



RO ressurscenter for omstilling i kommunene
med utvikling av omsorgstjenesten som spesialområde

Evaluering av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere

**Utført på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet
November 2005**

INNHOLDSOVERSIKT

FORORD	3
1. INNLEDNING	6
2. OPPDRAG OG METODE	8
2.1 Oppdraget.....	8
2.2 Metode	9
3. BESKRIVELSE NY OG GAMMEL ORDNING	13
3.1 Ordningen med kompensasjon over KRDs skjønnsmidler	13
3.2 Ny ordning – Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere	14
4. FUNN OG FAKTA OM ORDNINGEN	18
4.1 Nasjonalt nivå.....	18
4.2 Funnet på fylkesmannsnivå	25
4.3 Ordningen sett fra kommunenivå	26
5. ANALYSE OG DRØFTING	38
5.1 Premisser	38
5.2 Bidrar toppfinansieringsordningen til å sikre ressurskrevende brukere et godt tjenestetilbud?..	38
5.3 Er den nye ordningen mer treffsikker enn den gamle ordningen?	40
5.4 Er den nye ordningen hensiktsmessig for å finansiere kommunenes lønnsutgifter til ressurskrevende brukere?	43
5.5 Forhold som gjelder utvikling i behov og brukere.....	45
5.6 Forhold som gjelder kommunenes økonomi og styring.....	46
5.7 Forhold som gjelder administrasjon av ordningen.....	49
6. OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	54
6.1 Oppsummering	54
6.2 Forslag om innføring av nasjonalt fastsatt kalkulasjonssats	54
6.3 Forslag om innføring av 80-prosent finansiering på brukernivå.....	55
6.4 Endringer som har vært vurdert, men som ikke fremmes.....	56
BEGREPSKATALOG	57
KILDELISTE	59

FORORD

Denne rapporten inneholder resultatet fra prosjektet "Evaluering av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere". Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) er oppdragsgiver for prosjektet. Oppdraget ble lyst ut i åpen anbudskonkurranse og Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) sitt tilbud ble antatt.

Siktemålet med evalueringen har vært å undersøke om toppfinansieringen faktisk bidrar til å sikre et godt og forutsigbart tjenestetilbud til målgruppen. Videre har en vært opptatt av å finne ut om ordningen er treffsikker i den forstand at pengene kommer til de kommunene som har størst økonomiske utfordringer i forhold til målgruppen. Hele tiden har en hatt et sideblikk på om den nye ordningen som ble satt i verk i 2004, representerer en forbedring i forhold til den tidligere ordning med øremerkede skjønnsmidler som ble forvaltet av fylkesmennene.

Første fase av evalueringsprosjektet ble gjennomført våren 2005. På grunnlag av undersøkelser gjort hos fire fylkesmenn og 8 kommuner, skrev RO en underveisrapport. Rapporten omhandlet de funn den avgrensede gjennomgangen avdekte samt en beskrivelse av ordningene.

Denne rapporten bygger i tillegg på resultatet fra en spørreundersøkelse til 44 kommuner som mottar tilskudd fra toppfinansieringsordningen til ressurskrevende brukere.

RO vil benytte anledningen til å takk alle som ga oss informasjon ved å delta på intervju og svare på spørreskjema. Uten den positive holdningen som RO ble møtt med både av representanter fra fylkesmennene og representantene fra kommunene, hadde dette evalueringsprosjektet vært vanskelig å gjennomføre.

Stjørdal, november 2005

Arvid Ekremsvik	prosjektleder
Oddbjørn Vassli	prosjektmedarbeider
Tormod Hofstad	prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Historien

Behovet for en særlig tilskuddsordning til ressurskrevende brukere har vokst fram parallelt med at den institusjonaliserte særomsorgen har blitt avviklet og tjenestemottagerne blitt tilbakeført og integrert i sine hjemkommuner. På 90-tallet eksisterte ulike statlige styrkingstiltaksordninger. Fra 2000 fikk en den første tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere – uavhengig av diagnose – forvaltet som en øremerket skjønntilskuddsordning via Fylkesmennene. Fra og med 2004 ble den nye toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere etablert.

Ressurskrevende brukere

De ressurskrevende brukerne er en svært sammensatt gruppe. Den eneste fellesnevneren er at de har store tjenestebehov. I 2004 hadde kommunene 3 814 ressurskrevende brukere under 67 år med så store tjenestebehov at de kom med i toppfinansieringsordningen. Om lag 70 prosent av de ressurskrevende brukerne er mennesker med psykisk utviklingshemming.

Toppfinansieringsordningen

Ordningen er slik bygd opp at bare tjenestemottagere under 67 år som koster kommunene over 725.000 kroner (2005) i direkte netto lønnskostnader, kommer med i ordningen. For de overskridende kostnadene dekker toppfinansieringsordningen i gjennomsnitt 80 prosent av kommunenes kostnader. Ordningen utjevner kommunenes kostnader utover innslagspunktet slik at belastningen per innbygger blir helt lik – uavhengig av kommunestørrelse og antall ressurskrevende brukere. Det er viktig å understreke at ordningen bare er en *topp*finansieringsordning – kommunene dekker fortsatt om lag 65 prosent av de direkte lønnskostnadene eller om lag 80 prosent av totalkostnadene til denne målgruppen.

Betydningen av toppfinansieringsordningen

Formålet med ordningen er å sikre at ressurskrevende brukere får et best mulig tilbud uavhengig av kommunenes økonomiske situasjon. Evaluators vurdering er at tjenestetilbudet til ressurskrevende brukere hviler på mange pilarer i tillegg til toppfinansieringsordninga. De viktigste er: Grunnfinansieringen av kommunene, lokalpolitisk vilje til å prioritere denne målgruppen, faglig engasjement for denne målgruppen blant kommunale ledere og ansatt og til slutt lovfesting av rettigheter til relevant hjelp.

Det betyr ikke at toppfinansieringsordningen alene ikke er viktig. Den er først og fremst viktig av to grunner: Den tilfører kommunesektoren – og spesielt de kommuner som har mange ressurskrevende brukere – årlig nesten 2 milliarder kroner og ordningen bidrar til å rette oppmerksomhet mot at et godt tjenestetilbud til denne målgruppen er viktig.

Så lenge en ikke finner fram til en objektiv kostnadsnøkkel i inntektssystemet, så er ordningen nødvendig for å sikre finansiering av tjenestene til denne målgruppen i den enkelte kommune fordi belastningen varierer mye fra kommune til kommune

(utgiftsutjevning). 20 prosent av kommunene har ingen tjenestemottagere som tilfredsstillt kravet for å komme med i toppfinansieringsordningen. RO sitter med en klar oppfatning av at en utgiftsutjevning for denne krevende målgruppen, som kommunene opplever som forutsigbar og rettferdig, bidrar til å sikre et godt tjenestetilbud til de ressurskrevende brukerne.

Utviklingen i antall ressurskrevende brukere

Fra 2004 til 2005 var det en vekst i antall ressurskrevende brukere på 11 prosent og en total økning i utbetalingene fra ordningen med 350 mill. kroner. Det er ingen grunn til å tro at verken veksten i antall ressurskrevende brukere eller kostnadene vil stoppe opp. Et flertall av kommunene forventer fortsatt vekst i målgruppen som dels skyldes at eksisterende brukere vil passere innslagspunktet og nye tjenestemottagere med kognitiv svikt, psykiske lidelser, fysiske skader og sosiale problemer vil komme til. Og det er størst vekst blant de aller mest ressurskrevende brukere.

Forvaltningen av ordningen

Selv om ordningen formidler og fordeler mange penger, så oppfattes ordningen som relativt enkel og ressurseffektiv å forvalte. Direktoratet innskjerper for 2006 at det må foreligge formelt riktige enkeltvedtak om tildeling av tjenester til ressurskrevende brukere for at kostnadene kan vurderes i forhold til tilskuddsordningen. Samtidig som konkret tjenesteutmåling kommer på plass gjennom denne innstramningen i regelverket, foreslår evaluatoren at det innføres en nasjonalt fastsatt kalkulasjonssats (pris per time) for beregning av ressursbruken. En ordning basert på volum fastsatt i enkeltvedtak og pris fastsatt som en nasjonal sats, vil gjøre ordningen både mer robust, forutsigbar og rettferdig.

Grunnpilarene

De viktigste grunnpilarene i ordninger er at innslagspunktet står fast, at Staten tar et ansvar for å toppfinansiere 80 prosent av kostnadene over innslagspunktet og at Stortinget bevilger penger til ordningen som anslags - og ikke rammebevilgning.

Gjennom å knytte forvaltningen av ordningen opp til hver enkelt ressurskrevende brukers enkeltvedtak bidrar ordningen til å sikre at det ressursbehov som legges til grunn for ordningen også kommer de ressurskrevende brukerne til gode.

Finansiering av tjenestene til ressurskrevende brukere

For ytterligere å forsterke at dette er penger som skal finansiere tjenestetilbudet til den enkelte ressurskrevende bruker, foreslår RO at ordningen omlegges til å dekke 80 prosent av kostnadene over innslagspunktet for de brukere som inngår i ordningen. Det betyr at utjevningaspektet mellom kommunene fjernes da dette vurderes godt nok ivaretatt i det generelle inntektssystemet for kommunene.

1. INNLEDNING

Når en fra statlig hold skulle utforme en kompensasjonsordning for ressurskrevende brukere¹, måtte det tas hensyn til at det eksisterte en kommunestruktur med mange små kommuner med relativt begrensede ressurser. På den andre side måtte det tas hensyn til en ønsket sosialpolitisk utvikling som har resultert i at kommunene har blitt pålagt store oppgaver og ansvar. Denne oppgave - og ansvarsoverføringen til kommunene har sammenheng med en rekke sosialpolitiske reformer som har vært realisert de siste 10 til 15 årene. De tjenestemottagerne som omtales som ressurskrevende brukere fikk tidligere i hovedsak dekt sine tjenestebehov ved opphold i ulike fylkeskommunale eller statlige langtidsinstitusjoner.

Ansvarsreformen for mennesker med utviklingshemming som ble gjort gjeldene fra 1991 regnes for et tidsskille for kommunene når det gjelder ansvar for ressurskrevende brukere. Fra dette tidspunktet fikk kommunene primæransvar for personer som trengte omfattende bistand og som tidligere hadde fått dekt sine tjenestebehov på fylkeskommunale institusjoner. Ansvarsreformen var basert på føringer som normalisering og individretting av tjenestetilbudet. Dette medførte at kommunene utviklet bo- og tjenesteløsninger basert på at brukerne skulle kunne leve som øvrige innbyggere i kommunen, og at tjenestetilbudet skulle være utformet etter den enkeltes særskilte behov. Når disse løsningene også skulle omfatte tjenestemottagere med omfattende tjenestebehov, genererte dette ofte svært høye driftskostnader. I små kommuner med mange tjenestemottagere med omfattende tjenestebehov (ressurskrevende brukere) ble dette en stor utfordring.

Når midlene som tidligere var brukt for å finansiere Helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU) skulle fordeles til kommunene, ble behovet for kompensasjonsordninger for ressurskrevende brukere så fremtredende at det allerede på begynnelsen av 90 - tallet ble etablert øremerkede ordninger over Sosial- og helsedepartementets budsjett. Det var blant annet skjønnskudd/innsatsmidler (kommuner med en overvekt av særlig ressurskrevende brukere), vertskommunetilskudd (brukere som ble igjen i institusjonskommunen, men som var hjemmehørende i andre kommuner) og tilskudd til kommuner med sikringsdømte psykisk utviklingshemmede.

På grunn av statlige føringer som innebar at alle tjenestemottagere (uavhengig av diagnose) med omsorgs-/bistandsbehov i hovedsak skulle få sitt primært tilbud i lokalsamfunnet, fikk kommunene utover 90 - tallet også ansvar for tjenestemottagere med andre diagnoser enn psykisk utviklingshemming. For disse tjenestemottagerne

¹ I henhold til definisjon som er gitt i forbindelse med innføringen av toppfinansieringsordningen er en ressurskrevende bruker en person med store hjelpebehov og som mottar omfattende helse-, sosial-, pleie- og omsorgstjenester fra kommunen. Dette kan blant annet gjelde psykisk utviklingshemmede, fysisk funksjonshemmede, rusmiddelmissbrukere og psykiatriske pasienter. Kommunalkomiteen har presisert at sterkt hjelpetrengende eldre over 67 år skal finansieres gjennom ordinære midler til eldreomsorgen i kommunene. Dette betyr at brukere over 67 år ikke omfattes av toppfinansieringen.

Til orientering eksisterer det en annen definisjon av begrepet ressurskrevende bruker. Det må nevnes at Statistisk Sentralbyrå (SSB) benytter følgende definisjon: En ressurskrevende bruker er tjenestemottager som trenger 35,5 timer eller mer av bistand og tilsyn i løpet av en uke.

eksisterte det ikke noen øremerkede ordninger slik som det gjorde for ressurskrevende tjenestemottagere som hadde diagnosen psykisk utviklingshemming. Dette ble etter hvert opplevd som urimelig.

På slutten av 90 - tallet ble det til en viss grad åpnet opp for at fylkesmennene kunne ta hensyn til at kommunen også hadde store driftsutgifter til ressurskrevende brukere som ikke var psykisk utviklingshemmede. Men det var først ved etableringen av ordningen med kompensasjon over Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) skjønnsmidler fra og med 2000 at skillet mellom ressurskrevende psykisk utviklingshemmede og ressurskrevende brukere med andre diagnoser i tilskuddssammenheng ble opphevet.

2. OPPDRAG OG METODE

2.1 Oppdraget

Hovedspørsmålet som denne evalueringen tar sikte på å gi svar på, er:

- "Bidrar toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere til å sikre de aktuelle tjenestemottagerne et godt tjenestetilbud" (dvs. kommer pengene fram til målgruppene i form av gode og forutsigbare tjenester)?

I tillegg til hovedspørsmålet er det to andre sentrale spørsmål som skal besvares:

- Er den nye ordningen mer *treffsikker* enn den gamle ordningen (ordningen basert på øremerkede skjønnskudd)?
- Er den nye ordningen et *hensiktsmessig virkemiddel* for å finansiere kommunenes lønnsutgifter i forhold til tjenesteinnsatsen mot ressurskrevende brukere?

Utover hovedspørsmålene som er helt sentrale i evalueringen av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere, har vi nedenunder listet opp de spørsmål som oppdragsgiver ønsker å få belyst. RO har valgt å kategorisere spørsmålene under følgende hovedområder: Spørsmål som omfatter behov, brukere og tjenesten, forhold som gjelder kommunens økonomi og styring og forhold som gjelder administrasjon av ordningen.

Forhold som gjelder behov, brukere og tjenesten

- a) Har ordningen bidratt til å sikre et bedre tilbud til ressurskrevende brukere?
- b) Hva er årsakene til at antall innrapporterte brukere øker?
- c) Har ordningen bidratt til å skape en større forutsigbarhet i tjenestene til ressurskrevende brukere?

Forhold som gjelder kommunens økonomi og styring

- a) Har ordningen bidratt til å skape en større forutsigbarhet i forhold til støtte til kostnadskrevende brukere?
- b) Har ordningen bidratt til at kommunene har fått finansiert større andel av sine lønnsutgifter innenfor helse-, sosial-, pleie- og omsorgstjenestene gjennom øremerkede tilskudd?
- c) Har den nye ordningen forsterket eller minsket skjevheter mellom store og små kommuner?
- d) Har økning i innslagspunktet bidratt til lavere refusjonskrav fra de enkelte kommuner?
- e) Gir ordningen incentiver til bedre ressursutnyttelse i kommunen?

Forhold som gjelder administrasjon av ordningen

- a) Har orienteringen om ordningen fra departementet og direktoratet vært tilfredsstillende?
- b) Er rapporteringsrutinene gode nok i kommunene?
- c) Har den elektroniske rapporteringen gitt kommunene spesielle utfordringer?
- d) Har det vært noe endring i innrapporteringsrutinene i kommunene etter at den nye ordningen har kommet i gang?
- e) Hvordan og på hvilken måte kan innrapporteringsrutinene utvikles med sikte på å redusere tiden fra erkjent behov til kompensasjon blir utbetalt?
- f) Hvordan har samarbeidet mellom kommunene og kommunerevisjonen fungert?
- g) Er det hensiktsmessig med kontroll av alle kommunene?

2.2 Metode

Evalueringsoppdraget innebærer at RO må ha et relativt inngående kjennskap til begge ordninger. Kunnskapen omfatter både hvordan ordningene var/er bygd opp og hvordan de oppfattes av de som er brukere² av ordningene. For å få innsikt i hvordan ordningen teknisk er bygd opp, har RO gjennomgått tilgjengelige dokumenter og utredninger som beskriver de to ordningene som skal evalueres.

