroner i ordinært skjønnskudd, mens de fikk 0,9 milliarder kroner i 2002. Det vil si at fylkeskommunene reelt sett får om lag 40 prosent mindre i ordinært skjønnskudd i 2002 enn de fikk i 1986. Det ordinære skjønnskuddet til fylkeskommunene ble redusert i perioden etter omleggingen av inntektssystemet i 1997, men økte fra 2001 til 2002.

Figur 18 viser utviklingen i det ekstraordinære skjønnskuddet til kommunene og fylkeskommunene i perioden fra 1997 til 2002.



Figur 18 Ekstraordinært skjønnskudd 1997–2002 i millioner kroner. Nominelle tall

Kilde: KRDs årlige kommuneproposisjoner

⁴⁷ Tallene er inflasjonsjustert med TBUs deflator (veid samlet prisendring), jf. KRDs rundskriv H-02/02.

Figur 18 viser at det ekstraordinære skjønnstilskuddet til både kommunene og fylkeskommunene gradvis ble trappet opp i perioden fra 1997 til 2001. I 1997 fikk kommunene og fylkeskommunene til sammen om lag 0,5 milliarder kroner i ekstraordinært skjønnstilskudd, mens de fikk 2,2 milliarder kroner i 2001. Fra 2001 til 2002 er det ekstraordinære skjønnnet både til kommunene og fylkeskommunene redusert. Dette har sammenheng med at den ekstraordinære skjønnsrammen skal legges inn i innbyggertilskuddet med 1/5 hvert år fra 2002 til og med 2006, jf. St.prp. nr. 82 (2000–2001) Kommuneproposisjonen.

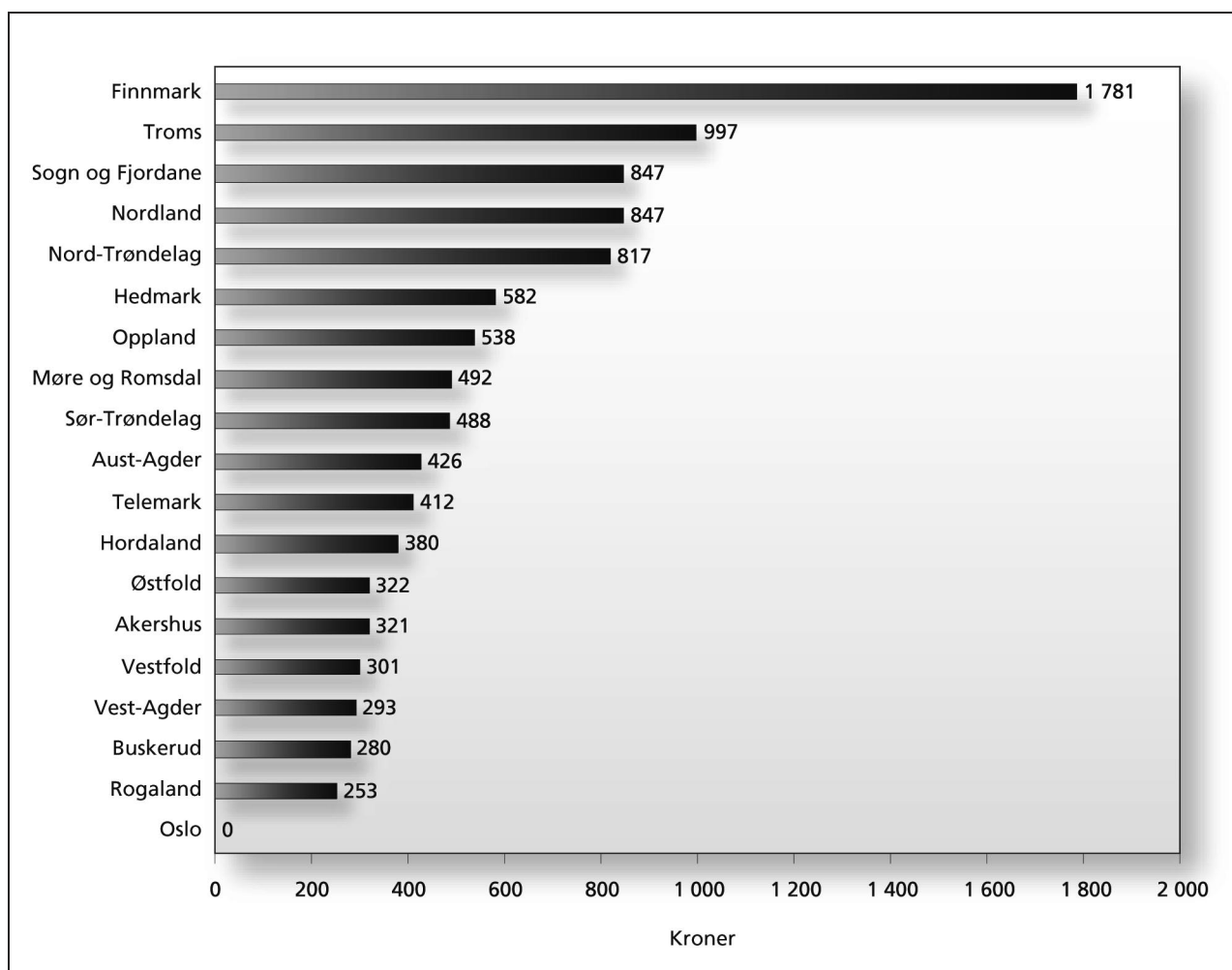
Figur 17 og figur 18 viser at økningen i det samlede skjønnstilskuddet i perioden fra 1997 til 2001 har sammenheng med innføringen av det ekstraordinære skjønnstilskuddet i 1997. Nedgangen i det samlede skjønnstilskuddet fra 2001 til 2002 (jf. figur 16)

kan forklares med en reduksjon i det ekstraordinære skjønnnet. Det ordinære skjønnstilskuddet økte fra 2001 til 2002, men ikke like mye som reduksjonen i det ekstraordinære skjønnnet.

6.2 FYLKESVIS FORDELING AV DET ORDINÆRE SKJØNNSTILSKUDET

6.2.1 Fylkesvis fordeling av ordinært skjønnstilskudd til kommunene 2002

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene i fylkesvise rammer, som fylkesmennene fordeler videre til kommunene i sitt fylke. Figur 19 viser den fylkesvise fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene i 2002 i kroner per innbygger.



Figur 19: Ordinært skjønnstilskudd i 2002 til fylkene i kroner per innbygger

Kilde: Beregnet på bakgrunn av tall fra Rundskriv H-31/01 og befolkningsstatistikk fra SSB

Figur 19 viser at det var store fylkesvise forskjeller i hvor mye kommunene fikk i ordinært skjønnstilskudd i 2002. Kommunene i Finnmark fikk 1781 kroner per innbygger i ordinært skjønnstilskudd i 2002, mens kommunene i Vest-Agder, Buskerud og Rogaland fikk relativt lite.

skudd i det hele tatt. Kommunene i Troms, Sogn og Fjordane, Nordland og Nord-Trøndelag fikk også relativt mye i ordinært skjønnstilskudd i kroner per innbygger i 2002, mens kommunene i Vest-Agder, Buskerud og Rogaland fikk relativt lite.

I spørreskjemaundersøkelsen ble fylkesmennene spurt om hvordan de ser på størrelsen på fylkets skjønnsramme for 2002 tatt i betraktning at skjønnsstilskuddet skal brukes til å kompensere kommuner for spesielle lokale forhold som ellers ikke fanges opp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Flertallet på 10 av 18 fylkesmenn så på sin egen fylkesramme for 2002 som lav, mens fire fylkesmenn mente at deres fylkesrammer for 2002 var høy. Tre av de fire fylkesmennene som mente at fylkesrammen var høy, var også blant de fylkene som fikk mest i ordinært skjønnsstilskudd per innbygger i 2002. I intervjuene med fire fylkesmenn kom det fram at fylkesmennene kan se på sin egen fylkesramme som lav fordi de sammenligner seg med andre fylker med høyere fylkesrammer.

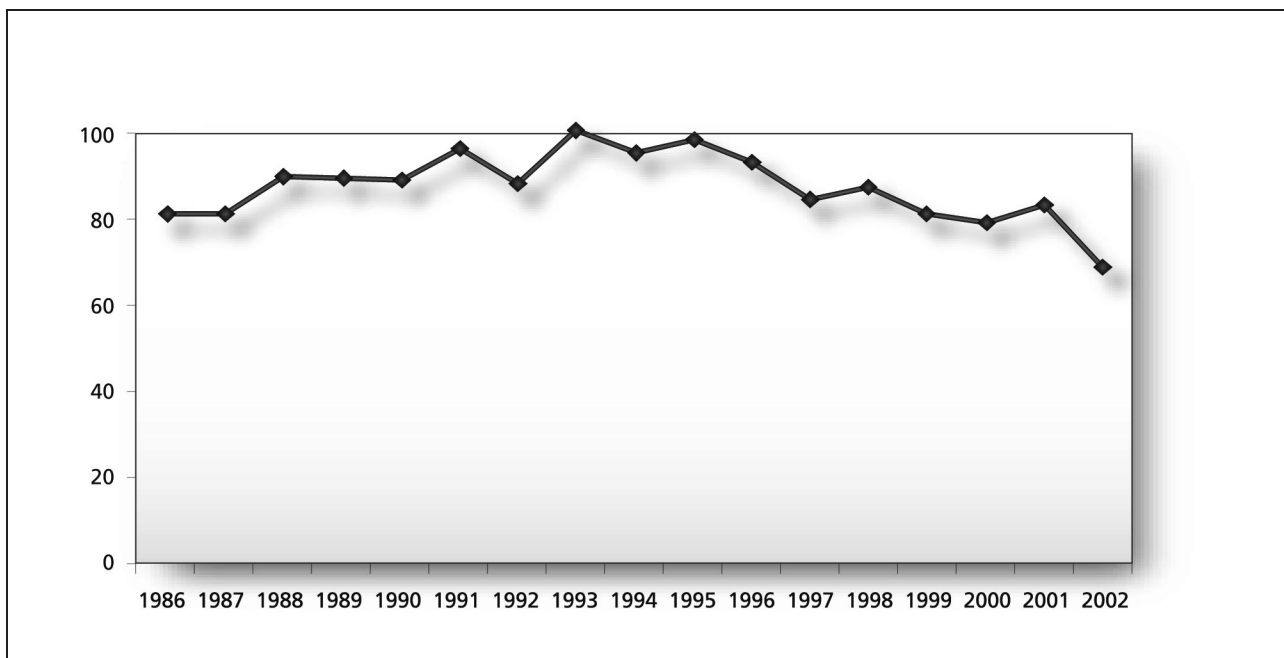
I intervjuene viser alle fylkesmennene til at det er viktig å ha et skjønnsstilskudd. Gjennom skjønnsstilskuddet kan man fange opp lokale forhold og uforutsette situasjoner, som for eksempel ekstreme værforhold. Enkelte av fylkesmennene stiller imidlertid spørsmål ved størrelsen på skjønnsstilskuddet. En av fylkesmennene ser på det som mest rettferdig at kommunene i hovedsak får sine inntekter gjennom de objektive kriteriene i inntektssystemet. En annen fylkesmann peker også på at lavere skjønn vil gi en mer rettferdig fordeling mellom kommunene i og med at mer vil bli fordelt gjennom objektive kriteri-

er. Ifølge denne fylkesmannen vil man selv med en halvering av skjønnsstilskudd fortsatt ha mulighet til å ta hensyn til de helt spesielle forholdene som er i kommunene.

6.2.2 Fylkesvis fordeling av det ordinære skjønnsstilskuddet 1986–2002

Ved overgangen til nytt inntektssystem i 1986 ble en del av de skjønsmessige skatteutjevningstilskuddene i 1985 definert som skjønn i det nye systemet. Ved fordelingen av skjønnet til kommunene i 1986 ble det lagt vekt på at 1986 var et overgangså, og at det ikke burde skje for store sprang i tilskuddsbeløpene for denne delen av tilskuddssystemet, jf. St.prp. nr. 107 (1985–1986) om kommuneøkonomien 1987. I tråd med dette viser det seg å være en sterk korrelasjon (0,84) mellom hvor mye kommunene fylkesvis fikk i skatteutjevningstilskudd i 1985, og hvor mye de fikk i skjønnsstilskudd i 1986.

I undersøkelsen har vi sett nærmere på forskjellene mellom fylkene i ordinært skjønnsstilskudd per innbygger i perioden fra 1986 til 2002. For å belyse dette har vi brukt det statistiske målet variasjonskoeffisienten.⁴⁸ Figur 20 viser variasjonskoeffisienten for hvert år i perioden fra 1986 til 2002 for den fylkesvise fordelingen av det ordinære skjønnsstilskuddet til kommunene.



Figur 20 Variasjonskoeffisient for fylkesvis fordeling av ordinært skjønnsstilskudd per innbygger 1986–2002
Kilde: Beregninger basert på KRDs årlige kommuneproposisjoner

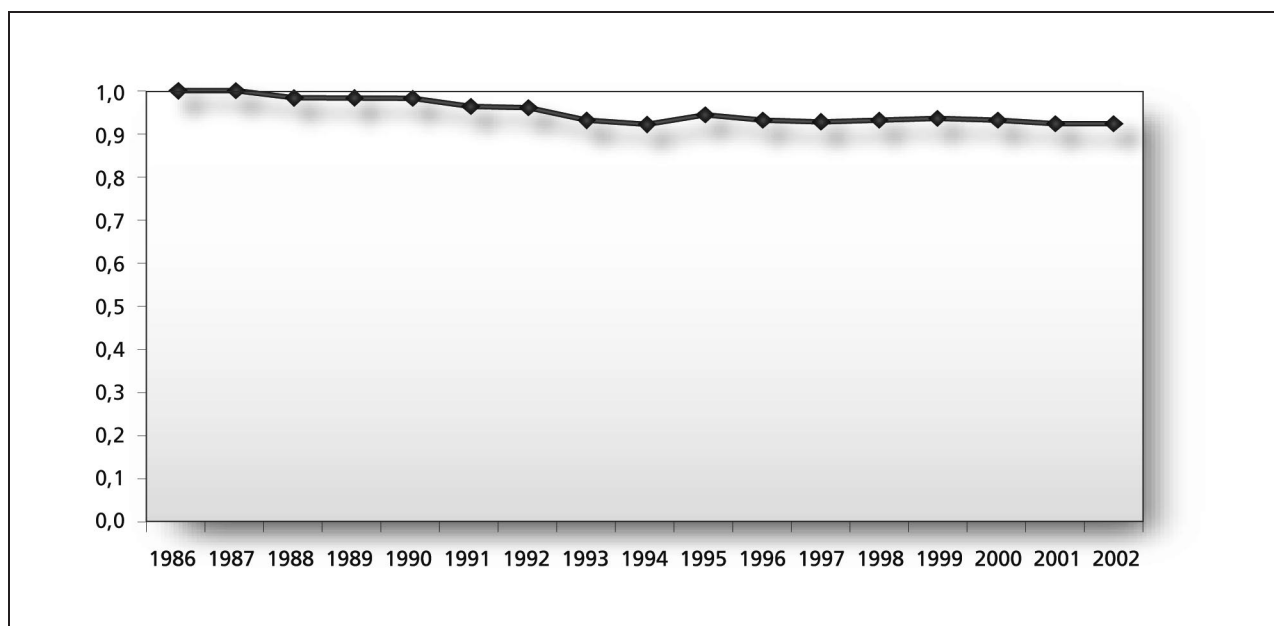
Figur 20 viser at variasjonskoeffisienten har vært høy i hele perioden fra 1986 til 2002. Det innebærer at det i hele perioden har vært store forskjeller mellom fylkene i hvor mye de har fått i ordinært skjønnsstilskudd per innbygger. Variasjonskoeffisi-

⁴⁸ Variasjonskoeffisienten beregnes som standardavviket i prosent av gjennomsnittet. Dersom den er nær 0, er det små forskjeller mellom enhetene (her fylkene). Dersom den er nær 100, er det store forskjeller mellom enhetene. Den kan også være større enn 100.

enten har variert mellom 100 i 1993 og 69 i 2002. Figur 20 viser at forskjellene mellom fylkene i ordinært skjønnstilskudd per innbygger økte gradvis fra inntektssystemet ble innført i 1986 og fram til midten av 1990-årene. Etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 har variasjonskoeffisienten blitt noe redusert og var på sitt laveste i 2002. Dette vil si at den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskuddet er

blitt noe jevnere de siste årene. Samtidig er det fortsatt betydelige forskjeller mellom fylkene i ordinært skjønnstilskudd per innbygger, jf. figur 19.

Figur 21 viser hvor mye det enkelte fylket har fått i ordinært skjønnstilskudd i kroner per innbygger i det enkelte år i perioden fra 1987 til 2002, korrelert med det de fikk i skjønnstilskudd ved innføringen av det nye inntektssystemet i 1986.⁴⁹



Figur 21 Ordinært skjønnstilskudd til fylkene i kroner per innbygger 1987–2002, korrelert med 1986

Kilde: Beregninger basert på data fra KRD

Figur 21 viser at det er en sterk korrelasjon mellom den fylkesvise fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet i 1986 og den fylkesvise fordelingen i perioden fra 1987 til 2002. I hele denne perioden er korrelasjonen høyere enn 0,9. Dette viser at det ikke har skjedd vesentlige endringer i den fylkesvise fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet fra 1986 til 2002. Korrelasjonen mellom den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskuddet i 2002 sammenlignet med 1986 er på 0,92. Det vil si at fylkene som fikk mye i ordinært skjønnstilskudd per innbygger i 1986, også fikk mye i skjønnstilskudd i 2002,

mens fylkene som fikk lite i skjønnstilskudd i 1986 også fikk lite i 2002.

Tabell 1 viser de seks fylkene som fikk mest i ordinært skjønnstilskudd per innbygger i 1986, 1996 og 2002, rangert etter størrelsen på skjønnstilskuddet per innbygger. Tabellen viser at mange av de samme fylkene fikk mest i ordinære skjønnstilskudd per innbygger i alle disse tre årene. Finnmark fikk mest i ordinært skjønnstilskudd i alle tre årene, mens Troms fikk nest mest. Sogn og Fjordane, Nordland og Nord-Trøndelag er også blant de fylkene som fikk mest i skjønnstilskudd i alle tre årene.

Tabell 1 Fylkene som fikk mest i ordinært skjønnstilskudd i kroner per innbygger i 1986, 1996 og 2002

Rangering	1986	1996	2002
1	Finnmark	Finnmark	Finnmark
2	Troms	Troms	Troms
3	Nord-Trøndelag	Sogn og Fjordane	Sogn og Fjordane
4	Sogn og Fjordane	Nordland	Nordland
5	Nordland	Nord-Trøndelag	Nord-Trøndelag
6	Oppland	Sør-Trøndelag	Hedmark

Kilde: Beregninger baser på data fra KRD

⁴⁹ Vi har brukt korrelasjonsmålet Pearsons r.

Tabell 2 viser de seks fylkene som fikk minst i ordinært skjønnstilskudd per innbygger i 1986, 1996 og i 2002, rangert etter størrelsen på skjønnstilskuddet per innbygger. Tabellen viser at mange av de samme fylkene fikk minst i skjønnstilskudd per inn-

bygger i alle disse tre årene. Oslo fikk minst i skjønnstilskudd i 1986, 1996 og i 2002. Buskerud, Rogaland og Vestfold var også blant fylkene som fikk minst i skjønnstilskudd i alle tre årene.

Tabell 2 Fylkene som fikk minst i ordinært skjønnstilskudd i kroner per innbygger i 1986, 1996 og 2002

Rangering	1986	1996	2002
13	Rogaland	Østfold	Akershus
14	Østfold	Vest-Agder	Vestfold
15	Buskerud	Vestfold	Vest-Agder
16	Vestfold	Buskerud	Buskerud
17	Akershus	Rogaland	Rogaland
18	Oslo	Oslo	Oslo

Kilde: Beregninger basert på data fra KRD

6.3 KOMMUNEVIS FORDELING AV DET ORDINÆRE SKJØNNSTILSKUDET

6.3.1 Innledning

Fylkesmennene har fra og med skjønnstildelingen for 2002 hatt ansvaret for å fordele det ordinære skjønnstilskuddet til de enkelte kommunene innenfor sine fylkesrammer. Denne fordelingen er basert på retningslinjer for skjønnstildelingen fra Kommunal- og regionaldepartementet. I spørreskjemaundersøkelsen sier 16 av de 18 fylkesmennene seg enig i at retningslinjene er bindende for fordelingen av skjønnsrammen mellom kommunene. Fylkesmennene er også stort sett fornøyde med retningslinjene. I spørreskjemaundersøkelsen sier imidlertid sju av fylkesmennene seg enige i at føringene fra departementet gir fylkesmennene for liten frihet til å utøve skjønn.