I tillegg til gjennomgangen av dokumenter, utredninger og statistikk, har RO foretatt intervju med representanter ved fire fylkesmannsembeter for å få mer grunnleggende innsikt i hvordan tidligere finansieringsordning for ressurskrevende brukere fungerte. Fylkesmennene hadde en sentral rolle i forvaltningen av den gamle ordningen. Totalt ble 8 personer hos 4 fylkesmannsembetene intervjuet. Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i egen intervjuguide.

Begrunnelsen for at RO valgte ut fire fylkesmannsembeter var at RO anså at dette var tilstrekkelig med hensyn til å få innsyn og forståelse for hvordan ordningen med skjønnsmidler ble forvaltet. Avgrensingen som er gjort ved å intervjuere representanter fra bare fire fylkesmannsembeter var også begrunnet ut fra tidsaspektet for gjennomføringen av evalueringsprosjektet og ressursbruk.

Datamaterialet og erfaringer som er innhentet fra fylkesmennene for den tidligere ordningen i kommunene i de fire fylkene, har gitt et grunnlag for å si noe om utviklingen av tilskuddene for ressurskrevende brukere fram til ny ordning trådte i kraft januar 2004.

Etter å ha gjennomført undersøkelser hos fylkesmennene, ble det i samråd med representanter fra de samme fylkesmennene valgt ut 2 kommuner fra hvert av de samme fire fylkene. Kriteriene som ble lagt til grunn for utvelgelsen av aktuelle kommuner var at det skulle benyttes en vektning mellom by og land, stor og liten kommune, og at kommunene som ble utvalgt minst måtte ha 5 tjenestemottagere som kommunen mottok tilskudd for gjennom den nye toppfinansieringsordningen.

² Begrepet brukere dekker her både kommuner og de som er tjenestemottakere.

Begrunnelsen for å begrense den kvalitative undersøkelsen til 8 kommuner er den samme som er nevnt som begrunnelse for å velge fire fylkesmannsembeter. RO har vurdert det slik at datagrunnlaget som innhentes fra 8 kommuner vil kunne gi et inntrykk som kan benyttes til å svare på de spørsmålene som skal undersøkes. Det siktes her til svar som gir grunnlag for å konkludere hvordan tidligere ordning med bruk av skjønnsmidler og ny toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere blir vurdert i de aktuelle kommunene. Resultatet fra den avgrensede kvalitative undersøkelsen ville i neste omgang være nyttig for å kunne formulere spørsmål og gi bidrag til nye problemstillinger til den kvantitative undersøkelsen som ble gjennomført høsten 2005 i 44 kommuner.

Før selve undersøkelsen ble gjennomført i de 8 kommunene, ble det foretatt en pilotundersøkelse i Levanger kommune. I pilotundersøkelsen ble de ulike intervjuguider³ testet ut og selve strukturen for undersøkelsen i den enkelte kommune ble utprøvd. Erfaringene RO fikk i forbindelse med denne pilotundersøkelsen ble brukt til å justere opplegget, slik at det ble mer presise spørsmålsstillinger og det ble tatt høyde for at enkelte intervjuobjekt burde intervjues individuelt og ikke delta i gruppeintervju.

I de 8 kommunene har følgende tre undersøkelsesperspektiv stått sentralt:

a) Forhold som gjelder behov, tjenestene og brukerne

RO gjennomført intervju med et utvalg av tjenesteytere⁴ (16 personer) og tjenestemottakere (29 personer), sistnevnte er ofte i intervjusammenheng representert med pårørende/hjelpeverge eller tjenesteytere som kjenner tjenestemottakerne godt (primærkontakt). Når det gjelder tjenesteyterne er det ofte ansatte som har et særskilt ansvar for å følge opp tjenestemottagerne for å sikre at de får et tilfredsstillende tilbud. RO har hatt tilgang og innsyn i enkeltvedtak som ligger til grunn for tjenesteytingen.

b) Forhold som gjelder kommunenes økonomi og styring

Et kjernepunkt i evalueringen er om midlene som følger toppfinansieringsordningen når målgruppen bedre enn midlene som ble fordelt i henhold til den gamle ordningen med øremerkede skjønnsmidler. RO har her studert forhold knyttet til budsjettering og regnskapsføring av både kostnader og inntekter – i gammel og ny ordning. RO har basert seg både på intervjuer med nøkkelpersonell i kommunene og offisielle regnskaps- og tjenestedata (bl.a. KOSTRA). Parallelt har vi kunnet studere praksisen for beregning av refusjonsgrunnlagene. RO har i alt intervjuet 17 personer om forhold som gjelder kommunenes økonomi og styring.

c) Forhold som gjelder administrasjon av ordningene

I tillegg til de hovedområder som er nevnt under punkt b) foran ble det stilt spørsmål angående informasjon, rapportering, kontroll og samspill med revisjon og fylkesmann. Spørsmål knyttet til de forannevnte tema er stilt til de som representerte

³ I tilknytting til evalueringsprosjektet er det utviklet intervjuguide både for system-/administrativt nivå, revisor, tjenestenivå og tjenestemottakernivå

⁴ Både enhetsleder/virksomhetsleder og de som yter direkte tjenester til tjenestemottakere inngår i det samlede antallet på 16 personer. Dette har sammenheng med at det varierte en del hvem som i de ulike kommunene representerte den utøvende tjenesten.

kommunen på administrativt/systemnivå (17 personer). I tillegg har RO gjennomført i alt 7 intervju med revisjonen i de aktuelle kommunene (8 revisorer).

Om intervjuene av fylkesmenn og 8 kommuner samlet

Intervjuene ble gjennomført i løpet av mai og juni 2005. Til sammen 51 intervju som involverte 72 personer, 4 fylkesmannsembeter og 8 kommuner. Intervjuene variert i lengde og kunne på systemnivå vare inntil 2 timer. Intervjuene av tjenestemottakere/pårørende/verge eller tjenesteutøver variert fra en halv til en time.

Flere av intervjuene ble gjennomført med to eller flere til stede. Dette kan være en ulempe ved at forholdet mellom de som deltar i intervjuet kan påvirke selve intervjusituasjonen slik at noe informasjon kan bli holdt tilbake eller at informasjon blir uklar eller fordreid. Sistnevnte problemstilling ble tydeliggjort i pilotkommuneprosjektet der vi testet ut intervjuguider og strukturen for gjennomføring av kartleggingen i den enkelte kommune. På grunnlag av erfaringer fra pilotkommuneprosjektet valgte RO å foreta særskilt intervju av revisor. På den annen side kan det være at gruppeintervju kan ha fordeler ettersom deltagerne kan påvirke hverandre til større åpenhet og større grad av refleksjon og deltagelse.

Intervjuene ble gjennomført som åpne intervju. Samtalen ble styrt av RO basert på en intervjuguide som var blitt utsendt på forhånd. Intervjuobjektene var således forberedt på de spørsmålene som ble stilt under intervjuet. Det var utformet ulike intervjuguider tilpasset de roller og posisjoner de enkelte intervjuobjektene hadde i systemet.

Spørreundersøkelse i 50 kommuner

Resultatet fra den avgrensede kvalitative undersøkelse som RO har gjort mot 8 kommuner forsommeren 2005, kan ikke generaliseres til å gjelde alle kommuner i Norge. For å få et bredere bilde av vurderingene av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere, gjennomførte RO en utvalgsundersøkelse hvor 50 kommuner er bedt om å besvare et spørreskjema. Ved utvelgingen av kommuner la en vekt på at disse kommunene representerte alle kommunegrupper med hensyn på størrelse. Av de 50 kommunene som fikk tilsendt skjemaet er det 44 kommuner som har svart på de spørsmålene som ble stilt. Dette utgjør en svarprosent på 88.

Spørreskjema ble sendt til rådmennene i de aktuelle kommunene. Rådmennene ble bedt om at den/de som skulle besvare undersøkelsen hadde en helhetlig oversikt over tjenesteområdet for ressurskrevende brukere. RO har ikke opplysninger om hvem i de ulike kommunene som har besvart undersøkelsen. Der er rimelig å anta at svarene i stor utstrekning er preget av "ståstedet" til den/de som har besvart spørreskjemaet.

RO har lagt til grunn at ved å undersøke hvordan toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere og tidligere kompensasjonsordning fungerer/fungerte i 44 kommuner, vil det kunne gi indikasjoner på hvordan ordningene blir vurdert i andre kommuner som har ressurskrevende brukere. Selv om utvalget av 44 kommuner ikke er representativt for alle kommunene som mottar tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen, vil resultatet likevel kunne gi indikasjoner på hvorledes ordningen fungerer generelt i forhold til de spørsmål som er gitt i evalueringsoppdraget.

Utover å intervju brukere av ordningen, har RO forsterket brukerperspektivet ved at sentrale aktører i Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) i løpet av høsten 2005 er intervjuet.

Alle intervjuguidene som er benyttet i arbeidet med å evaluere toppfinansieringsordningen, er vurdert og justert i samarbeid med Lars Nygård, som er innleid i prosjektet for å kvalitetssikre evalueringsoppdraget.

RO har i tillegg til intervju og spørreundersøkelse foretatt en analyse av databasene som SHdir benytter i forbindelse med beregning av tilskuddene til ressurskrevende brukere.

3. Beskrivelse ny og gammel ordning

3.1 Ordningen med kompensasjon over KRDs skjønnsmidler

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere som ble gjort gjeldende fra januar 2004 skal som tidligere nevnt vurderes i forhold til ordningen som gjaldt 2000-2003, og som var basert på kompensasjon gjennom skjønnsmidler forvaltet av fylkesmennene. Finansieringsordningen basert på skjønnsmidler administrert av fylkesmennene ble endret noe i 2001 og 2002, men grunnprinsippene forble uforandret. I 2003 ble det foretatt en justering som innbar at innslagspunktet økte fra 600.000 til 700.000 før de kunne innrapporteres som ressurskrevende brukere til fylkesmannen.

De fleste som ble innrapportert som ressurskrevende brukere var mennesker med utviklingshemming⁵, mennesker med fysisk funksjonshemming eller mennesker med psykiske lidelser. Det var ikke innarbeidet noen øvre aldersgrense for tjenestemottagerne som kommunene kunne søke tilskudd for, men praksis viste at det var relativt få som var 67 år og eldre som ble omfattet av denne ordningen.

Beskrivelse⁶ av ordningen med kompensasjon over KRDs skjønnsmidler.

- a) Kommunene måtte i sine innrapporteringer oppgi hvor store lønnsutgifter (inkludert arbeidsgiveravgift) kommunen regnet med å få det påfølgende året ved direkte tjenesteyting til den enkelte ressurskrevende bruker av helse-, pleie- og omsorgspersonell (personell som dekket det daglige behovet til tjenestemottageren). Anslaget som kommunene utarbeidet måtte være basert på vedtatte bemanningsplaner for den enkelte ressurskrevende bruker.
- b) Ved tildeling av tilskudd skulle fylkesmannen ta innbyggertall og kommuneøkonomi i betraktning. Kommuner med få innbyggere skulle prioriteres mer enn kommuner med flere innbyggere og kommuner med lave inntekter prioriteres mer enn kommuner med høye inntekter.

Det ble stilt krav til kommunal egenfinansiering. Egenfinansieringen ble differensiert etter størrelsen på utgiftsbehovet. Departementets retningslinjer innebar at det skulle foretas korleksjon for tildeling av midler gjennom andre relevante tilskuddsordninger til tjenestemottagerne.

- c) De midlene som ble tilført kommuner over skjønnsstilskuddet for ressurskrevende brukere var ikke en rettighet til enkeltindivid på linje med trygdetildelinger. Dette innebar at størrelsen på tilskuddet, kravet til egenbetaling fra kommunene og antall tjenestemottagere som ble omfattet av ordningen kunne variere fra år til år.

⁵ 2/3 av de tjenestemottagerne som mottar tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen er mennesker med utviklingshemming.

⁶ Beskrivelsen er i hovedsak basert på opplysninger gitt i rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe vedrørende finansiering av særlig ressurskrevende brukere i kommunene.

- d) Fra KRDs side ble det utarbeidet en modell for beregning av tilskudd til ressurskrevende brukere. Modellen ble utarbeidet i tråd med prinsipper nedfelt i St. prp. nr 69 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000 m.v. Modellen var ment som et utgangspunkt for fylkesmennenes tildeling. Nedenfor har en gjengitt den modellen som ble lagt til grunn for budsjettåret 2003.

Modell for beregning av kompensasjon for 2003

Kostnadsanslag (mill. kroner)	Kommunal andel i prosent	Statlig andel i prosent	Beregnet av
0,0 – 0,7	100	0	
0,7 – 2,0	25	75	Overskytende av 700.000 kroner
2,0 – 5,0	10	90	Overskytende av 2 millioner kroner

- e) Tildeling av skjønnsmidler for ressurskrevende brukere skjedde på høsten før budsjettåret i sammenheng med framleggelsen av statsbudsjettet. Enkelte kommuner fikk nye ressurskrevende brukere etter at fordelingen av skjønnsmidlene for påfølgende budsjettår ble foretatt. Dette kunne representere store økonomiske problem for små kommuner. Kommuner som kom i en slik situasjon kunne søke fylkesmannen om forskudd på rammetilskudd uten krav om tilbakebetaling. Etter at fylkesmennene hadde mottatt søknader fra kommunene, sendte de sine tilrådninger til departementet. Departementet foretok deretter en helhetlig vurdering av de aktuelle søknadene og gav fylkesmennene en tilbakemelding om videre håndtering av de aktuelle søknadene.

I ordningen med kompensasjon gjennom skjønnet ble det fra Stortinget gitt en budsjettramme for ressurskrevende brukere. Fylkesmennene hadde imidlertid etter egen vurdering anledning til å bruke av den øvrige skjønnsrammen til dette formålet. Departementets ramme for 2002 var eksempelvis på 500 mill. kroner til ressurskrevende brukere, men fylkesmennene valgte å benytte 549 mill. kroner til formålet.

Det må også nevnes at retningslinjene holdt kommuner over 40.000 innbyggere utenfor ordningen. Begrunnelsen for dette standpunktet var at folkerike kommuner ut fra en generell gjennomsnittsbetraktning hadde lettere for å kunne finansiere et godt tjenestetilbud til sine tjenestemottakere selv om de hadde noen tjenestemottakere som var mer ressurskrevende enn andre.

3.2 Ny ordning – Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere

I forbindelse med behandlingen av kommuneproposisjonen for 2002 ba Stortinget Regjeringen utrede og foreslå en ny toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere. Det ble nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som vurderte ulike modeller. Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

”Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om en toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere med en betydelig

kommunal egenandel. Det bør legges til rette for at en slik ordning kan iverksettes fra 2003.”

Rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen ble høsten 2002 sendt på høring til kommunene, brukerorganisasjoner o.a. KRDL i kommuneproposisjonen for 2004 fram forslag til ny toppfinansieringsordning.

I forbindelse med Stortingets behandling av kommuneproposisjonen for 2004 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

”Stortinget ber Regjeringen innføre en finansieringsordning for særlig ressurskrevende brukere med et innslagspunkt som settes til 700.000 kroner der det kompenseres for 80 pst. av de totale utgiftene på landsbasis til særlig ressurskrevende brukere utover det nevnte beløpet, beskrevet som modell 2 i St. prp. 66 (2002 - 2003). Ordningen finansieres som overslagsbevilgning”.

Stortinget gav 10. desember 2003 sin tilslutning til at det innføres en toppfinansieringsordning som skulle avløse tidligere ordning med kompensasjon over KRDLs skjønnsmidler om som bygde på dette anmodningsvedtaket. Den nye ordningen ble iverksatt fra 1. januar 2004.

Vedtaket om etablering av en ny ordning begrunnes av Stortinget med at hensynet til tjenestemottagerne er lite forenlig med utøvelsen av skjønn. Videre begrunnes innføringen av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere med at ”gammel ordning” gir dårlig forutsigbarhet når det gjelder kommunens framtidige økonomiske rammebetingelser og at en overslagsbevilgning vil rette på dette.

Kommunenes inntekter er årlig ca. 200 milliarder⁷, hvorav 1,5 milliarder overføres til kommunene via toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere. Midlene er øremerket, dvs. at de bare utbetales til kommunene i den grad den enkelte kommune kan dokumentere at de hatt tjenestemottakere med totalt ressursbehov over innslagspunktet på 725.000⁸ kroner i netto lønnsutgifter. De kommuner som har slike tjenestemottakere, skal kompenseres for gjennomsnittlig 80 prosent av de totale utgiftene på landsbasis. Kompensasjonsgraden beregnes på en slik måte at de kommuner som har høye utgifter til målgruppen i forhold til antall innbyggere, vil få en høyere kompensasjonsandel enn 80 prosent. Kommuner med lave utgifter i forhold til antall innbyggere vil få lavere kompensasjonsandel enn 80 prosent.