Hensikten med retningslinjene er å oppnå en likebehandling av kommunene i alle landets fylker. I intervjuene med et utvalg fylkesmenn framgår det at fylkesmennene mener at de behandler kommunene i sitt eget fylke likt. To av fylkesmennene gir imidlertid uttrykk for at de ikke tror at retningslinjene sikrer en tilstrekkelig likebehandling av kommunene på tvers av fylkesgrensene. Disse fylkesmennene tror ikke at fordelingen av skjønnstilskuddet håndteres likt i de ulike fylkesmannsembetene. En annen av fylkesmennene understreker at skjønn skal være skjønn og ikke være basert på matematiske modeller. Likebehandling av kommunene skal ivaretas i den faste delen i inntektssystemet.

I retningslinjene understreker departementet betydningen av fylkesmennenes konkrete kjennskap til forholdene i den enkelte kommune i skjønnstildelingen. Fylkesmennene kan skaffe seg slik kjennskap til lokale forhold gjennom å invitere kommunene til å gi informasjon om sitt behov for skjønnsmidler i forkant av skjønnstildelingen. Spørreskjemaundersøkelsen viser at et flertall på 15 av de 18 fylkes-

mennene gjorde dette i forbindelse med skjønnstildelingen for 2002, mens tre av fylkesmennene ikke gjorde det. Til sammen fikk fylkesmennene informasjon fra i overkant av halvparten av landets kommuner om behovet for skjønnsmidler.

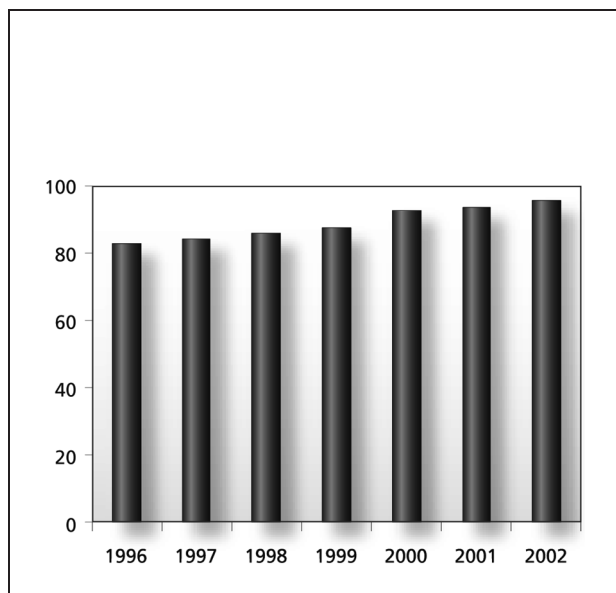
Spørreskjemaundersøkelsen viser for øvrig at ingen av fylkesmennene fikk tilbakemelding fra Kommunal- og regionaldepartementet vedrørende sin fordeling av skjønnstilskuddet for 2002. I intervjuene ble det opplyst at fylkesmennene heller ikke tidligere har fått en slik tilbakemelding. Fylkesmennene oppfatter denne manglende tilbakemeldingen som en aksept fra departementet på den fordelingen som er gjort. En av fylkesmennene understreker at nå når fylkesmennene har fått det endelige ansvaret for skjønnstildelingen, blir det enda viktigere enn tidligere at departementet gir tilbakemelding til fylkesmennene dersom departementet har synspunkter på fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene.

6.3.2 Kommunevis fordeling 1996–2002

Det ordinære skjønnstilskuddet representerer en vesentlig inntektskilde for mange kommuner. I 2001 utgjorde det ordinære skjønnstilskuddet i gjennomsnitt 5 prosent av rammetilskuddet til kommunene. I 48 av landets kommuner utgjorde skjønnstilskuddet mer enn 10 prosent av rammetilskuddet i 2001, mens det i 161 kommuner utgjorde mellom 5 og 10 prosent av rammetilskuddet. I de resterende 226 kommunene utgjorde skjønnstilskuddet i 2001 mellom 0 og 5 prosent.

Figur 22 viser antallet kommuner som har fått ordinært skjønnstilskudd i perioden fra 1996 til 2002 i prosent av landets kommuner. Figuren viser at stadig flere av landets kommuner har fått ordinært skjønnstilskudd i denne perioden. I 1996 fikk 83 prosent av kommunene ordinært skjønnstilskudd,

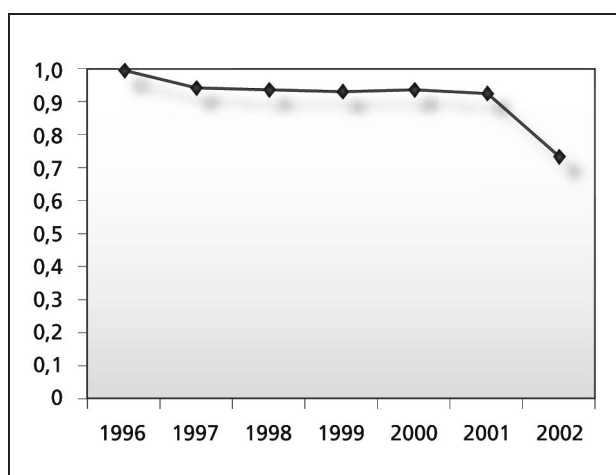
mens 96 prosent av kommunene fikk skjønnstilskudd i 2002. I 2002 fikk 416 av landets 434 kommuner skjønnstilskudd, mens 18 kommuner ikke fikk. Det innebærer at langt de fleste kommunene fikk ordinært skjønnstilskudd.



Figur 22 Prosentvis andel av kommunene som fikk ordinært skjønnstilskudd i perioden 1996–2002

Kilde: Beregninger basert på data fra KRD

Figur 23 viser korrelasjonen mellom hvor mye hver enkelt kommune fikk i ordinært skjønnstilskudd i kroner per innbygger i det enkelte år i perioden fra 1997 til 2002, korrelert med det de fikk i ordinært skjønnstilskudd i kroner per innbygger i 1996, året før omleggingen av inntektssystemet.⁵⁰



Figur 23 Ordinært skjønnstilskudd til kommunene 1997–2002 per innbygger, korrelert med 1996

Kilde: Beregninger basert på data fra KRD

Figur 23 viser at det er en sterk korrelasjon mellom hvor mye kommunene fikk i ordinært skjønnstilskudd i kroner per innbygger i perioden fra 1997

til 2002, og det de fikk i skjønnstilskudd i 1996. Korrelasjonen er nokså stabil og høyere enn 0,90 fram til og med 2001. De gjennomgående høye korrelasjonsverdiene viser at det ikke har skjedd vesentlige endringer i fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet mellom kommunene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 og fram til 2001. Det vil si at en kommune som fikk mye i skjønnstilskudd i kroner per innbygger i 1996, også fikk mye i 2001. En kommune som fikk lite i skjønnstilskudd i kroner per innbygger i 1996, fikk også lite i 2001. Figur 22 viser imidlertid at det skjedde en omfordeling av skjønnsmidlene fra 2001 til 2002, med en korrelasjon på 0,74 mellom skjønnstildelingen i 1996 og 2002.

Figur 23 viser at den kommunevise fordelingen av skjønnsmidlene har vært stabil fra år til år i perioden fra 1996 til 2002. I 1996 pekte Inntektssystemutvalget på at enkelte fylkesmenn legger stor vekt på stabilitet i skjønnstildelingen, noe som innebærer at forrige års fordeling er et viktig utgangspunkt.⁵¹ Spørreskjemaundersøkelsen viser også dette. Et flertall på 11 av de 18 fylkesmennene opplyser om at de la stor vekt på 2001-tildelingen da skjønnsmidlene for 2002 skulle fordeles mellom kommunene. To av de fire fylkesmennene som ble intervjuet opplyser at kommunene i skjønnstildelingen for 2002 automatisk fikk videreført en vesentlig del av foregående års skjønnstildeling. De to andre fylkesmennene opplyste at de foretok en mer konkret vurdering ved å se på fjorårets tildeling og hva de tok hensyn til da, og hvilke av disse forholdene som fremdeles var aktuelle.

I spørreskjemaundersøkelsen sa 9 av de 18 fylkesmennene seg enig i at de legger stor vekt på stabilitet i skjønnfordelingen fra år til år, mens fire sa seg nokså uenig i dette. Samtidig oppgir seks av fylkesmennene at hensynet til stabilitet i stor grad hindrer dem i å ta hensyn til nye forhold som kan innrette i en kommune fra et år til et annet. I intervjuene peker en av fylkesmennene på at mye av skjønnssystemet ofte går til forhold som strekker seg over flere år i enkelte kommuner, slik at det ikke blir så mye igjen å fordele til nye forhold. Retningslinjene for skjønnstildelingen sier også at skjønnstilskuddet kan brukes til å løse slike permanente problemer i kommunene. Et flertall på 13 av fylkesmennene legger da også nokså stor vekt på permanente problemer i kommunene når de fordeles skjønnsmidlene.

I NOU 1996:1 pekte inntektssystemutvalget på at det på grunn av omfanget skjønnstilskuddet etter hvert har fått, er vanskelig å foreta betydelige endringer fra år til år. I tråd med dette oppgir en av fylkesmennene som vi intervjuet, at noe av de skjønnsmidlene som kommunene får, har de opparbeidet seg på rutinemessig grunnlag fordi skjønnsmidlene er en

⁵⁰ Vi har brukt korrelasjonsmålet Pearsons r.

⁵¹ Jf. NOU 1996:1.

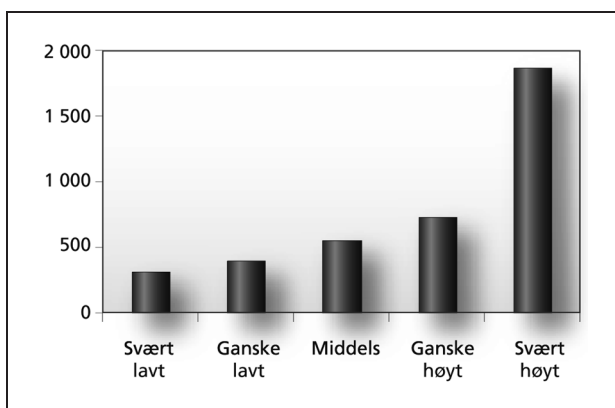
så stor del av inntektene. Denne fylkesmannen ønsker å nullstille tildelingen hvert år, men mener at det er så mye penger involvert at det blir vanskelig å få til store omfordelinger mellom kommunene. En annen av fylkesmennene legger vekt på at kommunene ikke skal komme i økonomiske problemer som følge av for store endringer i skjønnstilskuddet. En eventuell nedtrapping av skjønnstilskuddet til kommunene i dette fylket vil derfor skje gradvis for å unngå at kommunene får økonomiske problemer.

I St.prp. nr. 62 (1999–2000) hevder Kommunal- og regionaldepartementet at en reduksjon av skjønnsrammen vil gjøre det lettere med en reell vurdering av skjønnstilskuddet til den enkelte kommune fra år til år. Spørreskjemaundersøkelsen viser at fylkesmennene har delte oppfatninger om dette – åtte fylkesmenn er enige og åtte er uenige i at en reduksjon av rammen vil gjøre reelle vurderinger lettere. Tre av de fire fylkesmennene vi intervjuet, var imidlertid enige i at en reduksjon av skjønnsrammen vil føre til en mer reell vurdering av skjønnstilskuddet. En av fylkesmennene oppgir at det er helt opplagt at jo mindre en har, jo nøyere må en vurdere tildelingene.

6.3.3 Kommunevis fordeling i 2002

Inntektsnivå

Figur 24 viser hvor mye kommunene gruppert etter inntektsnivå fikk i ordinært skjønnstilskudd i 2002 i kroner per innbygger. Kommunene er inndelt i fem like store grupper basert på inntektsnivå, målt som frie inntekter i kroner per innbygger i 2001 eksklusiv skjønnstilskudd. Figuren viser at det ordinære skjønnstilskuddet i kroner per innbygger gjennomgående øker med inntektsnivået.⁵² I 2002 fikk kommunene med det høyeste inntektsnivået i gjennomsnitt om lag 1800 kroner per innbygger i skjønnstilskudd. Kommunene med det laveste inntektsnivået fikk i gjennomsnitt i overkant av 300 kroner per innbygger i skjønnstilskudd.



Figur 24 Ordinært skjønnstilskudd til kommunene i kroner per innbygger i 2002. Kommunene er gruppert etter inntektsnivå i 2001 eksklusiv det ordinære skjønnstilskuddet.

Kilde: Beregninger basert på data fra KRD og SSB

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir flertallet på 11 av de 18 fylkesmennene at de innenfor sine fylkesrammer la nokså stor vekt på kommunenes inntektsnivå i skjønnstildelingen for 2002. Til tross for dette viser figur 23 at kommunene med det laveste inntektsnivået fikk aller minst i skjønnstilskudd i 2002. Dette kan ha sammenheng med at det er store fylkesvise forskjeller i fordelingen av skjønnsmidlene, jf. figur 19. Beregninger viser at tre av fire av kommunene med det laveste inntektsnivået ligger i fylker hvor fylkesmannen har en lav skjønnsramme. Det fører til at disse kommunene ut fra en sammenligning på landsbasis gjennomgående får relativt lite i skjønnstilskudd.⁵³

I retningslinjene fra Kommunal- og regionaldepartementet framgår det at fylkesmennene i sin skjønnstildeling kan ta hensyn til kommunenes inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, eierinntekter og lignende. Spørreskjemaundersøkelsen viser at det er forskjeller mellom fylkesmennene i vektleggingen av slike inntekter i skjønnstildelingen. Et flertall på 11 av de 18 fylkesmennene tar i noen grad eller i høy grad hensyn til eiendomsskatt i skjønnstildelingen, mens sju av fylkesmennene i liten grad eller ikke i det hele tatt hensyn til eiendomsskatt.

Undersøkelsen viser videre at om en kommune har eiendomsskatt eller ikke, både kan telle positivt og negativt i skjønnstildelingen, avhengig av hvilket fylke kommunen ligger i. I spørreskjemaet uttaler en fylkesmann at kommuner som kunne ha innført eiendomsskatt uten å ha gjort det, får mindre hjelp gjennom skjønnen enn hva de ellers ville ha fått. En annen fylkesmann kommenterer at kommuner som har eiendomsskatt og likevel har behov for skjønnsmidler, har blitt ekstra tilgodesett i skjønnstildelingen. En av de fire fylkesmennene vi intervjuet, uttaler at en kommune som har høyt inntektsnivå fordi den har høy eiendomsskatt, vil få mindre i skjønnstilskudd.

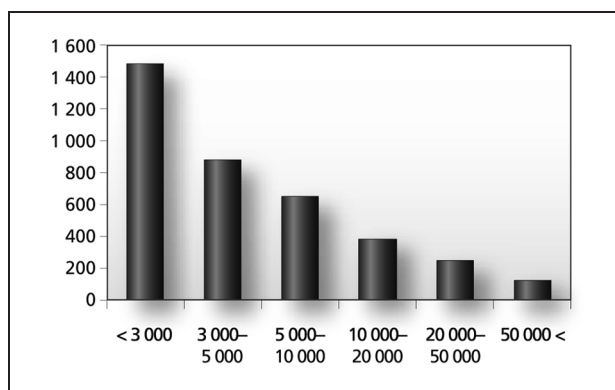
Demografi

Figur 25 viser hvor mye kommunene gruppert etter innbyggertall fikk i ordinært skjønnstilskudd i 2002 i kroner per innbygger. Figuren viser at det er en klar sammenheng mellom hvor mye kommunene fikk i ordinært skjønnstilskudd i 2002 per innbygger og størrelsen på kommunen: Jo mindre en kommune er, jo mer fikk den i ordinært skjønnstilskudd. Kommuner med færre enn 3000 innbyggere fikk med nærmere 1500 kroner per innbygger i gjennomsnitt klart mest i ordinært skjønnstilskudd i 2002. Kom-

⁵² Enkelte kommuner med et svært høyt inntektsnivå fikk imidlertid ikke skjønnstilskudd i 2002.

⁵³ Samtidig ligger nærmere tre av fire av kommunene med det høyeste inntektsnivået i fylker hvor fylkesmannen har en høy skjønnsramme

muner med mer enn 50 000 innbyggere fikk med i overkant av 100 kroner i ordinært skjønnstilskudd per innbygger i gjennomsnitt klart minst i ordinært skjønnstilskudd.



Figur 25 Ordinært skjønnstilskudd i 2002 i kroner per innbygger. Kommunene er gruppert etter innbyggertall

Kilde: Beregninger basert på data fra KR D

I retningslinjene for skjønnstildelingen fra Kommunal- og regionaldepartementet pekes det på at bykommunene tradisjonelt har fått en mindre andel av skjønnsmidlene enn byens størrelse isolert sett skulle tilsi. I tråd med dette viser figur 25 at de største kommunene fikk minst i ordinært skjønnstilskudd i kroner per innbygger i 2002. I spørreskjemaundersøkelsen sier et flertall på 13 av de 18 fylkesmennene seg enig i at bykommunene blir vurdert på lik linje med andre kommuner i skjønnstildelingen, mens de resterende fem fylkesmennene sier seg uenig i dette. I intervjuene peker flere av fylkesmennene på at bykommunene burde hatt mer i skjønnstilskudd som følge av deres spesielle problemer.

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir åtte av fylkesmennene at de gav skjønnstilskudd til bykommuner i 2002 på grunn av spesielle problemer disse kommunene har som følge av at de er bykommuner, mens ni fylkesmenn ikke gjorde det. I intervjuene peker flere av fylkesmennene på at man ikke godt nok fanger opp de spesielle problemene som byene har gjennom inntektssystemet, som for eksempel problemer knyttet til rus og psykiatri. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir likevel 13 av de 18 fylkesmennene at de ikke gav skjønnsmidler i 2002 knyttet til tiltak for rusmiddelmissbrukere, mens 15 av fylkesmennene ikke gav skjønnstilskudd knyttet til psykisk helsevern. De fleste av fylkesmennene som gav skjønnstilskudd knyttet til disse forholdene, hadde en høy fylkesramme.

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir et flertall på 13 fylkesmenn at de gav skjønnstilskudd i 2002 som følge av befolkningsvekst og/eller befolkningsnedgang i kommunene. Noen fylkesmenn gav ikke skjønn til befolkningsendringer selv om det var kommuner i disse fylkene som hadde store befolkningsendringer. Alle de fire fylkesmennene som ik-

ke gav skjønnstilskudd som følge av befolkningsnedgang, hadde lave fylkesrammer. Av de tre fylkesmennene som ikke gav til befolkningsøkning, hadde en lav og to høye fylkesrammer.

Vanskelig kommuneøkonomi

I retningslinjene for skjønnstildelingen fra Kommunal- og regionaldepartementet framgår det at det kan gis skjønnstilskudd for å hjelpe kommuner med å komme seg ut av selvforskyldt vanskelig økonomisk situasjon. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir 8 av de 18 fylkesmennene at de gav skjønnstilskudd for å hjelpe slike kommuner i 2002. Av disse åtte fylkesmennene krevde tre en handlingsplan fra kommunene for hvordan de skulle løse sine problemer, mens fem ikke gjorde det. I henhold til retningslinjene for skjønnstildelingen må et skjønnstilskudd til kommuner i en selvforskyldt vanskelig økonomisk situasjon være koplet til en slik handlingsplan.

Investeringer

I retningslinjene for skjønnstildelingen fra Kommunal- og regionaldepartementet blir fylkesmennene bedt om å vurdere om det skal tildeles skjønnsmidler til helt nødvendige investeringer i kommunene. Spørreskjemaundersøkelsen viser at flertallet på 14 av de 18 fylkesmennene ikke gav skjønnsmidler knyttet til investeringer i kommunene i 2002. I intervjuene framgår det at flere av fylkesmennene ikke har sett behov for å gi skjønn til investeringer de senere årene fordi kommunene stort sett har investert innenfor eldreomsorgen, hvor det er egne statlige tilskuddsordninger.