For 2004 ble det budsjettet 1,2 milliarder kroner til ordningen. Det faktiske utbetalte beløpet ble 1,5 milliarder kroner. Dette utgjorde en økning på 850 millioner kroner i forhold til de øremerkede skjønnsmidlene for 2003. I 2005 utgjorde utbetalingene i ordningen i overkant av 1,8 milliarder kroner – som innebærer en ytterligere økning fra 2004 på ca. 300 millioner kroner. Når en ser utviklingen i utbetalingene, skal i alle fall kommunene prise seg lykkelig for at Stortinget her har gitt en overslagsbevilgning.

⁷ Tallet gjelder for 2004.

⁸ I 2004 var innslagspunktet 700.000,- kroner.

Beskrivelse av ny toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere

Hvilke kommunale utgifter omfattes av ordningen

Refusjonsordningen omfatter kun kommunenes direkte lønnsutgifter (lønnsartene 010-099) til brukere innenfor helse-, sosial-, pleie- og omsorgstjenester. Direkte lønnsutgifter må ligge under bestemte KOSTRA-funksjoner og KOSTRA-arter i regnskapet. Sosial- og helsedirektoratet har i eget rundskriv gjort rede for hvilke KOSTRA-funksjoner og KOSTRA-arter dette dreier seg om (Rundskriv IS-7/2005).

I følge Rundskriv IS-7/2005 må direkte lønnsutgifter være basert på vedtatt bemanningsplan knyttet til den enkelte tjenestemottager. Ved sykdom eller permisjon skal kun lønnsutgiftene til den som til en hver tid står i stillingen tas med i beregningsgrunnlaget. Lønnsutgifter til vikarer finansiert av sykepenges skal ikke medregnes. Indirekte lønnskostnader og lønnskostnader knyttet til administrasjon av ordningen skal heller ikke medtas.

Når det gjelder andre produsenter som kommunen kjøper tjenester fra nevnes det i Rundskriv IS-7/2005 at det er lønn under artene 300-370 som kan tas med. Det pekes på at det kan være vanskelig å få de private aktørene til å spesifisere lønnsutgiftene for den aktuelle tjenestemottager. I de tilfeller dette ikke lar seg gjøre, kan kommunene foreta et estimat.

Netto utgifter

Netto utgifter er de direkte lønnsutgifter (jfr. avsnittet over) som kommunen har, fratrukket alle tilskudd knyttet til den aktuelle tjenestemottager. Kommunens netto utgifter må overstige innslagspunktet på 725.000 kroner for å bli regnet som ressurskrevende bruker. Til fratrukk fra kommunens utgifter kommer for eksempel øremerkede tilskudd og tilskudd gjennom kriterier i inntektssystemet knyttet til antall psykisk utviklingshemmede i kommunene.

Det finnes flere øremerkede tilskudd som er knyttet til ressurskrevende brukere. Sosial- og helsedirektoratet har i eget skriv gitt eksempler på øremerkede tilskudd som skal oppgis ved rapporteringen. Dersom en kommune mottar øremerket tilskudd, eller har tjenestemottagere som omfattes av kriteriene for psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet, er det *kommunens netto utgifter som må overstige innslagspunktet på 725.000 kroner.*

80 prosent kompensasjon på landsbasis

Utover innslagspunktet for kommunene på 725.000 kroner per tjenestemottaker, skal kommunene få refundert 80 prosent av de totale utgiftene på landsbasis. Den endelige refusjonen for hver enkelt kommune blir av den grunn først kjent etter at kommunenes samlede utgifter til ressurskrevende brukere er summert og fordelt på det totale antallet innbyggere i de kommunene som har søkt om kompensasjon til ressurskrevende brukere. For kommuner som har særlig høye utgifter til målgruppen i forhold til folketallet, vil en få en høyere kompensasjonsandel enn 80 prosent. Kommuner med relativt sett lave utgifter i forhold til folketallet, vil få en lavere kompensasjonsandel enn 80 prosent.

Modellen som i dag anvendes for å beregne kompensasjonen til den enkelte kommune kan mer detaljert beskrives slik:

Etter at SHdir har mottatt alle innrapporterings skjema fra kommunene, summeres innrapporterte netto lønnsutgifter utover innslagspunktet på 725.000 kroner. Før en slik summering foretas, trekkes alle øremerkede tilskudd fra. Fratrukk av øremerkede tilskudd gjøres av den enkelte kommune før summen av netto driftsutgifter innrapporteres til SHdir.

Etter at innrapporteringsfristen er utgått, foretar SHdir en summering av netto driftsutgifter utover innslagspunktet på 725.000 kroner for alle innrapporterte tjenestemottagere på landsplan.

Ut i fra den samlede summen beregnes en egenandel på 20 prosent på landsbasis. Deretter beregnes en egenandel per innbygger ved å dele samlet egenandel på landsbasis på antall innbyggere totalt i de kommunene som oppfyller kravene for tildeling av tilskudd til ressurskrevende brukere. For hver enkelt kommune beregnes så kommunens egenandel ved å gange landets egenandel per innbygger med innbyggertallet i kommunen per 01.01. i det året som utgiftene innrapporteres for. For at kommunene skal få tilskuddet innvilget, må kommunens samlede netto lønnsutgifter utover innslagspunktet, overstige kommunens samlede egenandel for befolkningen. Størrelsen på kommunens tilskudd utgjør differansen mellom den samlede netto utgift utover innslagspunktet og kommunens egenandel. Dette innebærer at noen kommuner vil få dekket en høyere andel av sine utgifter enn 80 prosent, mens andre kommuner vil få dekket mindre enn 80 prosent.

4. Funn og fakta om ordningen

4.1 Nasjonalt nivå

Kilder

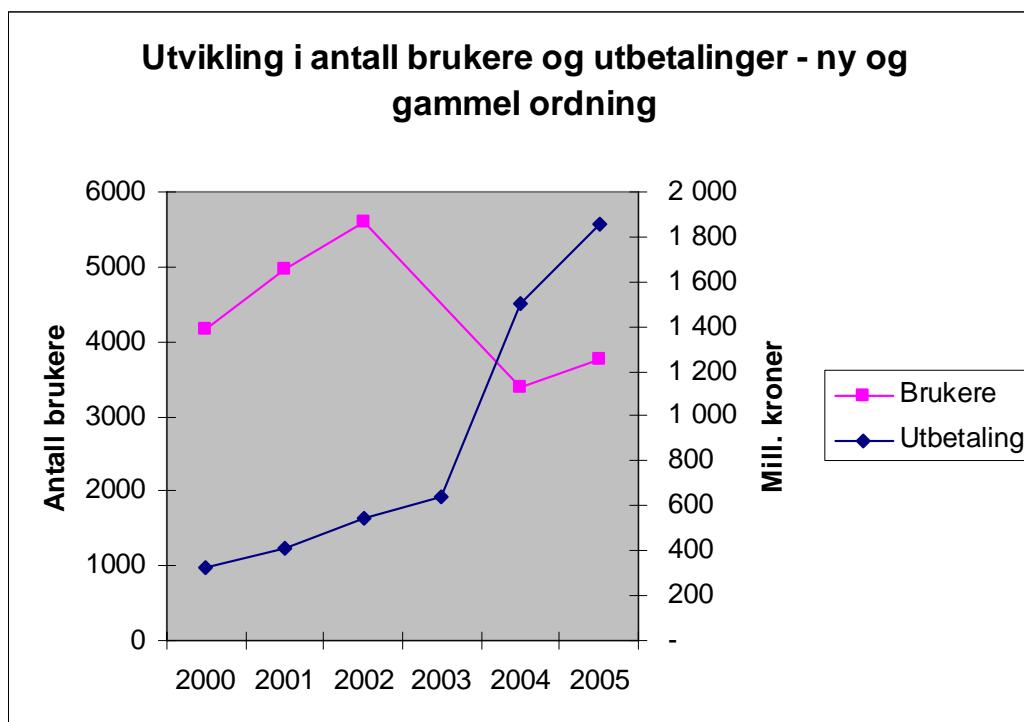
Funnene nedenfor som redegjør for utviklingen i ordningen på nasjonalt nivå, baserer seg på fire hovedkilder:

- Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe som utredet ny ordning (KRD 2001)
- Exceldatabase for grunnlag og beregninger for ny ordning 2004 (SHdir 2004)
- Exceldatabase for grunnlag og beregninger for ny ordning 2005 (SHdir 2005)
- Beregningsteknisk dokumentasjon for Inntektssystemet 2003

Utvikling i antall ressurskrevende brukere og utbetalingene

Som vi tidligere har redegjort for, har utviklingen av finansieringsordningen for ressurskrevende brukere skjedd i to faser. Først som øremerket skjønnskudd via fylkesmennene i perioden 2000-2003 og deretter som en "matematisk" toppfinansieringsordning fra og med 2004. I den gamle ordningen var rammene for tilskuddsordningen gitt som en rammebevilgning over statsbudsjettet. I den nye ordningen gis bevilgningen som en overslagsbevilgning som styres av at kommunesektoren totalt skal ha refundert 80 prosent av sine nettokostnader utover innslagspunktet.

Figur 1: Grafen viser utvikling i antall ressurskrevende brukere og sum utbetalinger i gammel og ny ordning.



I 2000 ble det bevilget 323 mill. kroner som øremerket skjønnstilskudd til ressurskrevende brukere for viderefordeling via Fylkesmennene. Denne rammen økte til 636 mill. kroner i 2003, som var siste året i den gamle ordningen. Innslagspunktet for å kunne omfattes av ordningen for ressurskrevende brukere var i hele denne perioden *netto* 600.000 kroner med unntak av siste året (2003) hvor innslagspunktet ble justert til 700.000 kroner. Med netto menes at andre direkte tilskudd til tjenestemottageren/formålet er trukket fra.

Ved overgang fra gammel til ny ordning økte utbetalingen fra 636 mill. kroner til 1.505 mill. kroner i 2004, dvs. en økning på nesten 140 prosent. Og økning ser ut til å fortsette framover ved at utbetalingene øker med ytterligere 23 prosent fra 2004 til 2005 til 1.852 mill. kroner. I løpet av en treårsperiode fra 2003-2005 har altså den statlige toppfinansieringen av tjenestetilbudet til ressurskrevende brukere i kommunene *økt med vel 1.2 mrd. kroner eller over 190 prosent.*

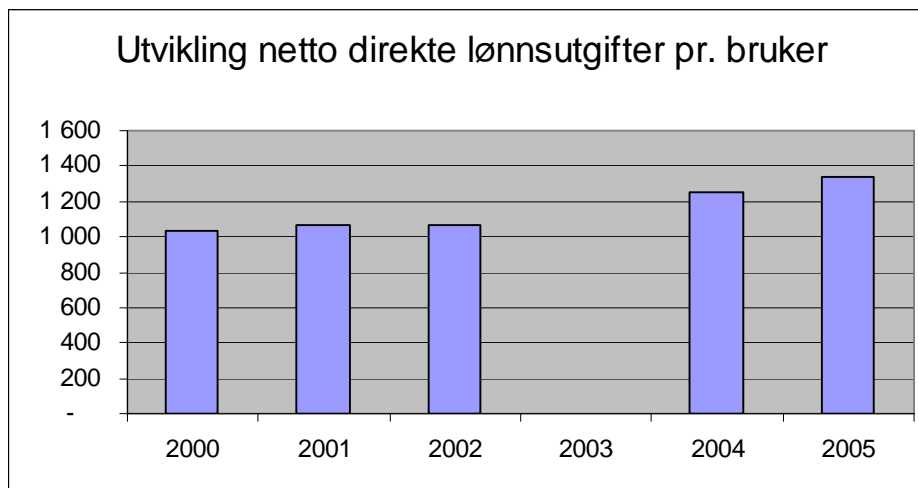
For antallet ressurskrevende brukere som omfattes av ordningen, er utviklingen motsatt. Riktignok var det en jevn økning i antall ressurskrevende brukere innenfor den gamle ordningen fra vel 4.100 ressurskrevende brukere i 2000 til anslagsvis 5.700 ressurskrevende brukere⁹ i 2003. Selv om innslagspunktet var det samme i 2003 i "gammel ordning" som i 2004 i "ny ordning", ble antall ressurskrevende brukere redusert fra ca. 5.700 personer til 3.400 personer. Forklaringen på denne reduksjonen mener RO i hovedsak er strengere krav til å dokumentere ressursbruken til målgruppen. Til tross for at innslagspunktet ble prisjustert til 725.000 i 2005 så kan vi registrere at antall ressurskrevende brukere øker ytterligere også dette året. Stigningen i antall ressurskrevende brukere innenfor ny ordning (fra 2004 til 2005) utgjør ca.11 prosent.

4.1.1 Utvikling i kostnadene for ressurskrevende brukere

Som grunnlag for refusjon fra toppfinansieringsordningen ligger som viktigste element kommunenes lønnskostnader til den enkelte ressurskrevende bruker. I kostnadsgrunnlaget inngår bare direkte lønnsutgifter. Som RO har redegjort for foran, var det en sterk årlig vekst i antall ressurskrevende brukere i den gamle ordningen. Når det nye ordningen kom, sank antall ressurskrevende brukere i ordningen med 40 prosent fra 2002 til 2004. Men kommunenes nettoutgifter til målgruppen sank bare med 29 prosent i samme periode – fra 5.973 mill. kroner i 2002 til 4.260 mill. kroner i 2004. Dette indikerer at kostnadene per ressurskrevende bruker har hatt en sterk vekst slik figuren under viser.

⁹ Antall ressurskrevende brukere i 2003 er et estimat RO har gjort og er basert på antall ressurskrevende brukere i 2002.

Figur 2: Grafen viser utvikling i kostnadene per ressurskrevende bruker som omfattes av ordningen etter at andre direkte statstilskudd er trukket fra.



Kommunenes gjennomsnittlige nettokostnad per ressurskrevende bruker (før toppfinansieringen trekkes fra) var i 2000 på litt over 1 million kroner (1 030 000). Denne gjennomsnittskostnaden var i 2004 kommet opp i 1 254 000 kroner og steg videre til 1 340 000 i 2005. Dette gir en gjennomsnittlig kostnadsvekst per år på 6 prosent som er langt over pris- og lønnsveksten i samme perioden. Denne analysen fører oss fram til flere mulige hypoteser:

- Nye ressurskrevende brukere som har kommet til ordningen har et mer kostnadsnivå enn ressurskrevende brukere som allerede var omfattet av ordningen
- Det har vært en reell gjennomsnittlig styrking av tjenestetilbudet (ressursinnsatsen) til målgruppen i perioden
- Kostnadsveksten skyldes at kommunene har endret sin forståelse/praktisering av regelverket for toppfinansieringsordning(e)s kostnadsgrunnlag uten at dette medfører økt tjenesteyting
- Kombinasjon av to eller alle tre tenkte forklaringsmodeller

RO vil under kapittel 5 Analyse og drøfting prøve å peke på forhold som gir noen indikasjoner på hva som er den reelle årsaken til den gjennomsnittlige kostnadsveksten for ressurskrevende brukere.

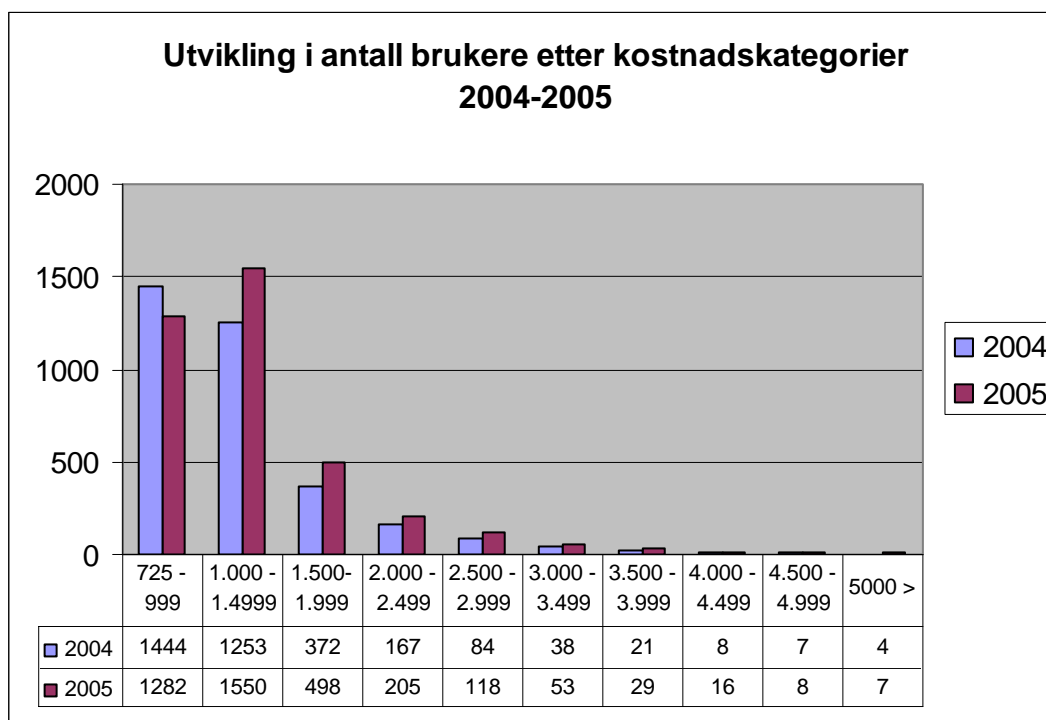
Utvikling av antall ressurskrevende bruker etter kostnadsgrupper fra 2004 til 2005

Med utgangspunkt i SHdirs database over søknadene for 2004 og 2005 har RO sett nærmere på utviklingen i antall ressurskrevende brukere inndelt etter kostnadsgrupper.