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir fire av de 18 fylkesmennene at de gav skjønnsmidler i 2002 som tilskudd til helt nødvendige investeringer. I disse fylkene ble det gitt skjønnstilskudd knyttet til investeringer til utbygging av sykehjem, vannverk, avløpssystem og rådhus og til infrastruktur knyttet til olje- og gassutbygging. De fleste av disse fylkene hadde en høy skjønnssamme.

I intervjuene oppgir en fylkesmann med lav skjønnssamme at skjønnspotten fylket har hatt til disposisjon aldri har gjort det mulig for fylkesmannen å gi de store beløpene til investeringer. En annen fylkesmann med lav skjønnssamme oppgir også at de ikke gav skjønnsmidler til investeringer i 2002 fordi det var mange andre hensyn som ble vurdert som viktigere.

6.4 RESSURSKREVENDE BRUKERE

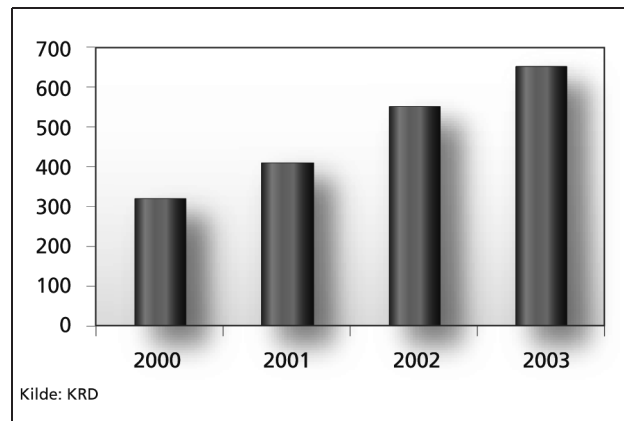
6.4.1 Innledning

Som en del av det ordinære skjønnstilskuddet har kommunene i årene fra og med 2000 til og med 2003 fått tilskudd knyttet til særlig ressurskrevende brukere av kommunale pleie- og omsorgstjenester, jf. kapittel 3. Kompensasjonsordningen omfatter først

og fremst mennesker med psykisk utviklingshemning. Av brukerne som kommunene rapporterte inn i 2001 som ressurskrevende, var 3/4 psykisk utviklingshemmede.⁵⁴ Ordningen omfatter imidlertid også andre brukere som eksempelvis fysisk funksjonshemmede, eldre med fysisk og/eller mental svikt (alderdemens) og psykiatriske pasienter. Kommunene har også rapportert inn trafikkskadde, rusmiddelmissbrukere, respiratorpasienter osv.⁵⁵

6.4.2 Utviklingen i det totale tilskuddet

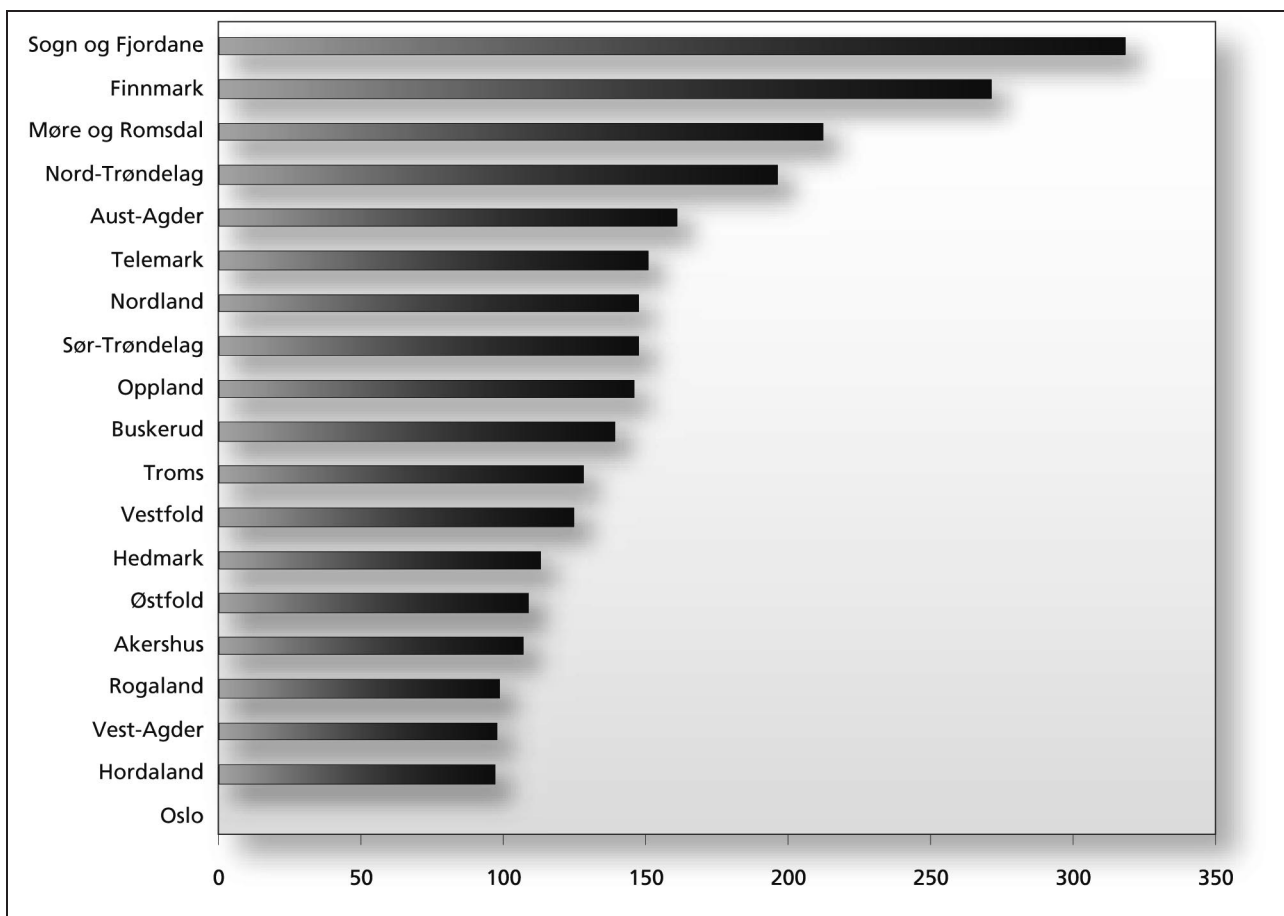
Kommunene har i perioden 2000–2003 totalt fått om lag 1,9 milliarder kroner gjennom kompensasjonsordningen for ressurskrevende brukere. Figur 26 viser de årlige tilskuddene til kommunene knyttet til ressurskrevende brukere i perioden 2000–2003 i millioner kroner. Figur 26 viser at tilskuddet til kommunene gjennom kompensasjonsordningen for ressurskrevende brukere har fordoblet seg fra 323 millioner kroner i 2000 til 650 millioner kroner i 2003.



Figur 26 Tilskudd til kommunene 2000–2003 gjennom kompensasjonsordningen for ressurskrevende brukere i millioner kroner
Kilde: KRD

6.4.3 Fylkesvis fordeling av tilskuddet

Figur 27 viser hvor mye kommunene fylkesvis i gjennomsnitt fikk i skjønnstilskudd i kroner per innbygger knyttet til ressurskrevende brukere i 2002.



Figur 27 Skjønnstilskudd i 2002 knyttet til ressurskrevende brukere til kommunene fylkesvis i kroner per innbygger

Kilde: Beregninger basert på data fra KRD

⁵⁴ Kilde: Skjema fra fylkesmennene til Kommunal- og regionaldepartementet.

⁵⁵ Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen overfor kommunene.

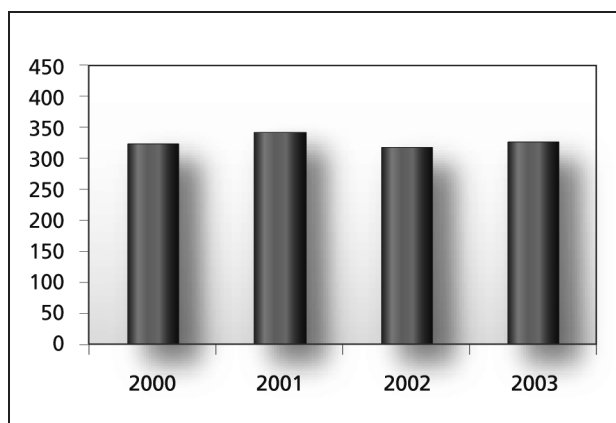
Figur 27 viser at det var store forskjeller mellom kommuner i ulike fylker i hvor mye de fikk i skjønnstilskudd i kroner per innbygger knyttet til ressurs-

krevene brukere i 2002. Kommunene i Sogn og Fjordane fikk mest i tilskudd i kroner per innbygger, mens Oslo kommune ikke fikk noe i tilskudd. Kommunene i Finnmark, Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag fikk også relativt mye i tilskudd i kroner per innbygger, mens kommunene i Hordaland, Vest-Agder og Rogaland fikk relativt lite.

Kompensasjonen knyttet til ressurskrevende brukere inngår i det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene. Kapittel 6.2.1 viser at det var betydelige forskjeller i de fylkesvise rammene for det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene i 2002. Disse forskjellene kan også ha hatt betydning for hvor mye kommunene fikk i tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere i 2002. Kommunene i de seks fylkene som fikk mest i ordinært skjønnstilskudd i 2002, fikk i gjennomsnitt 173 kroner per innbygger i tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere. I de seks fylkene (ekskl. Oslo) som fikk minst i ordinært skjønnstilskudd, fikk kommunene i gjennomsnitt 113 kroner per innbygger knyttet til ressurskrevende brukere.

6.4.4 Kommunevis fordeling av tilskuddet

I 2001 fikk 339 av landets 435⁵⁶ kommuner tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere. På dette grunnlaget mente Kommunal- og regionaldepartementet at kompensasjonsordningen burde snevres noe inn for å gi en bedre treffsikkerhet, jf. St.prp. nr. 82 (2000–2001) Kommuneproposisjonen for 2002. Figur 28 viser hvor mange kommuner som fikk tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere de enkelte år i perioden 2000–2003.



Figur 28 Antall kommuner som fikk skjønnstilskudd knyttet til ressurskrevende brukere 2000–2001

Kilde: KRD

Figur 28 viser at antallet kommuner som har fått tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere, har vært relativt stabilt i perioden. Flest kommuner fikk tilskudd i 2001, mens færrest kommuner fikk tilskudd i 2002. I 2001 fikk 78 prosent av landets kommuner tilskudd, mens 73 prosent av kommunene fikk tilskudd i 2002. Antallet kommuner som fikk tilskudd, gikk ned med 6 prosent fra 2001 til 2002. Fra 2002 til 2003 økte imidlertid antallet kommuner som fikk tilskudd noe igjen, slik at 76 prosent av kommunene fikk tilskudd.

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir et flertall på 13 av de 18 fylkesmennene at de la nokså stor vekt på kommunestørrelse i tildelingen av skjønn knyttet til ressurskrevende brukere i 2002, mens et mindretall på fem av de 18 fylkesmennene la stor vekt på inntektsnivået til kommunene. Tabell 3 viser hvor mye kommunene fikk i tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere i 2002 per innbygger. Her er kommunene gruppert etter innbyggertall og etter nivået på de frie inntektene (ekskl. skjønn) i 2001 i kroner per innbygger.

Tabell 3 Skjønnstilskudd i 2002 til kommunene knyttet til ressurskrevende brukere i kroner per innbygger. Kommunene er gruppert etter innbyggertall og inntektsnivå.

Innbyggertall	Inntektsnivå	
	Høyt	Lavt
0 – 3 000	258	300
3 000 – 10 000	206	215
> 10 000	22	108

Kilde: Beregninger basert på data fra KRD og SSB

Tabell 3 viser at små kommuner gjennomgående fikk vesentlig mer i skjønnstilskudd per innbygger knyttet til ressurskrevende brukere i 2002 enn store kommuner. Tabellen viser også at kommuner med et lavt inntektsnivå gjennomgående fikk mer i tilskudd per innbygger enn kommuner med et høyt inntektsnivå. Kommuner med mindre enn 3 000 innbyggere og et lavt inntektsnivå fikk aller mest i tilskudd per innbygger, mens kommuner med mer enn 10 000 innbyggere og et høyt inntektsnivå fikk minst.⁵⁷ Samtidig fikk kommuner med mindre enn 3 000 innbyggere og et høyt inntektsnivå mer i tilskudd per innbygger enn kommuner med mer enn 3 000 innbyggere og et lavt inntektsnivå.

Spørreskjemaundersøkelsen viser at 17 av de 18 embetene også har gitt midler til de største kommunene, til tross for at små kommuner skulle prioriteres. I intervjuene gir fylkesmennene forskjellige begrunnelser for dette. Et embete så på det som urimelig å holde den største bykommunen i fylket utenfor

⁵⁶ Fra og med 2002 har landet 434 kommuner som følge av sammenslåingen av kommunene Våle og Ramnes til Re kommune.

⁵⁷ Det er kun tre store kommuner med høyt inntektsnivå og tre små kommuner med lavt inntektsnivå.

tildelingen fordi den har mange ressurskrevende brukere. Denne kommunen fikk imidlertid mindre i tilskudd per innbygger enn andre kommuner i fylket. Et annet embete så ikke på det som riktig å ekskludere store kommuner fra kompensasjonsordningen fordi en god del familier med ressurskrevende brukere flytter til større kommuner for å kunne få et helhetlig tjenestetilbud. For øvrig peker et embete på at departementet ikke skal ha gitt signaler om at de største kommunene skal holdes utenom kompensasjonsordningen.

Det kan være vanskelig for fylkesmennene å samtidig legge vekt på kommunestørrelse og inntektsnivå i og med at små kommuner gjennomgående har et relativt høyt inntektsnivå, mens store kommuner har et relativt lavt inntektsnivå, jf. kapittel 4. I 2001 hadde kommunene med mindre enn 3 000 innbyggere i gjennomsnitt et inntektsnivå⁵⁸ som tilsvarte 138 prosent av landsgjennomsnittet, mens inntektsnivået til kommunene med mer enn 10 000 innbyggere tilsvarte 94 prosent.

Fastsettingen av tilskuddet til kommunene knyttet til ressurskrevende brukere skal ta utgangspunkt i en matematisk beregningsmodell, jf. kapittel 3. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir 16 av de 18 fylkesmennene at de legger stor vekt på den matematiske modellen i tildelingen. I intervjuene opplyser imidlertid flere av fylkesmennene at de likevel ikke har gitt full kompensasjon til kommunene i henhold til den matematiske modellen. Et av embetene peker på at det hadde måttet bruke hele den ordinære skjønnsrammen til ressurskrevende brukere dersom det skulle hatt fulgt den matematiske modellen. Ifølge fylkesmennene går imidlertid kommunene ut fra at fylkesmannen bruker den matematiske modellen i skjønnsfordelingen og mener at de har krav på midler i henhold til denne modellen.

6.4.5 Innrapporteringen fra kommunene

Kompensasjonsordningen for ressurskrevende brukere er basert på at kommunene årlig rapporterer inn tall til fylkesmennene om hva de ressurskrevende brukerne anslås å koste for kommunen påfølgende år. I 2002 har kommunene rapportert inn til fylkesmannen hvor store utgifter kommuner regner med å få i 2003 knyttet til de ressurskrevende brukerne. Spørreskjemaundersøkelsen viser at virksomhetene som gir tjenester til de ressurskrevende brukere i stor grad har vært involvert i innrapporteringen i 79 prosent av kommunene. I mange kommuner har også sentraladministrasjonen i stor grad vært involvert i innrapporteringen, mens økonomifunksjonen i kommunen i mindre grad har vært involvert.

Spørreskjemaundersøkelsen viser at 88 prosent av kommunene selv tror at opplysningene som ble

rapportert inn til fylkesmannen i 2002 i stor grad vil stemme med hva de ressurskrevende brukerne faktisk kommer til å koste i 2003. Samtidig er 37 prosent av kommunene enig i at det er vanskelig på innrapporteringstidspunktet i 2002 å anslå hva de ressurskrevende brukerne vil koste i 2003. 41 prosent av kommunene har heller ikke i ettertid regnet på hva noen av brukerne faktisk kostet i 2001 for å kontrollere om dette var i samsvar med anslagene som ble innrapportert til fylkesmannen året før.

I innrapporteringen skal kommunene ta med anslåtte lønnsutgifter ved direkte tjenesteyting til brukerne. Spørreskjemaundersøkelsen viser at samtlige kommuner har rapportert inn lønnsutgifter til faste stillinger. 57 prosent av kommunene har også rapportert inn anslått overtidslønn, mens 43 prosent av kommunene ikke har tatt med overtid. 73 prosent av kommunene har rapportert inn lønnsutgifter til ekstrahjelp, mens 27 prosent av kommunene ikke har gjort det. 44 prosent av kommunene har lagt forventede lønnsøkninger gitt i lønnsoppjøret i 2003 inn i anslagene over hva de ressurskrevende brukerne vil koste i 2003, mens 56 prosent av kommunene ikke har gjort det.

Kommunene skulle kun ta med lønnsutgifter i innrapporteringen. Likevel viser spørreskjemaundersøkelsen at 21 prosent av kommunene også har tatt med andre typer utgifter enn lønn i anslagene for hva de ressurskrevende brukerne vil koste. Disse kommunene oppgir at de i tillegg til lønnsutgifter har tatt med utgifter knyttet til botilbudet til brukerne, transport, matvarer, medisiner, ski, sykler, klær, strøm, sengetøy, inventar, utstyr, kontorutgifter, telefonutgifter, renholdsutgifter m. v.

I innrapporteringen skal kommunene kun ta med utgifter ved direkte tjenesteyting til brukerne av helse-, pleie- og omsorgspersonell påfølgende år. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir 33 prosent av kommunene likevel at de også har tatt med utgifter til andre tjenester enn helse-, pleie- og omsorgstjenester i anslagene for hva de ressurskrevende brukere koster. Disse kommunene har eksempelvis tatt med utgifter til barnehage, skole, skole- og fritidsordning, transport og dagtilbud (aktivisering) til brukere, samt administrative utgifter.

I fastsettingen av tilskuddet skal det korrigeres for tildeling av midler gjennom relevante øremerkede tilskuddsordninger knyttet til ressurskrevende brukere. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir 35 prosent av kommunene at de får øremerkede tilskudd i 2002 for ressurskrevende brukere som ble innrapportert til fylkesmannen i 2001. Det vanligste tilskuddet er tilskudd til brukerstyrte personlige assistenter for funksjonshemmede over kapittel 674 post 60 på statsbudsjettet. I spørreskjemaundersøkelsen sier 59 prosent av kommunene seg enig i at det på innrapporteringstidspunktet i 2002 er usikkert hvor mye kommunen vil få i øremerkede tilskudd i 2003.

Spørreskjemaundersøkelsen til fylkesmennene

⁵⁸ Målt v/frie inntekter per innbygger eksklusiv ordinært skjønnsstilskudd.

viser at 13 av de 18 embetene mener at opplysningene som kommunene rapporterte om sine ressurskrevende brukere som grunnlag for skjønnsfordelingen for 2002 om sine ressurskrevende brukere i nokså stor grad (8) eller i svært stor grad (5) er riktige. I intervju peker imidlertid en av fylkesmennene på at rapporteringen er av en slik karakter at den som er uærlig kan lure fylkesmannen. En annen fylkesmann tror imidlertid ikke at kommunene bevisst feilrapporterer. Det framkom ellers at kommunene har blitt bedre til å rapportere i løpet av de årene en har hatt kompensasjonsordningen. Kommunene har etter hvert blitt tryggere på hva de kan ta med i innrapporteringen og hva de ikke kan ta med. En av fylkesmennene peker imidlertid på at det helt sikkert er forskjellige tolkninger i kommunene på hva som kan rapporteres inn, og at fylkesmannen ikke kan garantere at kommunene oppfatter dette likt.