Samlet har antall ressurskrevende brukere økt med 368 personer fra 2004 til 2005 dvs. en økning på 11 prosent. Som det framgår av figuren nedenfor har antall

ressurskrevende brukere som det er gitt tilskudd til i 2004 i den laveste kostnadsgruppen (725.000-999.000) blitt redusert med 162 personer fra 2004 til 2005¹⁰. Når det gjelder de øvrige kostnadskategorier er det en økning av antall ressurskrevende brukere på alle nivå. Den største absolutte økningen i antall ressurskrevende brukere har skjedd i kostnadsgruppene fra 1 til 1,5 mill og fra 1,5 mill til 2 mill. kroner.

Figur 3: Grafen viser endringer i antall ressurskrevende brukere fra 2004 til 2005 innenfor definerte kostnadsgrupper



Tabell 1: Tabellen nedenfor viser absolutt og relativ endring i antall ressurskrevende brukere fra 2004 til 2005.

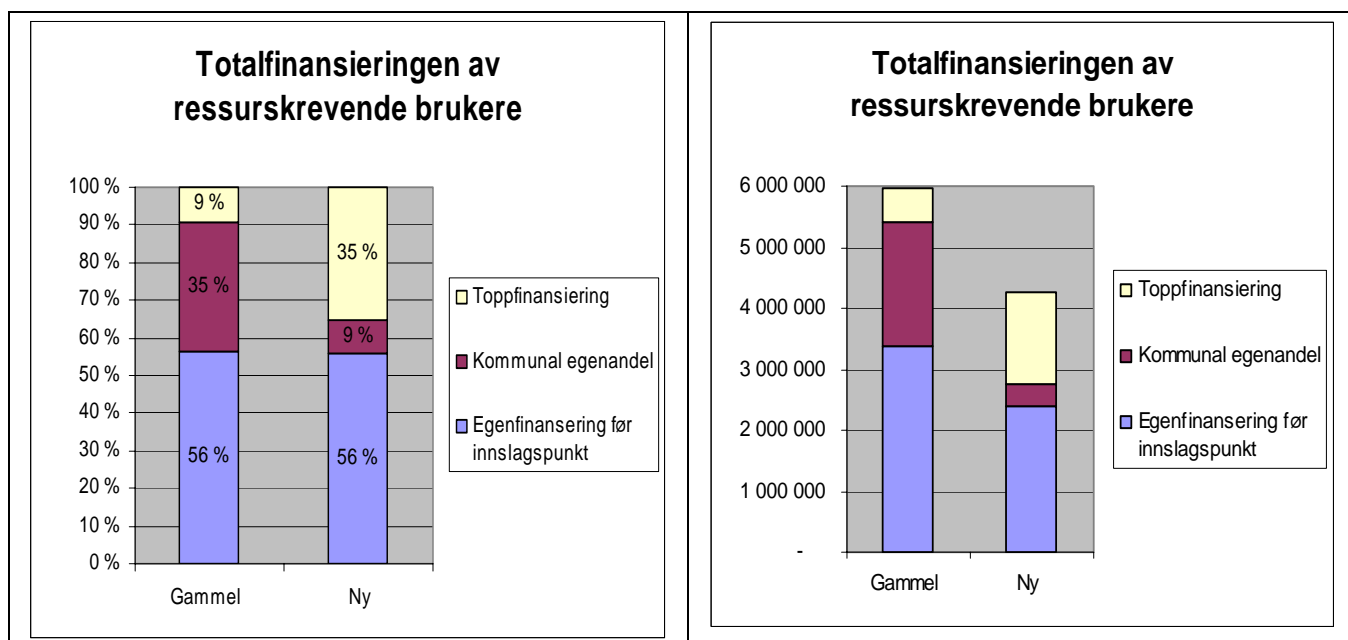
Kostnadsgruppe (netto lønnskostnader)	Absolutt endring fra 2004 til 2005	Prosentvis endring fra 2004 til 2005
725.000 - 999.999	- 162	- 11
1.000.000 - 1.499.999	297	24
1.500.000 - 1.999.999	126	34
2.000.000 - 2.499.999	38	23
2.500.000 - 2.999.999	34	40
3.000.000 - 3.499.999	15	39
3.500.000 - 3.999.999	8	38
4.000.000 - 4.499.999	8	100
4.500.000 - 4.999.999	1	14
= > 5.000.000	3	43

¹⁰ Innslagspunktet ble i 2005 endret justert opp til kr 725.000.

Totalfinansieringen av ressurskrevende brukere

Som navnet sier er ordning en toppfinansieringsordning. Dvs. at grunnfinansieringen av tilbudet står kommunene selv ansvarlig for gjennom kommunens frie inntekter (skatt og rammeoverføringer fra staten) og eventuelle supplerende øremerkede tilskudd.

Figur 4: Figurene viser hvordan totalfinansieringen for målgruppen ressurskrevende brukere var med gammel ordning (2002) og hvordan den ble med ny ordning (2004). Figur til venstre viser prosentvise andeler og figur til høyre 1000 kroner



I 2002 utgjorde kommunenes netto totalkostnader til ressurskrevende brukere (etter fratrekk av andre øremerkede tilskudd) 5 973 mill. kroner. Av dette beløpet fikk kommunene refunderte 549 mill. kroner eller knapt 9 prosent gjennom det øremerkede skjønntilskuddet. 91 prosent av kostnadene ble således i 2002 dekket av kommunenes frie inntekter og eventuelt andre direkte tilskudd etter den gamle ordningen.

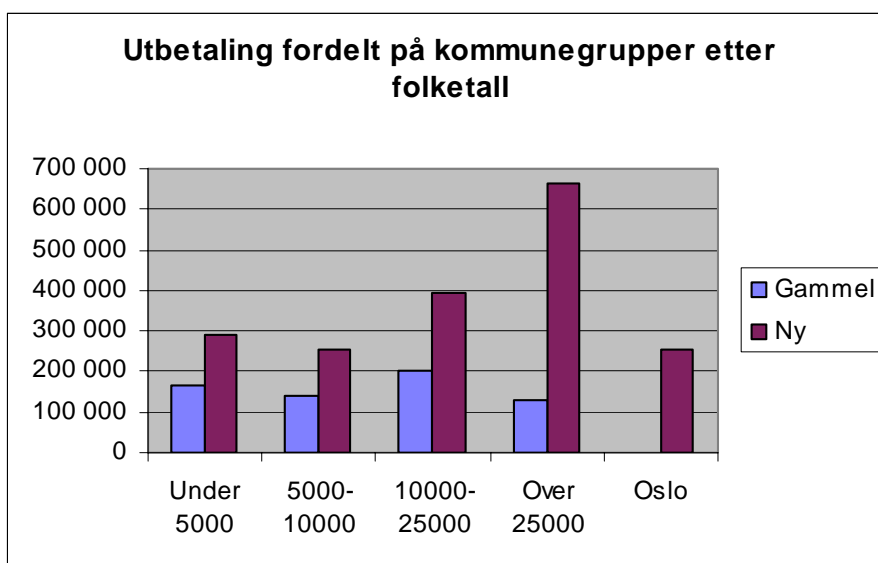
Etter at ny ordning var innført i 2004 var kommunenes nettokostnader 4.260 mill. kroner. Fordi Stortinget hadde vedtatt at 80 prosent av kostnadene over innslagspunktet skulle refunderes fra staten, økte refusjonsbeløpet til kommunene til 1.505 mill. kroner og utgjorde 35 prosent av kommunens netto kostnader til denne målgruppen. Kommunens andel av totalfinansieringen av tjenestetilbudet til målgruppen ble redusert fra 91 prosent til 65 prosent – vel å merke målt som andel av direkte lønnskostnader (ikke totalkostnader).

Selv om innslagspunktet ble ytterligere økt til 725.000 kroner per ressurskrevende bruker i 2005, økte toppfinansieringsordningens andel av totalkostnadene til 37 prosent og den kommunale andel sank tilsvarende til 63 prosent. Dette skyldes at til tross for at innslagspunktet ble justert opp med 3,6 prosent fra 2004 til 2005, så steg kommunens nettoutgifter til målgruppen enda sterkere med vel 18 prosent. På grunn av åttiprosentregelen må toppfinansieringsordningen ta størstedelen av denne reelle volumveksten i tjenesteomfanget til ressurskrevende brukere.

Omfordelingsvirkninger mellom kommunene

I den interdepartementale arbeidsgruppen som forberedte overgangen til ny toppfinansieringsordning, var fordelingsvirkningen for ulike kommunegrupper etter folketall et sentralt tema. Det synes som mye av den gamle ordningen var begrunnet nettopp i vår kommunestruktur med mange små kommuner hvor et høgt antall eller brå økning i ressurskrevende brukere kunne få store konsekvenser for små kommuner med begrensede økonomiske ressurser.

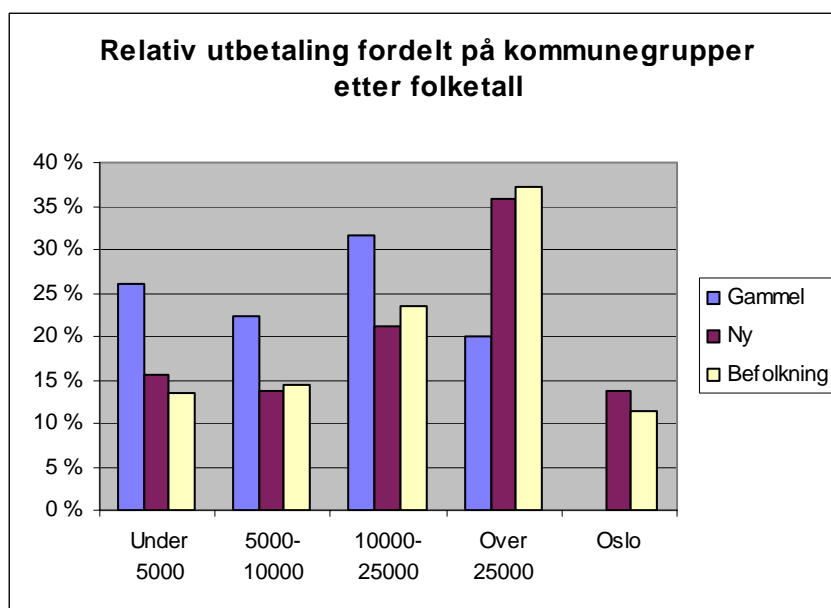
Figur 5: Figuren viser utbetalingene i tusen kroner til de ulike kommuner som kommer inn under ordningen gruppert etter folketall – ny (2005) og gammel (2003) ordning.



Tar vi utgangspunkt i figuren over kan vi slå fast at ingen kommunegrupper har tapt på overgangen fra gammel til ny ordning. Det skyldes først og fremst at den nye ordningen – slik den er designet fra Stortinget – er vesentlig mer gunstig for kommunene ved at utbetalingene over ordningen økte fra vel 600 mill. kroner i 2003 til over 1.8 milliard kroner i 2005.

Den neste figuren viser hvordan den *andelsmessige* fordelingen av tilskuddene fordeler seg på de ulike kommunegruppene basert på utbetalingene i 2003 og 2005 – og sammenholdt med andel av befolkningen som de ulike kommunegrupper representerer.

Figur 6: Figuren viser den andelsmessige fordelingen av utbetalingene i ny og gammel ordning. Den andelsmessige fordelingen er samtidig sammenlignet med fordelingen av folketal på de ulike kommunegrupper.



Ut fra den andelsmessige utbetaling fra ny og gammel ordning, framstår alle kommunegrupper opp til 25.000 innbyggere som "taperne" og tilsvarende landets 33 kommuner med over 25 prosent innbyggere som "vinnerne". Dette har sammenheng med at kommuner over 40.000 innbyggere var utestengt fra den gamle ordningen. Disse kommunene har selvsagt "tjent" på omlegging til en toppfinansieringsordning som er generell for kommunesektoren.

Ser vi imidlertid på andel av "tilskuddskaka" i forhold til andel av befolkningen, så er det kommuner under 5000 innbyggere samt Oslo som får en større andel av toppfinansieringen enn hva folketallet alene skulle tilsi.

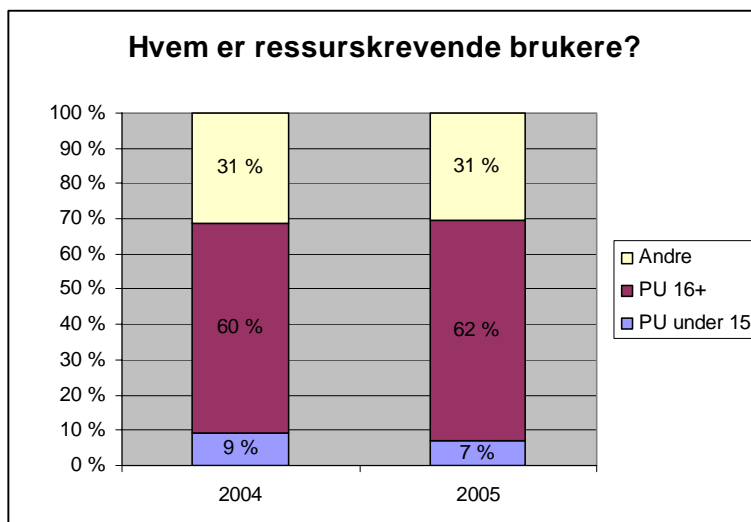
På kommunegruppenivå er det egentlig forbausende bra samvariasjon mellom tilskudd og folketall. Vi vet imidlertid at antall ressurskrevende brukere per 10.000 innbyggere varierer stort fra kommune til kommune. Rapporten fra den interkommunale arbeidsgruppen viser at noen kommuner har 50-60 ressurskrevende brukere per 10.000 innbyggere, mens hele 72 kommuner ikke hadde noen tjenestemottagere som tilfredsstilte kravet for å komme med i ordningen i 2005. Det er vel nettopp i denne skjevfordelingen i antall ressurskrevende brukere mellom enkeltkommuner at en av de viktigste begrunnelsene for ordningen ligger. Slik sett blir det mindre relevant å se på den økonomiske fordelingen av midlene i forhold til kommunegrupper.

Hvem er de ressurskrevende brukerne?

Det som er spesielt med denne ordningen, er at det eneste felles kjennetegn målgruppen for ordningen har, er at de genererer nettokostnader for kommunene utover innslagspunktet. Målgruppen tilhører for eksempel ikke en bestemt diagnosegruppe eller får sine tjenester med hjemmel i et og samme regelverk. I

begrunnelsen for ordningen har det vært mye snakk om nye grupper av tjenestemottakere som trafikkoftre, spesielle somatiske eller psykiske lidelser osv. Det er kanskje derfor overraskende at over 2/3 av de ressurskrevende brukerne klassifiseres som psykisk utviklingshemmede. I utgangspunktet skal denne målgruppen ha sin finansiering dels gjennom et eget utgiftskriterium i inntektssystemet, dels gjennom tilskuddet til vertskommuneordningen.

Figur 7: Hvordan målgruppen for ressurskrevende brukere fordeler seg mellom psykisk utviklingshemmede og andre typer ressurskrevende brukere.



Vi har ikke opplysninger om fordelingen av målgruppen psykisk utviklingshemmede og ikke – psykisk utviklingshemmede i den gamle ordningen på nasjonalt nivå. Men det er interessant å se at målgruppen voksne psykisk utviklingshemmede faktisk er økende. I 2005 ble 15 prosent av voksne psykisk utviklingshemmede som var registrert i inntektssystemet, omfattet av ordningen for ressurskrevende brukere. Tilsvarende tall for yngre psykisk utviklingshemmede var 6 prosent. Antall voksne psykisk utviklingshemmede som inngikk i toppfinansieringsordningen økte med over 300 fra 2004 til 2005.

4.2 Funn på fylkesmannsnivå

Fra 2000 og fram til og med 2003 var altså finansieringen av ressurskrevende brukere en ordning med øremerkede skjønnsmidler som ble forvaltet av fylkesmannsembetene. Etter 2003 har fylkesmannen ingen deltakende rolle i finansieringsordningen. Fylkesmannen har imidlertid den faglige tilsynsrollen for mesteparten av de tjenestene som de ressurskrevende brukerne mottar, og er klageinstans ved klager på enkeltvedtak etter sosial- og helselovgivningen.

ROs overordnede inntrykk er at etter 2003 har fylkesmennene i liten grad engasjert seg i finansieringsordningen og dermed har mindre kunnskap om problemstillinger som knyttes til den nye finansieringsordningen enn i forhold til den gamle ordningen.

De fire embetene RO har intervjuet opplyser å ha prioritert små kommuner fremfor store fram til 2003. Dette begrunnes med at små kommuner har mindre økonomisk

styrke enn store kommuner til å kunne takle en eller flere ressurskrevende brukere uten en slik ordning, og er i samsvar med de overordnede retningslinjer som fulgte den gamle ordningen. Samme begrunnelse gies av en av fylkesmennene for å ha brukt skjønnsmidler utover de rammene som var bevilget til den aktuelle ordningen. De vurderinger som fylkesmennene gir av gammel og ny ordning er generelt positive til gammel ordning med utgangspunkt i denne problemstillingen (på vegne av små kommuner), og tilsvarende positiv til ny ordning ut fra likhets- og treffsikkerhetsvurderinger. Fylkesmennene er positive til at ny ordning fordeler et større beløp enn gjennom gammel ordning.

En vurdering av toppfinansieringsordningen fra 3 av 4 fylkesmannsembeters side er at gammel ordning ga mer rom for faglig skjønn, og at dette er positivt. Disse begrunner dette med at de har kunnskaper om den enkelte kommune, både helsefaglig og økonomisk, som gir anledning til å utøve et godt skjønn ved tildeling av midler til finansiering av de kommunale tiltakene for ressurskrevende brukere.

Ett av fylkesmannsembetene administrerte imidlertid gammel ordning på en måte som er svært sammenlignbar med hvordan ny ordning administreres. Det ble brukt en "matematisk" tilnærming med bruk av regneark og fordelingsmodell, og altså mindre grad av skjønnsutøvelse.

Fylkesmannen har en sentral rolle i sammenheng med Lov om sosiale tjenester kapittel 4A som omhandler rettsikkerheten ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Da toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere i stor grad går til å finansiere tjenestetilbudet til mennesker med psykisk utviklingshemning, vil fylkesmennene i praksis ofte ha god kjennskap til tiltak og tjenesteyting for den enkelte tjenestemottagerne dette gjelder. Habiliteringstjenesten oppgis å være rådgivende instans i mange saker for fylkesmannen (slik de også er for kommunene).

Ingen av fylkesmannsembetene oppgir å ha systematisk og dokumenterbar oversikt over endringer i antall klagesaker og innholdet i disse i forbindelse med innføring av ny finansieringsordning. RO får opplyst at det generelt er få eller ingen klagesaker fra ressurskrevende brukere, men uten at dette ble dokumentert eller tallfestet. Heller ikke fylkesmennenes tilsynsvirksomhet synes å være særlig rettet mot målgruppen for ordningen.

Fylkesmannsembetene er generelt positive til å beholde toppfinansieringsordningen. En slik ordning utenfor den generelle finansieringsordningen oppfattes som nødvendig for å sikre finansieringen av tjenestetilbudet til tjenestemottagere som har et så mye større tjenestebehov enn øvrige tjenestemottagere som kommunene har ansvar for.

4.3 Ordningen sett fra kommunenivå

Vårt informasjonsgrunnlag her er intervjuer med ledere, administrativt personell, revisor, tjenesteytere, tjenestemottakere og representanter for tjenestemottakere i 8 kommuner.

Funn på kommunenivå er forsøkt gruppert etter det nivå informantene representerte:

- a): Overordnet ansvar, administrasjon og økonomi
- b): Revisor
- c): Tjenesteytere
- d): Tjenestemottagere og representanter for tjenestemottagere.

4.3.1 Informanter med overordnet ansvar, administrasjon og økonomi

Selv om ordningen på nasjonalt nivå nå fordeler langt større beløp enn gjennom gammel ordning, er det i vårt utvalg av bare 8 kommuner faktisk 2 kommuner som har erfart at tilskuddsbeløpet har blitt redusert. Om kommunen har fått økning eller reduksjon i tilskuddsbeløpet ser ut til i stor grad å påvirke holdningen informantene på overordnet nivå har til ny ordning.

Tjenestekvalitet

Kommuneinformantenes egne vurderinger av kvaliteten på de tjenestene kommunen yter overfor målgruppen er at den generelt sett er god, uten at dette ble problematisert eller dokumentert nærmere i intervjuene.

Det skal ikke være gjennomført tilsyn fra Fylkesmennene rettet spesielt mot denne tjenestemottakergruppen. Det opplyses også at det ikke har vært klagesaker knyttet til denne tjenestemottakergruppen i perioden med ny toppfinansieringsordning. Det skal ha forekommet noen få klagesaker knyttet til denne gruppen tidligere, og da i nær tilknytning til overgangen til kommunalt ansvar for tjenesteytingen. Det er på dette grunnlaget ikke mulig å dokumentere en direkte sammenheng mellom toppfinansieringsordning og tjenestekvalitet. Det faktum at det ikke er klagesaker og at det ikke har vært gjennomført spesielle tilsyn rettet mot målgruppen kan imidlertid tolkes som et tegn på at tjenestekvaliteten er god.

Det som sies på direkte spørsmål er i stor grad at tjenestekvalitet er et forhold som håndteres på tjenesteytende nivå, mens finansieringsordningen håndteres på kommunens overordnede nivå. Alle ressurskrevende brukere oppgis å ha enkeltvedtak på tjenestene de mottar, men på overordnet nivå er det usikkerhet om dette i praksis gjelder 100 prosent, og om hvor ofte slike vedtak fornyes. Ressurskrevende brukere som ønsker individuell plan oppgis å ha en slik plan, men på overordnet nivå vet en ikke hvor stor andel av målgruppen dette gjelder.

Mange av tjenestemottagerne i målgruppen mottar tjenester også fra 2. og 3. linjen. Det kan for eksempel dreie seg om innsats fra habiliteringstjenesten og opphold på sykehus for medisinsk behandling. Opphold på sykehus eller andre institusjoner medfører sjelden mulighet til å redusere den kommunale ressursbruken fordi tjenesteytingen i stor grad må opprettholdes.

Tjenestemottagerne hører i hovedsak hjemme i KOSTRA funksjon 234 (aktivisering eldre og funksjonshemmede) og 254 (Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet). IPLOS vurderes som aktuell som et framtidig grunnlag for toppfinansieringsordningen, men samtlige informanter på dette nivået påpeker at de mener det er behov for å videreutvikle og sikre at IPLOS fanger opp ressursbehov som har sin årsak i kognitiv svikt og adferdsproblematikk.

Manipuleringsmuligheter

Risikoen for manipulering av ordningen for å tappe ut mer ressurser enn det som er riktig, vurderes som lav. Dette begrunnes med at ordningen er kontrollert av revisor, og at eventuell justering av vedtak vil "slå tilbake" på kommunen som ved å lage vedtak om høyere tjenestenivå enn behovet til den enkelte tjenestemottager tilsier, da forplikter seg til å yte disse tjenestene.

På direkte spørsmål om de ser noen mulighet for manipulering nevner flere informanter at det kan tenkes en mulighet for at det kan brukes en annen fordeling av personellinnsatsen mellom tjenestemottakere i samme bofellesskap enn det som er reelt. Ved for eksempel å angi en størst mulig andel personellinnsats på en av tjenestemottakerne i bofellesskapet kan en oppnå at vedkommende kommer over innslagspunktet, eller at en oppnår en høyere kompensasjonsgrad.

Ingen tror imidlertid at manipulering foregår i praksis, men at det kan være slik på sikt at kommunene lærer å bruke reglene for å komme ut gunstigst mulig innen rammen av eksisterende regler. RO opplever en sterk holdning til ikke å manipulere ordningen for å begunstige egen kommune.

Arbeidsprosedyrer, ressursbruk og tidsfrister

Det er leder for den aktuelle tjenesteytende enhet som i hovedsak står for innhenting av dokumentasjonen som danner grunnlag for kommunens rapportering. Avhengig av kommunens størrelse kan så saken gå til et eller to koordinerende nivå for å sikre lik saksbehandling og formell ekspedisjon. Enhetsleder og koordinator (som kan være både en ansatt med tilknytning til kommunens økonomifunksjon eller en ansatt med helsefaglig funksjon) ferdigstillerrapporten.

På et punkt varierer arbeidsprosedyrene ganske mye. Det er hvordan kommunen arbeider opp mot revisjonen. Noen velger å arbeide slik at de tar hensyn til de eventuelle anmerkninger og spørsmål som revisor har, og oppgir at de "går flere runder" slik at den endelige søknaden er i overensstemmelse med revisors synspunkter. Andre sender sin søknad til Sosial- og Helsedirektoratet uten å ta hensyn til eventuelle anmerkninger.

Som en gjennomsnittsbetraktning anslår våre informanter i de små kommunene å bruke opp til et halvt dagsverk per ressurskrevende bruker til sin saksbehandling knyttet til søknaden. De store kommunene bruker noe mindre (helt ned til en time per ressurskrevende bruker). Alle informantene på dette nivået i kommunene angir at de synes tidsfristen var knapp, men realistisk siden saken har høy prioritet.

Ingen ønsker å bruke ressurser på mer enn en rapportering i året, men flere var av den oppfatning at tidspunkt for rapporteringen kunne vært satt noe tidligere på året. Kommunene oppgir at de i praksis ikke venter på godkjent regnskap før de søker om refusjon. (De fleste har på rapporteringstidspunktet godkjent regnskap.) Utbetalingstidspunktet ønskes også fremskyndet tilsvarende.

Sikrer toppfinansieringsordningen ressurskrevende brukere et godt tjenestetilbud?

Informantene med bakgrunn fra de undersøkte kommunenes administrasjon og økonomifunksjon ser ingen direkte sammenheng mellom finansieringsordningen og omfang og kvalitet i tjenestetilbudet til målgruppen. Mange er imidlertid av den oppfatning at ordningen vil bidra til å sikre målgruppen et godt tjenestetilbud fremover. Flere påpeker at ordningen gjør det mindre aktuelt å foreta innsparinger som innebærer reduksjon av tjenestene for disse tjenestemottagerne sammenlignet med andre (helse-) tjenesteområder, men det gjelder ikke alle. Noen informanter mener at denne målgruppen har behov for tjenester på et nivå som gjør at de "prioriterer seg selv". Med det forstår RO at ressurskrevende brukere må prioriteres og må motta svært mye tjenester uavhengig av finansieringsordninger, men samtidig er informantene enige i at ordningen bidrar til tjenesteområdets ressursrammer.

Om ordningens regelverk og mulighet for å forutsi et eventuelt tilskudds størrelse

Dette er et av de punktene RO har mottatt mange og avvikende oppfatninger om. Alle informantene på dette nivået sier at de forstår regelverket og kan forholde seg aktivt til det. Men det er ROs oppfatning at mange likevel har problemer med å forklare ordningen og forutsi med en viss treffsikkerhet hvor mye de kommer til å motta via ordningen. Noen få informanter opplyser at de gjerne skulle ha mottatt mer informasjon eller fått en bedre skriftlig forklaring på hvordan tilskuddet beregnes.

Noen punkter i søknadsarbeidet er imidlertid mer gjenstand for usikkerhet enn andre. Dette gjelder spesielt hva som kan godkjennes som direkte lønnsutgifter. RO har merket seg at en i en kommune forsøker å beregne lønnskostnadene ut fra helt konkret avlønning av tjenesteyterne knyttet til den enkelte ressurskrevende bruker, mens en i de andre kommunene gjør gjennomsnittsbetraktninger på lønnskostnadene. Noen beregner lønnskostnaden som gjennomsnitt på "kommunenivå" (en sykepleier koster xx kroner i året), noen på enhetsnivå (sykepleierne på bofellesskapet i NN-gata koster i gjennomsnitt yy kroner i året). På dette grunnlaget har vi fått dokumentert til dels store forskjeller i det en kan betegne som "årsverkskostnad" og "timepris". Med fare for å sammenligne epler med pærer så varierer årsverkskostnaden i de 8 undersøkte kommunene fra ca. 400.000 kr til over 500.000 kr. RO har for å illustrere dette punktet laget følgende tabell, men vi understreker at eksemplene er ROs og ikke hentet fra de kartlagte kommunene.

Tabell 2: Tabellen illustrer ulike måter å beregne årsverkskostnad og timekostnad for de direkte lønnskostnader som danner grunnlag for utbetalinger fra ordningen.

Kalkulasjonselementer	Alt. A	Alt. B	Alt. C
"Normal" årslønn	300 000	300 000	300 000
14,1 prosent arbeidsgiveravgift	42 300	42 300	42 300
8 prosent pensjon	24 000	24 000	24 000
Lønnsutgifter per årsverk	366 300	366 300	366 300
Lønnsutgifter per timeverk (1850)	198	198	198
Varianter:			
28 prosent tillegg vikarer, ekstrahjelp og overtid	102 564		
10 prosent arbeidsgiverperioden sykefravær		36 630	
20 prosent brukerrettet fagadministrativt arbeid		73 260	
Beregnete lønnsutgifter per årsverk	468 864	476 190	366 300
Beregnete lønnsutgifter per timeverk	253	257	198
Antall timer per uke før innslagspunktet	55	54	70

Om ordningen har et entydig regelverk som i liten grad kan fortolkes av kommunene kan også vurderes ut fra revisors erfaringer (se nedenfor).

Det er ROs vurdering at det er vesentlig for kommunene at det er enkelt å forutsi kommunens forventede totalutbetaling fra ordningen. Informantene er til dels usikker på hvordan egenandel beregnes og fordeles, til dels uten forståelse av hvilke faktorer som bidrar til høy eller lav dekningsgrad. Mange informanter påpeker likevel at de fortsatt "lærer ordningen å forstå", og tror at usikkerheten vil avta.

4.3.2 Revisors erfaringer med ordningen

De intervjuede revisorene gir motstridende uttrykk for hvordan samhandlingen bør skje med kommunen i forbindelse med søknadene. Noen av informantene hevder det ikke er faglig korrekt å arbeide på en slik måte at kommunens søknad og revisors eventuelle anmerkninger går ubearbeidet til Sosial- og helsedirektoratet. Andre informanter mener dette ivaretar de to partenes integritet, og er skeptiske til et nærmere samarbeid mellom revisjon og kommune. Med en slik tilnærming forstår RO det slik at det for en del kommuner kan oppstå to uavhengige løp for henholdsvis kommunens søknad om refusjon og revisjonens attestasjon. Det kan da utløse et behov for saksbehandling på et høyere nivå i de tilfellene der en har reell uenighet om hva som er korrekt søknadsbeløp.

RO har hatt tilgang til kopier av revisors merknader til søknadene i 2005. I dette materialet fremgår det blant annet at det gis merknader til prosentvise påslag for "administrativt faglig" arbeid. Dette utgjør for den aktuelle kommunen et beløp på ca 7 millioner kroner. Videre bemerker revisor at det medtas kostnader som det ikke er anledning til å medta, og kostnader som er ført på KOSTRA-funksjoner som ikke inngår i grunnlaget. I flere tilfeller gis det også merknad til at dokumentasjonen ikke er spesifisert på en slik måte at revisor kan kontrollere om kostnaden er i henhold til reglene. I ett tilfelle gis det merknad om at det ikke foreligger enkeltvedtak om tjenester, og i ett tilfelle at vedtaket er gitt tilbakevirkende kraft.

Revisorinformantene vurderer risiko knyttet til finansieringsordningen som lav, og at ordningen er godt kontrollert. Risiko blir vurdert ut fra forekomsten av bemerkninger

og de beløp som kan knyttes til bemerkningene opp mot det totale beløp som kanaliseres via ordningen. Videre synes revisor at reglene for søknad og søknadsarbeid er lette å forstå og forholde seg til.

Revisor bruker i underkant av 1 time per ressurskrevende bruker per år, noen noe mer, avhengig av om en har flere møter og mye kontakt med kommunen fram til søknadsdato. Timene inngår enten i estimert total arbeidstid per kommune, eller en tar særskilt betaling for tilleggsoppgaven. Halvparten av de intervjuede revisorene tar betalt fra kommunen gjennom en samlet avtale på årsbasis om oppgaver og pris, og som ikke påvirkes av den faktisk medgåtte arbeidstid, mens den andre halvparten får betalt per medgått time.

I vårt materiale gjennomfører revisjonen for noen av kommunene informasjons- og opplæringstiltak for å sikre lik praksis mellom kommunene.

4.3.3 Tjenesteyternes vurderinger av tjenestetilbud og ordningen

Denne delen baseres på intervjuer med tjenesteytere og enhetsledere (til sammen 16 personer) som har inngående kjennskap til tjenestemottakere som er i målgruppen for toppfinansieringsordningen.