I en rapport⁵⁹ om finansieringen av ressurskrevende brukere i kommunene fastslår en interdepartemental arbeidsgruppe at det ikke er etablert noen kontroll med kommunenes registrering og utfylling av rapporteringsskjemaene til fylkesmannen.⁶⁰ I tråd med dette opplyser en av fylkesmennene i intervju at Kommunal- og regionaldepartementet ikke har fastsatt at og hvordan fylkesmennene skal føre kontroll med de innrapporterte tallene. Til tross for dette viser spørreskjemaundersøkelsen at 17 av 18 embeter

gjennomførte en rimelighetskontroll av de innrapporterte tallene fra kommunene i forbindelse med tildelingen for 2002.⁶¹ I intervjuene framgår det at rimelighetskontrollen består i at de innrapporterte tallene sammenholdes med tallene fra året før. Dersom det er store avvik, tar fylkesmannen kontakt med kommunen for å avklare om tallene er riktige.

I intervjuene framgår det at fylkesmennene ser svakheter med den gjennomførte rimelighetskontrollen. En fylkesmann sier det slik: «*Det er ikke et betydelig kontrollopplegg, og heller ikke betryggende. Vi skulle gjerne ha gjort mer, men det er dette med tiden vi har. Vi har egentlig ikke tid til å gjøre det bedre.*» I intervjuene framgår det også at fylkesmennene mener at kontrollen av innrapporteringen bør stå i forhold til hvor mye kommunene får i midler gjennom ordningen. I den sammenheng stiller en av fylkesmennene spørsmål ved hvor mye man vil vinne på kontroll i forhold til de ressursene som brukes på det.

I spørreskjemaundersøkelsen ble fylkesmennene spurt om de i ettertid har hentet inn regnskapsinformasjon fra kommunene om hva de ressurskrevende brukerne faktisk kostet i 2001 for å kontrollere om dette var i samsvar med de anslagene som kommunene rapporterte inn året før. Spørreskjemaundersøkelsen viser at ingen av fylkesmennene har hentet inn slik regnskapsinformasjon.

⁵⁹ Kommunal- og regionaldepartementet sendte denne rapporten på høring 27. november 2002.

⁶⁰ I rapporten framgår det videre at kommunenes opplysninger ikke har vært behandlet som regnskapsdata eller budsjettdata, men som utgangsdata som fylkesmennene har kunnet dra nytte av ved vurderingene om det burde gis skjønnsmidler. Arbeidsgruppen peker på at en system med tettere kopling mellom individ (den enkelte ressurskrevende bruker) og utbetaling av midler fordrer at det utvikles et system for registrering og kontroll av de innsendte data.

⁶¹ I tillegg oppgir fem av embetene at de gjennomførte en noe mer detaljert kontroll av innrapporteringen.

7 Vurderinger

7.1 INNTEKTSFORDELINGEN MELLOM KOMMUNENE

Inntektssystemet ble lagt om i 1997 fordi det daværende inntektssystemet hadde ført til meget store forskjeller i inntektene til kommunene, som i prinsippet skal ha like muligheter til å produsere likeverdige tjenester, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96) til St.prp. nr. 55 (1995–96) om kommuneøkonomien 1997 m.v. Etter innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 hadde små kommuner i distriktene hatt et relativt høyt inntektsnivå (målt ved frie inntekter i kroner per innbygger), mens store kommuner i sentrale strøk hadde hatt et lavere inntektsnivå.

Siktemålet med omleggingen av inntektssystemet i 1997 var å gi kommunene mulighet til å tilby et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Undersøkelsen viser at inntektsforskjellene mellom kommunene, målt ved frie inntekter i kroner per innbygger, ikke har blitt vesentlig mindre etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Inntektsforskjellene mellom kommunene var like store i 2001 som de var i 1996, året før omleggingen av inntektssystemet. Undersøkelsen viser at kommunene som hadde et høyt inntektsnivå i 1996, gjennomgående hadde et høyt inntektsnivå i 2001. Kommunene som hadde et lavt inntektsnivå i 1996, hadde gjennomgående også det i 2001.

Undersøkelsen viser at stabiliteten i inntektsfordelingen mellom kommunene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 har sammenheng med tapskompensasjonsordningen som ble innført i forbindelse med omleggingen. Tapskompensasjonen skulle sikre at ingen kommuner måtte bygge ned grunnleggende velferdstilbud som følge av endringene i inntektssystemet. Uten en slik tapskompensasjon ville omleggingen av inntektssystemet trolig ha bidratt til en noe jevnere inntektsfordeling mellom kommunene. Inntektssystemet er imidlertid ikke bare et virkemiddel for å utjevne forskjeller mellom kommunene, men skal også ivareta distriktpolitiske målsettinger. De små utkantkommunene skulle også etter omleggingen av inntektssystemet ha mulighet for å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn landets kommuner for øvrig. Det kan følgelig se ut som om ønsket om å sikre velferdstilbudet på samme høye nivå i de kommunene som ville ha tapt på omleggingen, svekket muligheten for å få et mer likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

7.2 UTGIFTSUTJEVNINGEN

Kostnadsnøkkelen

Kommunene har siden omleggingen av inntektssystemet i 1997 fått tilskudd gjennom utgiftsutjevningen til å dekke sosialhjelpsutgiftene avhengig av hvor mange arbeidsledige, skilte og separerte og innvandrere som bor i kommunen. Disse kriteriene og hvor mye de vektlegges i kostnadsnøkkelen, er basert på statistiske analyser av sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 1993. Oppdaterte statistiske analyser av sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 2000 bekrefter flere av de resultatene som ble funnet i 1993, men gir til dels også andre resultater, spesielt knyttet til arbeidsledige og nærkulturelle innvandrere. Det kan derfor stilles spørsmål ved om sosialhjelpsutgiftene i kommunene fanges godt nok opp av dagens kostnadsnøkkel i inntektssystemet.

Kommunene får tre ganger så mye i tilskudd gjennom inntektssystemet for å gi sosialhjelp til en arbeidsledig ungdom som til en voksen arbeidsledig. Den oppdaterte statistiske analysen viser at det ikke er så stor forskjell i 2000 som i 1993 i kommunenes sosialhjelpsutgifter som følge av henholdsvis en ekstra arbeidsledig ungdom og en ekstra voksen arbeidsledig. Det synes således som om den nåværende vektleggingen av arbeidsledige ungdom i forhold til voksne arbeidsledige i inntektssystemet ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til kommunenes sosialhjelpsutgifter til voksne arbeidsledige. De statistiske analysene viser også at antallet nærkulturelle flytninger som hadde vært mer enn fem år i landet førte til lavere sosialhjelpsutgifter i kommunene i 1993, mens de førte til økte sosialhjelpsutgifter i 2000.

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 mente Stortingets kommunalkomiteé at utgiftsutjevningen i det daværende inntektssystemet spesielt var et problem for de mellomstore og større kommunene som har større sosiale problemer enn andre kommuner, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–96). Undersøkelsen gir grunn til å stille spørsmål ved om utgiftsutjevningen i det nåværende inntektssystemet i tilstrekkelig grad ivaretar de sosiale problemene som finnes i de større kommunene. Undersøkelsen viser at små kommuner har lavere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn større kommuner. De statistiske analysene viser også at sosial segregering og geografisk konsentrasjon av utsatte grupper har en selvstendig effekt på sosialhjelpsutgiftene til kommunene. I utgiftsutjevningen tas det ikke hensyn til dette, noe som kan ha betydning for de store kommunenes muligheter til å iverksette sosiale tiltak.

Kommunal- og regionaldepartementet har opplyst til Riksrevisjonen at det som varslet i kommune-proposisjonen for 2002 tar sikte på å foreta en fullstendig gjennomgang av kriteriene i utgiftsutjevningen om lag hvert tiende år. I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 viste flertallet i kommunalkomiteen til at arbeidet med å få til et rettferdig inntektssystem må pågå kontinuerlig, jf. Innst. S. nr. 286 (1995–1996). Flertallet viste til at dette arbeidet vil være en stadig utfordring på grunn av raske omskiftninger og endrede behov. Dette underbygges i undersøkelsen som viser at det i løpet av relativt få år kan skje betydelige endringer i hva som har betydning for sosialhjelpsutgiftene til kommunene. Det kan derfor synes som om det er behov for å revidere kostnadsnøkkelen oftere enn det departementet har lagt opp til.

Kriteriedata

Kommunene får midler gjennom utgiftsutjevningen avhengig av hvor mange psykisk utviklingshemmede som de årlig rapporterer inn til Sosialdepartementet. Det har vært en målsetting å sikre ens praksis blant kommunene i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede, jf. St.prp. nr. 61 (1996–97). Dette kan være vanskelig fordi det alltid vil være gråsoner for hvem som kan ses på som psykisk utviklingshemmet. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir nesten halvparten av kommunene at de kan være i tvil om personer som tildeles tjenester, kan regnes som psykisk utviklingshemmede og dermed kan innrapporteres. Noen kommuner rapporterer inn personer som de er i tvil om er psykisk utviklingshemmede, mens andre ikke gjør det. Det synes således på dette området å være en uensartet praksis i innrapporteringen fra kommunene.

Innrapporteringen av antallet psykisk utviklingshemmede fra kommunene skal være kontrollerbar. Kommunene skal dokumentere at de innrapporterte personene er å regne som psykisk utviklingshemmede. Det kan være vanskelig for kommunene å dokumentere dette. Samtidig oppgir halvparten av kommunene at det ikke alltid framgår klart ut fra dokumentasjonen at diagnosen innebærer at vedkommende kan regnes som psykisk utviklingshemmet. Spørreskjemaundersøkelsen viser også at mange kommuner rapporterer inn personer som ikke er blitt diagnostisert. Det kan derfor være vanskelig å kontrollere innrapporteringen fra kommunene.

I perioden fra 1999 til 2002 har kommunerevisjonene kontrollert innrapporteringen fra om lag 60 prosent av kommunene. En gjennomgang av disse kontrollene viser at det er funnet avvik i innrapporteringen fra halvparten av kommunene. De vanligste avvikene er at det mangler dokumentasjon på at innrapporterte personer er psykisk utviklingshemmede, og at det ikke foreligger de nødvendige enkeltvedtak for personer som er innrapportert. I om lag hver fjer-

de kommune som er blitt kontrollert, har kommunerevisjonen funnet disse avvikene. Spørreskjemaundersøkelsen viser tilsvarende avvik i innrapporteringen blant de resterende om lag 40 prosent av kommunene som aldri er blitt kontrollert. Dette kan ha ført til at noen kommuner har fått mer i tilskudd enn de skulle ha hatt, mens andre kommuner har fått mindre.