Tjenesteyterne er med noen få unntak generelt lite informert om toppfinansieringsordningen. De fleste tjenesteytere mener at finansieringsordningen bidrar til å sikre tjenestene til målgruppen på en indirekte måte. Tjenesteområdene disse tjenestemottagerne får hjelpen sin fra er imidlertid ikke skjermet fra innsparinger på grunn av kommunenes økonomiske situasjon, og tjenesteyterne er splittet i spørsmål om de føler seg trygge på at de ressurskrevende brukerne vil beholde tjenestene i framtida. De fleste kjenner ikke gammel og ny ordning så godt at de kan gjøre en sammenligning av ordningene direkte, men noen angir at de opplever ny ordning som mer treffsikker og forutsigbar enn den gamle.

Tjenesteytere deltar ikke i arbeidet med søknad om toppfinansiering, men enhetsledere har ofte en sentral rolle. Tjenesteyterne oppfatter at det i noen få tilfeller kan forekomme at tjenestemottagere som bor sammen med noen kommunen mottar tilskudd for kan få bedre tjenester enn de ellers ville fått. Dette konkretiseres til å gjelde forhold under ferieavvikling og på natt.

RO får opplyst av informantene at alle ressurskrevende brukere har vedtak, men at vedtakene i varierende grad har spesifisert ressursinnsatsen, for eksempel med angivelse av tjenestetimer per uke. Slike vedtak mener informantene er et dårlig grunnlag for beregning av lønnsforbruk. Informantene opplyser også at det i noen tilfeller er avvik mellom de timer hjelp som vedtakene spesifiserer og de timer hjelp som faktisk ytes. Informantene sier da at det er slik at det i de fleste tilfeller ytes mer hjelp enn vedtaket spesifiserer. Det forekommer i noen tilfeller at vedtak er endret fra 2003 til 2004/2005, men informantene mener dette ikke har sammenheng med endring av finansieringsordningen.

Noen av de ressurskrevende brukerne som omfattes av ordningen har individuell plan, men informantene som representerte tjenesteyterne så ikke individuell plan

som et godt grunnlagsdokument i arbeidet med å dokumentere tjenesteytingen og dens omfang. Individuell plan sies å spesifisere hvilke aktører som samhandler og hva de samhandler om, og i liten grad berøre ressursinnsatsen for den enkelte aktør.

4.3.4 Funn med utgangspunkt i tjenestemottakerne

Informasjonen er basert på intervjuer med 14 tjenestemottakere som kommunen mottar tilskudd for. Intervjuene ble gjennomført både som "en-til-en"-samtaler og som små gruppesamtaler når det ble vurdert som formålstjenlig for å få fram informasjon om temaet. Det er samlet gjennomført samtaler med 4 tjenestemottakere, 8 pårørende, 2 hjelpeverger og 7 tjenesteytere som representerte tjenestemottakeren.

Tjenestemottakerne er altså som informanter i hovedsak representert gjennom andre, i de fleste tilfeller pårørende og/eller tjenesteytere. De fleste bor i egne leiligheter i det som betegnes som bofellesskap sammen med andre tjenestemottakere.

Synspunkter fra tjenesteytere

Alle innformatene i denne gruppen opplyser at det foreligger enkeltvedtak på tjenesteytingen og at tjenestemottakeren mottar de tjenestene som vedtakene beskriver. I noen få tilfeller oppgis det at de mottar mer tjenester enn vedtaket spesifiserer. Det skal i hovedsak ikke ha funnet sted endringer i vedtakene i perioden 2003 til i dag. Det opplyses å være stor stabilitet både i vedtak og tjenesteyting for målgruppen. Der det er endret vedtak, ser informantene ingen sammenheng med finansieringsordningen. Noen få informanter opplyser at tjenestemottaker har individuell plan, noen flere har habiliteringsplan. Slik RO oppfatter og tolker informasjonen så har habiliteringsplan og individuell plan til dels overlappende funksjon for tjenestemottakerne.

4 av informantene i denne gruppen opplyser på et generelt spørsmål at den aktuelle tjenestemottaker er fornøyd med de tjenestene han/hun mottar. 3 av informantene er ikke sikre på at tjenestemottaker vil komme til å motta den hjelpen han/hun trenger i framtida. Alle informantene i denne gruppen opplyser at tjenestemottaker og/eller pårørende blir tatt med på råd i spørsmål som angår dem og den tjenesteyting de mottar.

Synspunkter fra tjenestemottakere

Rent generelt er det ROs oppfatning at de fire tjenestemottakerne i svært liten grad kjenner til toppfinansieringsordningen. De opplyser at de mottar den hjelpen slik det er beskrevet i vedtak. En sier også at han mottar mye mer hjelp enn han ønsker. Tre er fornøyd og svært fornøyd med den hjelpen de får, men en er misfornøyd. To er trygg for at de vil motta den hjelpen de trenger i framtiden, en vet ikke og en er utrygg på om han vil motta den hjelp han trenger. En vet at han har en individuell plan. Tre opplever at de blir tatt med på råd av de som bestemmer tjenestetildelingen mens en ikke har kontakt med kommunen. Han har brukerstyrt personlig assistanse med ULOBA som arbeidsgiver. En av tjenestemottakerne mener at pengene som fordeles burde fordeles direkte til tjenestemottakerne gjennom folketrygden og styres av tjenestemottakerne selv. Tjenestemottakerne kjenner ikke til at det er gjort endringer i vedtak i 2004.

Synspunkter fra pårørende og hjelpeverger

Denne informantgruppen skiller seg fra de to andre ved å være mer kritisk til selve tjenesteytingen. De gir i større grad informasjon om mangelfull tjenesteyting og dårligere kvalitet på tjenestene.

Det er en informant som sier at tjenestemottaker ikke mottar den hjelpen vedtaket beskriver. Noen opplyser at de ikke vet om det er samsvar mellom vedtak og tjenesteyting. En av de pårørende, som ikke er fornøyd, relaterer dette sterkt til personalets kompetanse. To er ikke fornøyd med omfanget på tjenesteytingen og en er ikke fornøyd med tjenestetilbudets innhold.

Også denne informantgruppen ser ingen sammenheng mellom vedtak, eventuell endring av vedtak i 2004 og toppfinansieringsordningen.

4.4 Spørreskjemaundersøkelsen i kommunene

Metode

Spørreskjema er sendt ut til 50 kommuner. 44 av disse kommunene har besvart tilsendt spørreskjema. Svarprosenten på undersøkelsen er 88. Spørreskjemaene var utformet slik at kommunene må ta stilling til påstander og svare i forhold til en skala som er inndelt fra 1 til 5, der avkryssing på 5 representerer full enighet med den aktuelle påstanden og avkryssing på 1 innebærer at en er helt uenig i påstanden. Avkryssing på 3 på skalaen tolkes som både og/nøytral. I spørreskjema er det innarbeidet mulighet til å underbygge svarene som avgis med en tekstlig forklaring. Spørreskjemaet og oppsummering av svarene på et eget skjema følger rapporten som vedlegg.

Data som RO har innhentet gjennom kommuneundersøkelsen har ikke som ambisjon å være statistisk representative for alle kommuner som mottar tilskudd for ressurskrevende brukere. Resultatet må derfor tolkes med forsiktighet. Materialet gir tilbakemelding fra de 44 kommunene på toppfinansieringsordningen og tidligere ordning med skjønnskudd – hvordan ulike aspekter ved ordningen vurderes. Svarene kan også gi indikasjoner på hvordan ordningene vurderes generelt i øvrige kommuner som har ressurskrevende brukere.

I oppsummeringen av svarene fra kommunene er temaene som inngår i undersøkelsen gruppert under disse hovedkategoriene:

- a) Forhold som gjelder behov, brukere og tjenesten
- b) Forhold som gjelder kommunens økonomi og styring
- c) Forhold som gjelder administrasjon av ordningen

Forhold som gjelder behov, brukere og tjenesten

- Av de kommunene som har vurdert om toppfinansieringsordningen bidrar betydelig til å sikre ressurskrevende brukere et godt tjenestetilbud, svarer et stort flertall at ordningen er av stor betydning for å sikre et godt tjenestetilbud til målgruppen.

- Samtidig mener et flertall at ressurskrevende brukere ville vært sikret et godt tjenestetilbud selv om toppfinansieringsordningen ble tatt bort, vel å merke hvis kommunen hadde fått tilført tilsvarende økonomiske midler på annen måte.
- Flertallet av kommunene som har svart mener at toppfinansieringsordningen bidrar betydelig til at ressurskrevende brukere sikres et forutsigbart tjenestetilbud.
- Og samtidig svarer et flertall av kommunene at ressurskrevende brukere ville vært sikret et forutsigbart tjenestetilbud selv om ordningen ble tatt bort, vel å merke dersom pengene hadde vært tilført kommunene på annen måte.
- Et stort flertall av kommunene har gjort enkeltvedtak for de tjenester som gis av kommunen til ressurskrevende brukere.
- Flertallet av kommunene svarer at de foretar en årlig gjennomgang av enkeltvedtakene.
- Et lite flertall av kommunen har innarbeidet et konkret timetall i enkeltvedtakene.
- Sammenlignet med tjenesten til andre tjenestemottagere innen helse -, omsorgs - og sosialsektoren viser svarene fra kommunene at det er færre klager på kvalitet og omfang på de tjenester ressurskrevende brukere mottar.
- Et lite flertall av kommunene gir uttrykk for at ressurskrevende brukere har så sterke lovfestede rettigheter at de er sikret tjenester uavhengig av toppfinansieringsordningen.
- Et stort flertall av kommunene som har svart på undersøkelsen mener at det ikke er behov for å styrke ressurskrevende brukere sine juridiske rettigheter.
- Et stort flertall av kommunene som har besvart undersøkelsen svarer at de forventer en økning i antall ressurskrevende brukere i årene framover. Den viktigste årsaken som oppgis er at det er flere som per i dag ikke når opp til innslagspunktet, som etter hvert vil utvikle større tjenestebehov, og sålede bli omfattet av toppfinansieringsordningen. En annen begrunnelse som det pekes på av flere kommuner er at de regner med å få nye tjenestemottagere med kognitiv svikt. Det er også flere kommuner som peker på at de forventer å få flere ressurskrevende brukere på grunn av at kommunene får nye ressurskrevende brukere med psykiske lidelser, somatiske sykdommer eller fysiske skader. Noen kommuner forventer flere ressurskrevende brukere på grunn av nye innbyggere med langvarige sosiale problem. Enkelte kommuner forventer nye ressurskrevende brukere på grunn av innflytting til kommunen. Det er også enkelte kommuner som svarer at de forventer at de vil få flere ressurskrevende brukere på grunn av at de etter hvert blir dyktigere til dokumentere faktisk ressursbruk som gjør at eksisterende tjenestemottagere kommer over innslagspunktet.

Forhold som gjelder kommunens økonomi og styring

- Svarene som kommunene har avgitt i forbindelse med påstander som gjelder formålet med toppfinansieringsordningen viser at det eksisterer en noe uklar oppfatning om hva som er målsetningen med ordningen.
- Flertallet av kommunene opplever ny toppfinansieringsordning som mer treffsikker, mer rettferdig og forutsigbar enn tidligere ordning med kompensasjon over KRDs skjønnsmidler.
- Et flertall av kommunene mener at innslagspunktet på kr 725.000 ikke er en rimelig grense dvs. de ønsker et lavere innslagspunkt.
- Kommunene er delt i synet på å senke innslagspunktet dersom totalbevilgningen skal opprettholdes og de samme midlene som benyttes i dag skal deles på flere ressurskrevende brukere.
- Et klart flertall av kommunene er uenige i at innslagspunktet bør økes forutsatt at en større andel av kommunenes kostnader til ressurskrevende brukere dekkes av ordningen, og at totalbevilgningen til tilskuddsordningen opprettholdes.
- Et klart flertall av kommunene mener det er urimelig at kommuner med mange tjenestemottagere tett opp under innslagspunktet ikke får refusjon fra topp finansieringsordningen, mens kommuner med noen få svært ressurskrevende brukere over innslagspunktet får betydelige tilskudd.
- Kommunene er delt i synet på om det er fornuftig at ordningen bare legger til grunn direkte lønnskostnader for å beregne kommunenes kostnader.
- Et lite flertall mener at dersom SHdir fortsatt kun skal legge til grunn direkte lønnskostnader for å beregne kommunens kostnader, vil det være fornuftig at staten fastsetter en gjennomsnittlig timekostnad som grunnlag for kommunenes beregning av kostnader til ressurskrevende brukere.
- Et flertall av kommunene mener at enkeltvedtakets timeomfang skal danne grunnlag for beregning av kommunenes kostnadsomfang til ressurskrevende brukere. Et flertall av kommunene svarer også at de er uenig i at turnusplaner, bemanningsplaner, timeregistreringssystemer eller lignende skal legges til grunn for de beregninger kommunene foretar for å få fram kostnaden til ressurskrevende brukere.
- Et flertall av kommunene mener at kostnadsgrunnlaget som skal benyttes for beregne utgifter til ressurskrevende brukere bør omfatte de totale kostnadene som medgår, herunder indirekte kostnader som blant annet husleie og administrasjon.
- Dersom ordningen legges om og at totale kostnader legges til grunn for beregning av tilskudd til kommunene, svarer et flertall av kommunen at de fra

og med 2007 kan legge fram regnskap som viser utgifter per ressurskrevende bruker.

- 2/3 av kommunene svarer at tilskuddet gjennom toppfinansieringsordningen bare brukes på målgruppen. 1/3 svarer at tilskuddet brukes til formål innen helse- og sosialbudsjettet eller tilskuddet benyttes som et generelt tilskudd som styrker kommuneøkonomien.
- Et flertall av kommunene er uenige i at toppfinansieringen fører til at ressurskrevende brukere blir prioritert med hensyn til ressurstillgang.
- Et flertall av kommunene mener at toppfinansieringsordningen ikke påvirker kommunens prioritering av ressurskrevende brukere. Ressurskrevende brukere er sikret et godt tjenestetilbud også uten tilskuddsordningen.
- Kommunene er delt i synet på om toppfinansieringsordningen fører til at kommunene bruker mindre av frie midler til ressurskrevende brukere.
- Et klart flertall av kommunene mener at toppfinansieringsordningen ikke påvirker kommunene, slik at kommunene ikke motiveres til å effektivisere tjenestetilbudet til målgruppen.
- Et klart flertall av de kommunene som har svart mener at toppfinansieringsordningen ikke fører til at kommunene prioriterer ressurskrevende brukere på bekostning av andre tjenestemottagere i kommunen.
- Et stort flertall av kommunene som har svart på undersøkelsen mener at toppfinansieringsordningen ikke fører til overforbruk av ressurser til ressurskrevende brukere.
- Et meget stort flertall av kommunene er uenige i påstanden om at toppfinansieringsordningen fører til at enkelte tjenestemottagere får et økt tjenesteomfang slik at de kostnadmessig skal komme over innslagspunktet og således bli omfattet av ordningen.

Forhold som gjelder administrasjon av ordningen

- Flertallet av kommunene som har svart på undersøkelsen er godt fornøyd med den tilsendte skriftelige informasjonen de mottar fra SHdir. Flertallet av kommunene er også fornøyd med den informasjonen de finner om ordningen på SHdirs hjemmeside.
- Et flertall av kommunene vurderer gjeldende regelverk for ordningen som klart og presist med lite rom for tolkninger.
- Et flertall av kommunene mener at ordningen krever en akseptabel administrativ ressursinnsats fra kommunen. Flertallet mener også at innrapportering og beregning med fordel kan legges over til Internett.

- Flertallet av kommunene mener at den særattestasjon som gjennomføres av kommunerevisjonen bidrar til en betydelig kvalitetssikring av innrapporterte data.
- Flertallet av kommunene tar hensyn til de merknadene som revisjonene har.
- Flertallet av kommunene mener at den obligatoriske kontrollen revisjonen har i alle kommuner må opprettholdes til fordel for stikkprøver fra SHdir.
- Et flertall av kommunene er enige i at innrapportering av ressurskrevende brukere kan skje tidligere på året dersom de oppnår en tidligere utbetaling.
- Et flertall er imot å øke rapportering/utbetaling til to ganger i året.
- Bare halvparten av kommunene kjenner til ordningen med å søke fylkesmannen om skjønnsmidler dersom de får en nye ressurskrevende bruker etter at fristen for innrapportering til SHdir er gått ut.
- Flertallet av kommunene mener at eksisterende ordning, der kommunene kan søke fylkesmannen om skjønnsmidler dersom de får ansvar for en ressurskrevende bruker etter innrapporteringsfristen til SHdir, ikke fungerer tilfredsstillende.

5. Analyse og drøfting

5.1 Premisser

Denne evalueringen har fokus på evaluering av toppfinansieringsordningen i forhold til formålet med ordningen:

Å sikre at tjenestemottagere som krever stor ressursinnsats fra det kommunale tjenesteapparatet får et best mulig tilbud uavhengig av kommunenes økonomiske situasjon.

Et viktig sideblikk har vært evalueringen av den nye ordningen som ble iverksatt i 2004 i forhold til tidligere ordning med øremerkede skjønnstilskudd som ble forvaltet av Fylkesmennene.

Vi har foran redegjort for de to ordningene og de funn vi sitter med gjennom analyse av data om ordningene, intervjuer hos åtte kommuner og fire Fylkesmannsembeter, og en spørreskjemaundersøkelse hos et 40-talls kommuner som har erfaring med både ny og gammel ordning.

Nedenfor gis en oppsummering av hovedfunn med særlig vekt på analyse og drøfting i forhold til evalueringsspørsmålene, og med ROs oppsummering i forhold til spørsmålene.

5.2 Bidrar toppfinansieringsordningen til å sikre ressurskrevende brukere et godt tjenestetilbud?

Hovedspørsmålet i evalueringen har vært: *Bidrar toppfinansieringsordningen til å sikre ressurskrevende brukere et godt tjenestetilbud?* Med dette mener vi: Kommer pengene fram til målgruppen i form av gode og forutsigbare tjenester?

Ressurskrevende brukere er mennesker med langvarige og store behov for offentlig bistand. Gjennom de siste års endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er kommunene tildelt primæransvaret for denne målgruppen. I tillegg er tjenestemottagerne rimelig godt sikret gjennom lovgivningen. De fleste ressurskrevende brukere har enkeltvedtak som beskriver de tjenestene de mottar.

Staten har en rekke virkemidler for å påvirke og påse at kommunene tar det ansvar de er tildelt, og tjenestemottagerne får de tjenestene de skal ha. De viktigste er:

- Finansiering av kommunene i forhold til oppgavene de er pålagt
- Øremerkede tilskudd til særlig prioriterte oppgaver eller formål
- Klageordninger i tilknytning til lovfestede rettigheter for tjenestemottagere
- Statlige tilsyn med kommunenes virksomhet
- Rådgiving, informasjon og opplæring

Når det gjelder de ressurskrevende brukerne er det viktig å erkjenne at det *ikke bare* er toppfinansieringsordningen som bidrar til sikringen av tjenestetilbudet. En rekke av

de styringsordninger som gjelder mellom stat og kommune påvirker også tjenestetilbudet til denne målgruppen. Ut fra ROs erfaringer i dette prosjektet, synes følgende forhold å spille en sentral rolle for at tjenestetilbudet til ressurskrevende brukere er godt – i tillegg til selve toppfinansieringsordningen:

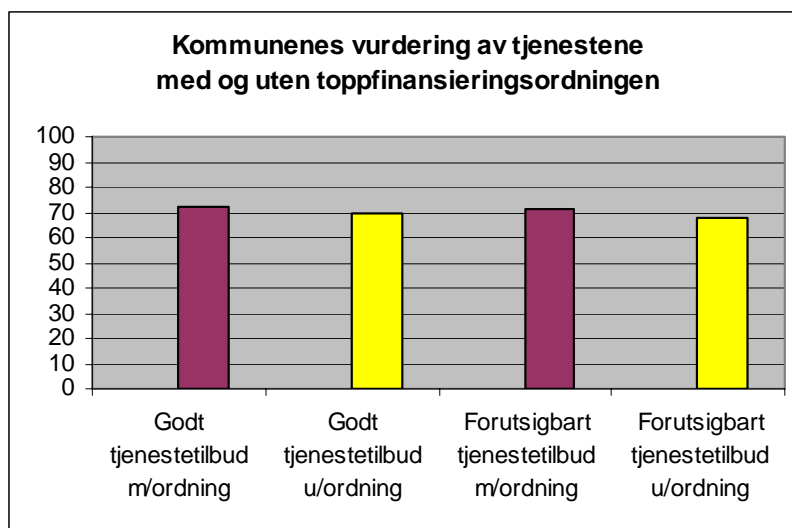
- Kommunenes faglighet og tradisjon/erfaring med å ivareta målgruppen
- Tjenestemottagernes rettigheter og etablerte faglige standarder for hva slags tjenestetilbud de har krav på
- Kommunenes allmenne evne til å prioritere tjenestemottagere med store behov framfor andre typer oppgaver
- Kommunenes basisfinansiering og generelle økonomiske bæreevne

I spørreskjemaundersøkelsen har vi forsøkt å utfordre kommunene i forhold til betydningen av toppfinansieringsordningen. Vi sitter igjen med to hovedresultater som i første omgang kan synes å stå i motstrid til hverandre:

- Toppfinansieringsordningen *bidrar betydelig* til å sikre et godt og forutsigbart tjenestetilbud til ressurskrevende brukere
- Disse tjenestemottagerne vil *uansett vært sikret* et godt og forutsigbart tjenestetilbud gitt at pengene har blitt tilført kommunesektoren på annen måte

Denne "doble" holdningen fra kommunene er gjengitt i grafen nedenfor:

Figur 8: Kommunens vurdering av tjenestene med toppfinansieringsordningen jamført med vurdering av tilbudet uten ordning



Kommunene er altså enig i at toppfinansieringsordningen bidrar til både å sikre et godt og forutsigbart tjenestetilbud. Men på den annen side mener kommunene at ressurskrevende brukerne vil være sikret et nesten like godt tjenestetilbud selv om ordningen ble tatt bort så lenge pengene fortsatt ble tilført kommunesektoren. Denne tilbakemeldingen fra kommunene understøtter ROs oppfatning fra intervjuene om at *toppfinansieringsordningen ikke alene sikrer nivået på tjenestetilbudet* til denne målgruppen.

Det er tre hovedgrunner til dette:

- Selv med toppfinansieringsordningen på plass, står kommunene fortsatt selv for 65 prosent av finansieringen av lønnskostnadene for tjenestetilbudet til ressurskrevende brukere. Grunnfinansieringen av kommunesektoren og kommunenes evne til å prioritere ressurskrevende brukere i egne budsjetter er derfor avgjørende for tjenestetilbudet til målgruppen
- Kommunene har ikke en budsjett- og regnskapsmessig håndtering av tilskuddet til ressurskrevende brukere som et *øremerket tilskudd* til de individuelle tjenestemottagerne som danner grunnlag for utbetalingen. Ofte inntektsføres tilskuddet som et rammetilskudd på sektor- eller kommunenivå. Vi kan derfor ikke si at vi har en ordning hvor "pengene følger brukerne".
- Tjenestetilbudet til de ressurskrevende brukerne er rimelig godt sikret gjennom *lovgivningen*. Så godt som alle ressurskrevende brukere har et enkeltvedtak som beskriver de tjenestene som de mottar.

Denne konklusjonen fra spørreskjemaundersøkelsen om at tilbudet til ressurskrevende brukere i stor grad ytes uavhengig av toppfinansieringsordningen, understøttes også av inntrykket fra våre kvalitative intervjuer. Men toppfinansieringsordningen gir likevel et tilleggsmoment til at disse tjenestemottagerne skal ha sine tjenester uavhengig av kommunens økonomiske situasjon. Selv om "ordningens penger" ikke direkte kommer fram til den enkelte ressurskrevende bruker, representerer ordningen en styrket finansiering av de tjenestene som ressurskrevende bruker nyter godt av og gir et tilleggsargument om at nedskjæringer eller tøffe prioriteringer ikke skal gå utover nettopp denne målgruppen som kommunene får ekstra midler fra staten for å ivareta.

Av denne konklusjonen kan en imidlertid ikke slutte at hele ordningen kan fjernes uten at det får noen konsekvenser for målgruppen ressurskrevende brukere. Fra spørreskjemaundersøkelsen har vi klare indikasjoner på at antall ressurskrevende brukere vil øke framover og at de nye tjenestemottagerne er stadig mer ressurskrevende. I en slik sammenheng vil en særfinansieringsordning både gjøre det lettere for kommunene å finne plass til nye ressurskrevende brukere på de kommunale budsjettene og gi nye ressurskrevende brukere et bedre utgangspunkt for å få et rimelig nivå av tjenester. Fra noen informanter blir også det fordelingspolitiske aspektet tillagt vekt dvs. at ingen kan peke på ressurskrevende brukere og gi dem "skylden" for at andre ikke-ressurskrevende brukere ikke alltid får et optimalt tilbud.

Videre er det ikke tvil om at mange ressurskrevende brukere innebærer spesielle utfordringer i små kommuner. En toppfinansieringsordning reduserer i særlig grad de små kommunenes økonomiske utfordringer i forhold til denne målgruppen fordi en ny ressurskrevende bruker så lett kan bli et problem for hele kommuneøkonomien.

5.3 Er den nye ordningen mer treffsikker enn den gamle ordningen?

Den gamle ordningen var basert på fylkesmannens skjønn selv om det ble gjort beregninger som grunnlag for skjønnet. I tillegg var alle kommuner over 40.000 innbyggere ikke med i ordningen. Det har derfor vært et viktig spørsmål i evalueringen å se på om *den nye ordningen oppleves mer treffsikker enn den gamle ordningen?* Med treffsikker har vi da ment: Kommer pengene fram til de kommunene

med de største relative økonomiske utfordringer når det gjelder ressurskrevende brukere?

Den nye ordningen sørger for en 100 prosent lik fordeling av tilskuddet mellom kommunene målt som egenfinansiering per innbygger over innslagspunktet. I 2005 ble belastningen – eller selvfinansieringen fra kommunene per innbygger – 107 kroner per innbygger.

Dette har ført til en betydelig omfordeling av tilskuddet ved overgangen fra gammel til ny ordning. Fra opprinnelig å være en ordning som skulle "dempe" virkningene for småkommunene av å ha et stort innslag ressurskrevende brukere, er *den nye ordningen gjort uavhengig av kommunestørrelse*. Dette gjør at den kommunegruppen som har "tjent" mest på omleggingen til ny ordning er kommuner med over 25.000 innbyggere. Dette skyldes selvsagt at kommuner over 40.000 innbyggere har kommet med og blant disse finner vi Oslo kommune som alene representerer over 10 prosent av landets innbyggere.

Denne utjevningsmodellen fører til at det ikke er totalkostnadene til ressurskrevende brukere som avgjør hvor mye tilskudd den enkelte kommune får. Derimot er kostnadsprofilen på de ressurskrevende brukerne mer avgjørende for hvor godt den enkelte kommune kommer ut av ordningen. I eksemplet under har vi vist hvordan to like store kommuner kommer ulikt ut selv om de har like store netto kostnader (etter fratrukk av andre tilskudd) til ressurskrevende brukere:

Tabell 3: Tabellen illustrer hvordan toppfinansieringsordningen slår ulikt ut for to like kommuner med like utgifter til ressurskrevende brukere, men med ulik kostnadsprofil for tjenestemottagerne.

	Kommune A	Kommune B
a) Innbyggere	10 000	10 000
b) Netto utgifter ressurskrevende brukere	10 000 000	10 000 000
c) Antall brukere	12	4
d) Kostnad pr. bruker	833 333	2 500 000
e) Innslagspunkt	725 000	725 000
f) Kostnad over innslagspunkt pr. bruker (d-e)	108 333	1 775 000
g) Tilskuddsgrunnlag totalt (f x c)	1 300 000	7 100 000
h) Kommunal egenandel (107 x a)	1 070 000	1 070 000
i) Toppfinansieringsordningen (g-h)	230 000	6 030 000
j) Kommunal finansiering totalt (b-i)	9 770 000	3 970 000
k) Kompensasjonsgrad fra ordningen (i/g)	18 %	85 %
l) Kommunens selvfinansieringsgrad (j/b)	98 %	40 %

Med like mange innbyggere og like store netto utgifter til ressurskrevende brukere (10 mill. kroner), vil kommune A måtte dekke 98 prosent av sine kostnader til målgruppen mot kommune B 40 prosent. Hvis vi bare tar i betraktning kostnadene over innslagspunktet, vil kommune A få dekket 18 prosent av sine kostnader fra toppfinansieringsordningen mot kommune B som vil få dekket 85 prosent.

Fordi toppfinansieringsordningen baserer seg på at kostnadene per innbygger skal være lik i kommunene for den delen av kostnadene som ligger *over* innslagspunktet, vil få tjenestemottagere med svært omfattende bistandsbehov gi langt større uttelling

for kommunene enn mange ressurskrevende brukere som så vidt kommer over innslagspunktet.

Ut fra dette kan en si at ordningen er treffsikker hvis den har som formål primært å utjevne kommunenes kostnader til ressurskrevende brukere over innslagspunktet, men lite treffsikker hvis formålet er å utjevne kommunenes totale kostnader til ressurskrevende brukere.

Når Stortinget vedtok nåværende ordning med 80 prosent finansiering av kostnadene over innslagspunktet, oppfattet mange kommuner dette som om denne 80-prosentregelen gjaldt for den enkelte kommune - og ikke kommunesektoren totalt. Hvis vi tar utgangspunkt i en slik variant av ordningen at for alle ressurskrevende brukere over innslagspunktet skal Staten dekke 80 prosent, vil regnestykket for de to eksempelkommunene se slik ut:

Tabell 4: Tabellen viser hvordan de to eksempelkommunene kommer ut hvis en la til grunn at kommunene generelt skulle få finansiert 80 prosent av kostnadene for ressurskrevende brukere som lå over innslagspunktet.

	Kommune A	Kommune B
a) Innbyggere	10 000	10 000
b) Netto utgifter ressurskrevende brukere	10 000 000	10 000 000
c) Antall brukere	12	4
d) Kostnad pr. bruker	833 333	2 500 000
e) Innslagspunkt	725 000	725 000
f) Kostnad over innslagspunkt pr. bruker (d-e)	108 333	1 775 000
g) Tilskuddsgrunnlag totalt (f x c)	1 300 000	7 100 000
i) Toppfinansieringsordningen (80 % av g)	1 040 000	5 680 000
j) Kommunal finansiering totalt (b-i)	8 960 000	4 320 000
k) Kompensasjonsgrad fra ordningen (i/g)	80 %	80 %
l) Kommunens selvfinansieringsgrad (j/b)	90 %	43 %

Som vi ser fra denne tabellen tjener selvsagt kommune A litt på denne alternative praktiseringen av 80-prosentregelen. Men fortsatt er det slik at dersom vi ser på totalkostnadene for ressurskrevende brukere i de to kommunene, har kommune A vesentlige større både absolutte og relative kostnader.

Det er argumenter for både å videreføre nåværende innbyggerutjevning og for å gå over til en generelle 80 prosent refusjonsordning for kostnadene over innslagspunktet. Vi vil komme tilbake til og konkludere i forhold til denne problemstillingen i oppsummeringskapitlet.

I tillegg reises hele tiden spørsmålet om hva som er et riktig eller fornuftig *innslagspunkt for ordningen*. Innslagspunktet for nåværende ordning ble fastsatt til 700.000 kroner i 2004 og prisjusteres deretter hvert år. Fra spørreundersøkelsene i kommunene viser det seg at det er flere kommuner som ønsker å senke innslagspunktet enn å øke det eller opprettholde det på dagens nivå. Kommunene opplever det som urimelig at kommuner med mange tjenestemottagere tett oppunder innslagspunktet ikke får uttelling fra ordningen, mens kommuner med noen få, men svært ressurskrevende brukere kan oppnå kompensasjonsgrader på 80-90 prosent. Men dette er også et spørsmål om hvor mye penger staten ønsker å tilføre kommunene i forhold til denne målgruppen. Hvis staten ønsker å styrke særfinansieringen av denne målgruppen kan det skje ved å høyne den

gjennomsnittlige kompensasjonsgraden utover 80 prosent eller å opprettholde 80-prosentregelen, men senke innslagspunktet.

5.4 Er den nye ordningen hensiktsmessig for å finansiere kommunenes lønnsutgifter til ressurskrevende brukere?

I tillegg til spørsmålene om ordningens bidrag til å sikre gode og forutsigbare tjenester og treffsikkerhet med hensyn til at pengene kommer til de kommunene som har størst relative kostnader knyttet til ressurskrevende brukere, var det tredje hovedspørsmålet fra oppdragsgiver *om ordningen totalt er hensiktsmessig for å finansiere lønnsutgiftene til ressurskrevende brukere.*

Den første presiseringen som vi igjen må nevne er at ordningen bare bidrar til en delfinansiering av kommunens utgifter til ressurskrevende brukere. Som tidligere vist dekker toppfinansieringsordningen bare 35 prosent av kommunens totale lønnsutgifter til målgruppen.

Drøftingen av dette spørsmålet går ikke i forhold til gammel ordning med øremerkede skjønnsmidler via Fylkesmennene, men primært på videreutvikling av eller alternativer til ordningen.

Det er nesten alle informantene og ROs entydige vurdering at den nye ordningen er langt å foretrekke framfor den gamle. Avgjørende i den forbindelse har vært overgangen fra rammebevilgning til overslagsbevilgning fra Stortingets side og at alle kommuner i utgangspunktet inngår i ordningen.