I rundskriv U-4/2002 har Sosialdepartementet presisert at det er viktig med nøyaktighet i rapporteringen fra kommunene fordi tallmaterialet gir grunnlag for beregninger i inntektssystemet. I retningslinjene for innrapporteringen framgår det klart at kommunene kun skal rapportere inn psykisk utviklingshemmede hvor det er fattet et enkeltvedtak om tjenester etter helse- og sosiallovgivningen per 1. januar i innrapporteringsåret. Til tross for dette viser kommunerevisjonens kontroller og spørreskjemaundersøkelsen at om lag hver fjerde kommune også rapporterer inn personer som det mangler de nødvendige enkeltvedtak for. Dette tyder på at en del kommuner ikke har de nødvendige rutiner og systemer for å følge opp retningslinjene for innrapporteringen. Kommunene har et selvstendig ansvar for å etterleve disse retningslinjene, for å sikre at midlene knyttet til psykisk utviklingshemmede gjennom inntektssystemet blir fordelt på en riktigst mulig måte.

7.3 SKJØNNSTILSKUDET

7.3.1 Det ordinære skjønnskuddet

Utviklingen i skjønnskuddet

Ved innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 fikk kommunene og fylkeskommunene til sammen om lag 1,7 milliarder kroner i skjønnskudd, noe som tilsvarer om lag 3,2 milliarder kroner i 2002-kroner. Den gang antok Kommunaldepartementet at det ville være mulig å redusere det samlede beløp som fordeles skjønnsmessig, jf. Ot.prp. nr. 48 (1984–85). I Innst. O. nr. 70 (1984–85) viste også kommunalkomiteen til at behovet for skjønnskudd ville avta etter hvert som fordelingsnøkklene ble forbedret. Til tross for dette viser undersøkelsen at skjønnskuddet har økt til nærmere 4,4 milliarder kroner i 2002, inkludert det ekstraordinære skjønnskuddet.

Den fylkesvise fordelingen av det ordinære skjønnskuddet

Kommunal- og regionaldepartementet deler årlig inn de ordinære skjønnsmidlene i fylkesvise rammer som fylkesmennene fordeler videre til kommunene. Undersøkelsen viser at den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene har vært relativt stabil fra år til år i perioden fra 1986 til 2002. Fylker som fikk mye i skjønnskudd i 1986, fikk også mye i 2002, mens fylker som fikk lite i skjønnskudd i 1986, også

fikk det i 2002. Det kan se ut som om den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene i stor grad har blitt videreført fra år til år. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Kommunal- og regionaldepartementet har vært kritisk nok i sin fylkesvise fordeling av skjønnsmidler, slik at denne fordelingen er best mulig målrettet for å rette opp behov som ikke fanges opp av inntektssystemet.

I St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m. v. viste Kommunal- og regionaldepartementet til at det var betydelige forskjeller i ordinært skjønnstilskudd per innbygger mellom kommunene fylkesvis, og at det derfor var nødvendig med en viss omfordeling av skjønnsmidlene mellom fylkene ut fra målet om et likeverdig tjenestetilbud. I tråd med dette viser undersøkelsen at det i de senere årene har skjedd en viss omfordeling av skjønnsmidlene mellom fylkene, men at det fremdeles er betydelige forskjeller i den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene. Det kan stilles spørsmål ved om den foretatte omfordelingen av skjønnsmidlene mellom kommunene fylkesvis er tilstrekkelig ut fra målet om et likeverdig tjenestetilbud.

Den kommunevise fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet

Kommunalkomiteen har pekt på at det vil være i strid med intensjonene dersom fordelingen av skjønnsmidler utvikler seg til å bli faste fordelinger og ikke skjønn som vurderes hvert år, jf. Innst. S. nr. 196 (1993–94). Undersøkelsen viser at det ikke har skjedd vesentlige endringer fra år til år i den kommunevise fordelingen av skjønnstilskuddet etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Undersøkelsen viser at fylkesmennene nok vurderer situasjonen til de enkelte kommunene i skjønnstildelingen, men at de samtidig tar hensyn til foregående års fordeling for å unngå for store endringer i skjønnstilskuddet. Dette medfører at skjønnstilskuddet til kommunene i stor grad blir videreført fra år til år slik at fordelingen av skjønnsmidlene blir en relativt fast fordeling.

Undersøkelsen viser at stabiliteten i skjønnstildelingen fra år til år kan ha sammenheng med omfanget av skjønnstilskuddet. Det kan stilles spørsmål ved om en lavere skjønnssamme er en forutsetning for at kommunene ikke skal opparbeide seg skjønnsmidler på et rutinemessig grunnlag. I St.prp. nr. 62 (1999–2000) hevder Kommunal- og regionaldepartementet at en reduksjon av skjønnssammen vil gjøre det lettere med en reell vurdering av skjønnstilskuddet til den enkelte kommune fra år til år. I spørreskjemaundersøkelsen sier åtte av de 18 fylkesmennene seg enige i dette. I mange kommuner utgjør det ordinære skjønnstilskuddet en så stor del av rammetilskuddet at en større reduksjon i skjønnstilskuddet fra et år til det neste kan skape økonomiske problemer for kommunen.

Fylkesmennene fordeler de ordinære skjønnsmidlene til kommunene basert på retningslinjer for skjønnstildelingen fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Hensikten med disse retningslinjene er å oppnå en likebehandling av kommunene i alle landets fylker, jf. St.prp. nr. 62 (1999–2000). Undersøkelsen viser at det kan være vanskelig for fylkesmennene å få til en likebehandling av kommunene på grunn av forskjellene i skjønnssammene mellom fylkene. Undersøkelsen viser at om et fylke har en høy eller en lav skjønnssamme, kan ha betydning for hvilke forhold fylkesmannen finner rom for å ta hensyn til i tildelingen. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er mulig å få til en likebehandling av kommunene i alle landets fylker gjennom retningslinjene gitt forskjellene mellom fylkene i fordelingen av skjønnsmidlene.

I B.Innst. S. nr. 5 (1996–1997) viste kommunalkomiteen til at kommuner med spesielt lave totale midler per innbygger bør tilgodeses spesielt i skjønnstildelingen. Til tross for dette viser undersøkelsen at det er kommunene med det høyeste inntektsnivået, målt ved frie inntekter i kroner per innbygger, som får mest i skjønnstilskudd, mens kommunene med det laveste inntektsnivået får minst. Dette kan ha sammenheng med at fylkesammene for skjønnstilskuddet er fordelt slik at fylker hvor kommunene gjennomgående har et lavt inntektsnivå, har lave skjønnssammene. Det kan derfor synes vanskelig å tilgodese kommuner med et lavt inntektsnivå i skjønnstildelingen uten en omfordeling av skjønnsmidlene mellom fylkene.

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene i fylkesvise rammer, som fylkesmennene fordeler videre til kommunene i sitt fylke, basert på retningslinjer fra departementet. Undersøkelsen viser at ingen av fylkesmennene fikk tilbakemelding fra departementet om i hvilken grad deres fordeling av skjønnsmidlene for 2002 var i samsvar med retningslinjene. I intervjuene framgår det at fylkesmennene heller ikke tidligere har fått slik tilbakemelding, og at dette oppfattes som en aksept for den fordelingen som er gjort. Det kan stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp fylkesmennenes forvaltning av skjønnsmidlene for å sikre en likebehandling av kommunene i alle landets fylker i skjønnstildelingen.

7.3.2 Ressurskrevende brukere

Som en del av det ordinære skjønnstilskuddet har kommunene i perioden fra 2000 til 2003 fått midler knyttet til ressurskrevende brukere. Undersøkelsen viser at det er forskjeller mellom kommunene i ulike fylker i hvor mye de fikk i skjønnstilskudd knyttet til ressurskrevende brukere i 2002. Kommuner som ligger i fylker som har en høy skjønnssamme, fikk mer i tilskudd per innbygger enn kommuner som ligger i

fylker med en lav skjønnsramme. Det synes således som om forskjellene i skjønnsrammene mellom fylkene kan ha hatt betydning for hvor mye kommunene har fått i tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere.

Kompensasjonsordningen er basert på at kommunene årlig rapporterer inn tall til fylkesmennene om hva de ressurskrevende brukerne anslås å koste for kommunen i kommende kalenderår. Kommunal- og regionaldepartementet har presisert at kommunene skal ta med anslåtte lønnsutgifter ved direkte tjenesteyting til brukerne av helse-, pleie- og omsorgspersonell påfølgende år, jf. St.prp. nr. 62 (1999–2000). Undersøkelsen viser at kommunene ser ut til å ha hatt ulik praksis med hensyn til hva slags kostnadselementer de har tatt med i innrapporteringen av ressurskrevende brukere til fylkesmannen som grunnlag for tildeling av tilskudd. Kommunene har tatt med forskjellige slags lønnsutgifter i innrapporteringen, samtidig som en del kommuner også har rapportert inn andre utgifter enn lønnsutgifter. En del kommuner har også tatt med utgifter til andre tjenester enn helse-, pleie- og omsorgstjenester. Disse

forskjellene i innrapporteringen kan ha ført til at noen kommuner har fått mer i skjønnsstilskudd enn de skulle ha hatt, mens andre kommuner har fått mindre.

Økonomireglementet stiller krav til rapportering fra kommunene for å belyse situasjonen på vedkommende aktivitetsområde, også for oppgaver som finansieres av rammetilskuddet, inkludert skjønnsstilskuddet. Kompensasjonsordningen for ressurskrevende brukere skulle sikre at personer med store hjelpebehov fikk de samme tilbudene uavhengig av hvilken kommune de er bosatt i. Det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad kompensasjonsordningen for ressurskrevende brukere har sikret dette. Undersøkelsen viser at det er fylkesvise forskjeller i hvor mye kommunene har fått i tilskudd til ressurskrevende brukere, og at det er ulik praksis mellom kommunene i innrapporteringen som grunnlag for tildeling av tilskudd. I rapporteringen fra kommunene innen dette området synes det derfor å være viktig å belyse likeverdigheten i tjenestetilbudet til de ressurskrevende brukerne.