Det er lite tvil om at målgruppen ressurskrevende brukere er kommunenes ansvar på lik linje med førskolebarn, skolebarn, eldre osv. Innenfor de fleste områder finansieres kommunene i en kombinasjon av skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten via det kommunale inntektssystemet. Gjennom det kommunale inntektssystemet skjer det en tildeling av ressurser til kommunene ut fra ulike kostnadsnøkler som representerer ulikhet i kommunale behov. Store geografiske avstander, mange skolebarn og mange eldre over 80 år er eksempler på slike. Tjenestetilbudet til norske borgere sikres altså i en kombinasjon av ansvarsplassering i forvaltningssystemet, finansiering av ansvarlig organ og rettighetsfesting i lovverket.

RO oppfatter at toppfinansieringsordningen kan begrunnes med to forhold:

- Det har ikke vært mulig å finne en kostnadsnøkkel i inntektssystemet som klarer å fordele finansieringen av denne målgruppen på en treffsikker måte.
- Forskjellen mellom kommunene når det gjelder innslaget av ressurskrevende brukere er store med tilhørende konsekvenser for de kommunale budsjettene. En generell finansiering over innbyggertilskuddet i inntektssystemet vil derfor ikke være tilfredsstillende for å fange opp ulikheten i behov mellom kommunene. Dette utgangspunktet har utløst behovet for toppfinansieringsordningen.

Spørsmålet var altså om dagens toppfinansieringsordning er et hensiktsmessig virkemiddel for tilleggsfinansiering av ressurskrevende brukere?

RO har kommet til at så lenge en ikke finner en objektiv kostnadsnøkkel i inntektssystemet, så er omfanget av ressurskrevende brukere økonomisk av et slikt omfang at det berettiger en spesiell tilleggsfinansieringsordning. Hvis hensikten i tillegg er at staten skal hjelpe kommunene med finansieringen av tilbudet til tjenestemottagere som mottar tjenester av et ekstraordinært omfang – for eksempel utover hva som gis ved heldøgns sykehjemsplass – så synes ordningen både rimelig treffsikker og rimelig hensiktsmessig.

Det er to tilleggsspørsmål som i den forbindelse må drøftes:

- Hvorfor er det bare lønnskostnadene som skal dekkes?
- Hvorfor bør ikke toppfinansieringsordningen dekke 100 prosent av merkostnadene?

Det er opplagt at ressurskrevende brukere har kostnader langt utover direkte lønnskostnader. Fra sykehjemmene vet vi at direkte lønnskostnader utgjør om lag 70-85 prosent av totalkostnadene. Det gis derfor et mangelfullt bilde av kostnadene for ressurskrevende brukere når bare direkte lønnskostnader tas med. Kommunenes andel av finansieringen av ressurskrevende brukere er av denne grunn også betydelig større enn 65 prosent som framkommer ved bare å se på direkte lønnskostnader. Det er en klar stemning blant kommunene som har deltatt i spørreundersøkelsen for at ordningen *bør legge de totale kostnadene til ressurskrevende brukere til grunn for både innslagspunkt og beregning av tilskuddet.*

Det andre spørsmålet er: Når en først har med en toppfinansieringsordning å gjøre – bør ikke den da dekke 100 prosent av de overskytende kostnadene. En slik endring vil for 2005 medføre at kommunenes tilskudd fra ordningen øker fra 1.852 mill. kroner til 2.222 mill. kroner – en økning med 370 mill. kroner. Det eneste argumentet mot en slik "100 prosent refusjonsordning" vil være at kommunene da ville miste insitamentet for å holde kostnadene til ressurskrevende brukere nede.

RO har konkludert med følgende:

- Så lenge toppfinansieringsordningen bare er en delfinansieringsordning er det ikke noe poeng i seg selv å få med alle kostnadene til ressurskrevende brukerne, så lenge direkte lønnskostnader utgjør en god indikator for hvordan tjenestebehovet varierer fra tjenestemottager til tjenestemottager og fra kommunene til kommune. Direkte lønnskostnader har kommunene oftest eksakt informasjon om – fullstendige tjenstekalkyler er kompliserte eller svært ofte fraværende i kommunene. Dersom en ønsker å øke statens andel av totalfinansieringen, kan dette gjøres enklest ved å senke innslagspunktet eller øke den gjennomsnittlige kompensasjonsgraden (80 prosent).
- Dersom en tar med totalkostnadene – og ikke bare lønnskostnadene – dekker kommunene trolig rundt 80 prosent av utgiftene til ressurskrevende brukere. Tilbudet til målgruppen er derfor grunnleggende avhengig av en god grunnfinansiering av kommunene og lokal prioritering av målgruppen. Hovedutfordringen knyttet til finansieringen av tjenestetilbudet til ressurskrevende brukere mener RO derfor ligger på grunnfinansieringen av kommunene.
- RO er ikke i stand til å si at en 90 prosent refusjonsordning av overstigende kostnader – eller en 70 prosent refusjonsordning – kan sies å være et mer optimalt nivå på utjevningsordningen enn dagens 80 prosent som er politisk

fastsatt. Imidlertid er det grunn til å tro at en 100 prosent ordning kan ha uheldige insentivvirkninger.

- Når IPLOS eller andre metoder kan tas i bruk for å innlemme faktoren ressurskrevende brukere som objektiv kostnadsnøkkel i inntektssystemet, synes det som om ordningen kan utvikles uten negative konsekvenser verken for kommunene eller de ressurskrevende brukerne.

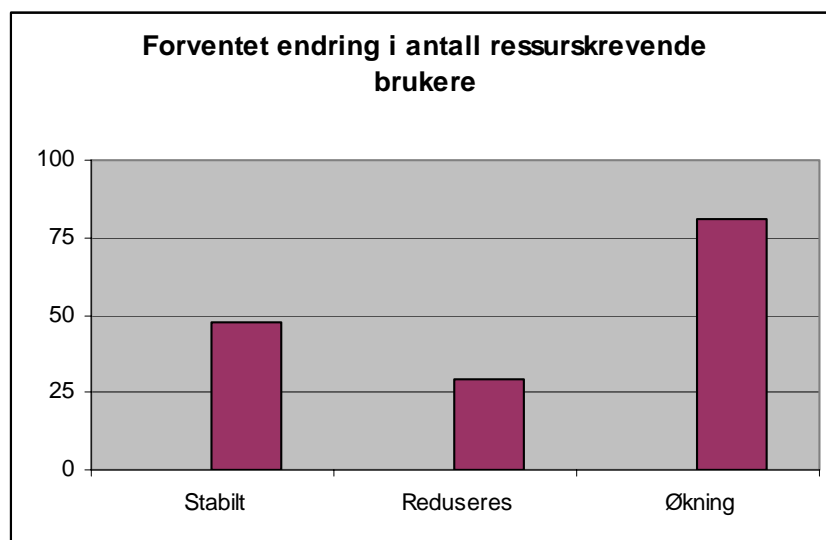
5.5 Forhold som gjelder utvikling i behov og brukere

Oppdragsgiver har vært opptatt av forklaringen på veksten i antall ressurskrevende brukere og om denne veksten fortsetter. Antall ressurskrevende brukere sank fra rundt 5700 i den gamle ordningen til 3398 ressurskrevende brukere i den nye ordningens første år. Antall ressurskrevende brukere vokste imidlertid igjen fra 2004 til 2005 med ca.11 prosent til 3766. Dette skjedde i et år der innslagspunktet samtidig ble prisjustert slik at vi her snakker om en reell vekst i målgruppen.

ROs oppfatning er at hele denne veksten på ca.11 prosent fra 2004 til 2005 ikke representerer en reell vekst i antall mennesker som dette året fikk et tjenesteomfang som gjør at de ble ressurskrevende. Det er rimelig å anta at veksten skyldes like mye at kommunene har blitt dyktigere i å dokumentere og rapportere ressursbruk i ordningens andre år.

I spørreundersøkelsen har vi spurt kommunene om hva slag utvikling som forventes når det gjelder antall ressurskrevende brukere videre framover:

Figur 9: Grafen viser kommunenes forventede utvikling i antall ressurskrevende brukere de nærmeste 2-5 år



Som vi ser av grafen er det flest kommuner som forventer en økning framover. Et klart mindretall forventer en reduksjon. Når kommunene blir spurt om forklaringer på forventet økning, så er svarene i prioritert rekkefølge:

- Økt tjenestebehov hos eksisterende tjenestemottagere som dermed kommer over innslagspunktet
- Nye ressurskrevende brukere med kognitiv svikt

- Nye ressurskrevende brukere med psykiske lidelser
- Nye ressurskrevende brukere med somatiske sykdommer eller fysiske skader
- Nye ressurskrevende brukere med langvarige sosiale problemer
- Nye ressurskrevende brukere gjennom innflytting
- Nye ressurskrevende brukere gjennom at vi blir dyktigere til å dokumentere faktisk ressursbruk

Framover synes altså veksten å komme på grunn av reelt flere tjenestemottagere med omfattende og langvarige behov knyttet til en rekke objektiv helse/sosiale forhold. Noe av veksten vil også skje på grunn av behovet for å oppgradere tjenestene til eksisterende tjenestemottagere. Lite av veksten vil være knyttet til kommunenes evne til bedre å dokumentere kostnadene for dagens ressurskrevende brukere.

5.6 Forhold som gjelder kommunenes økonomi og styring

I forhold til kommunenes økonomi og styring har oppdragsgiver vært opptatt av om den nye ordningen har bidratt til å skape en *større forutsigbarhet* i forhold til finansieringen av ressurskrevende brukere. Den gamle ordningen var lite forutsigbar fordi den både var knyttet til en årlig rammebevilgning i statsbudsjettet og fylkesmennenes noe varierende skjønn. Den nye ordningen framstår derfor som langt mer forutsigbar både fordi den er knyttet til en overslagsbevilgning og at fordelingen til kommunene skjer hvert år i henhold til et regelverk som etter hvert begynner å bli tydelig og etablert.

Det har likevel vært stor usikkerhet knyttet til den nye ordningen ved overgangen fra gammel ordning. En rekke kommuner hadde misforstått 80 prosent regelen og trodd at denne gjaldt for hver enkelt kommune. For arbeidet med ordningen i 2005 synes kommunene å være mye mer klar over hvordan ordningen fungerer og flere kommuner har gjort konkrete estimater for 2005-utbetalingen som er lagt inn i budsjettene. Et viktig poeng fra kommunenes side har vært at det skal være mulig å budsjettere utbetalingene fra ordningen.

Hovedkonklusjonen er at ordningen oppleves rimelig forutsigbar så lenge grunnpilarene 80 prosent refusjon, overslagsbevilgning og bare prisjustering av innslagspunktet står fast.

Denne konklusjonen støttes også i spørreundersøkelsen fra kommunene. Flertallet mener at den nye ordningen er mer forutsigbar enn den tidligere ordningen og at det har blitt enklere å budsjettere og planlegge tjenestene. Og ordningen oppleves mer forutsigbar og kontrollerbar fordi den bygger på kjente og objektive kriterier uten muligheter for skjønn.

Et ytterligere spørsmål har vært om ordningen har bidratt til at *kommunene har fått finansiert en større andel av sine lønnsutgifter* innenfor helse-, sosial-, pleie- og omsorgstjenestene gjennom øremerkede tilskudd?

Vi har tidligere vist at den nye ordningen kanaliserer vesentlig større beløp til kommunene enn den gamle ordningen. Den statlige toppfinansieringen har økt fra 9 prosent (2002) av kommunens lønnsutgifter til ressurskrevende brukere til 35 prosent

i 2004. Med en vekst i overføringene fra 636 mill. kroner i det siste året for gammel ordning til 1 505 mill. kroner i 2004 og videre opp til 1 852 mill. kroner i 2005, representerer denne utviklingen en uvanlig sterk vekst i statens direkte finansielle engasjement i forhold til en kommunal oppgave.

Den nye ordningen har derfor uten tvil ført til at kommunene får finansiert en større andel av sine lønnsutgifter til ressurskrevende brukere som får sammensatte og langvarige tjenester fra kommunenes helse-, sosial-, pleie- og omsorgstjeneste i den nye ordningen enn i den gamle.

Ved overgangen fra gammel til ny ordning, ble alle kommuner innlemmet i ordningen – også kommuner over 40.000 innbyggere. Et spørsmål i evalueringsoppdraget er om den nye ordningen har *forsterket eller minsket skjevheter mellom store og små kommuner*? Spørsmålet bygger på den forutsetning at det var en skjevhet i utgangspunktet. Spørsmålet avhenger videre av hva som har vært hovedmålsettingene med de to ordningene. For RO synes det som om gammel og ny ordning har hatt ulike målsettinger:

- Gammel ordning: Bidra til å kompensere store utgiftsforskjeller som små- og mellomstore kommuner fikk i forbindelse med relativt store utgifter til ressurskrevende brukere. Fokus: *Utjevningsordning mellom små og mellomstore kommuner med ulikt antall ressurskrevende brukere*
- Ny ordning: Være en generell toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere uavhengig av kommunestørrelse. Over innslagspunktet vil staten i snitt dekke 80 prosent av lønnskostnadene slik at alle kommuner har relativt samme belastning per innbygger. Fokus: *Generell toppfinansiering av ressurskrevende brukere uavhengig av kommunestørrelse*

Det er derfor ikke relevant å sammenligne gammel og ny ordning med hensyn til fordelingsvirkninger mellom kommunene da de to ordningene er forutsatt å virke ulikt. Men dersom vi ser på konsekvensene av overgangen fra gammel til ny ordning, viser det seg at kommunene over 25 000 innbyggere mottar 49 prosent av det nye tilskuddet, mens de bare mottok 20 prosent fra den tidligere ordningen med øremerket skjønnskudd. Og forklaringen er selvsagt at her er kommuner over 40.000 innbyggere kommet med, inkludert Oslo. Kommuner med 40.000 og flere innbyggere fikk ikke skjønnskudd fra fylkesmannen til ressurskrevende brukere i gammel ordning.

Større kommuner er derfor blitt vinnere i den nye ordningen i forhold til hvordan den gamle ordningen både var innrettet og ble praktisert.

Men velger en å se på omleggingen av ordningen som en endring fra en utjevningsordning for småkommuner til en generell toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere, så kan en *ikke* si at storkommunene har blitt vinnere i den nye ordningen på bekostning av småkommunene. I den nye ordningen får kommuner over 25 000 innbyggere 49 prosent av tilskuddet og de representerer på samme tid 49 prosent av Norges befolkning.

Oppdragsgiver har også vært opptatt av *om økningen i innslagspunktet har resultert i lavere refusjonskrav* fra de enkelte kommuner?

Vi kan først slå fast at refusjonsgrunnlaget falt dramatisk i overgangen fra gammel til ny ordning. Kommunenes nettokostnader til målgruppen sank med 29 prosent fra 5.973 mill. kroner i 2002 til 4.260 mill. kroner i 2004. Dette skyldes som vi tidligere har nevnt i hovedsak strengere krav til dokumentasjon av kostnadene i ny ordning og innføring av aldersgrense på 67 år.

Ser vi imidlertid på endringene fra 2004 til 2005 så økte innslagspunktet med vel 3,5 prosent fra 700.000 kroner til 725.000 kroner. Men kommunens totale nettoutgifter til målgruppen øker langt sterkere enn 3,5 prosent. Faktisk er økningen fra 2004 til 2005 på over 18 prosent (fra om lag 4.3 mrd. kroner til vel 5.0 mrd. kroner). Kommunenes utgifter *utover* innslagspunktet stiger med hele 23 prosent fra 2004 til 2005. Av denne veksten står økningen i antall ressurskrevende brukere for bare 11 prosentpoeng av veksten.

De nasjonale tallene viser derfor at refusjonskravene fra kommunene øker sterkere enn prisstigningen og det prisjusterte innslagspunktet.

Det føres en både faglig og politiske diskusjon om øremerking av midler fra statens side er et ønskelig og hensiktsmessig styringsmiddel. Skepsisen begrunnes dels i lokaldemokratiske forhold og dels i økonomiske forhold fordi øremerking antas å redusere den lokalpolitiske handlefriheten og prioriteringen, og gir negative insentiver til bedring av ressursutnyttelsen i kommunene. Med ressursutnyttelse tenker vi da både på prioriteringseffektivitet (hvilke formål pengene brukes til) og kostnadseffektivitet (hva en får ut av pengene).

Disse problemstillingene er drøftet i en rekke sammenhenger og så sent som i kommuneproposisjonen for 2004¹¹ ble det lagt fram en plan for innlemming av en rekke øremerkede tilskudd i den ordinære rammefinansieringen av kommunene. Motivasjonen var både å styrke kommunenes handlefrihet og få en bedre tilpassing av tjenestene til tjenestemottagernes behov.

Overgangen til større grad av rammefinansiering må sees i sammenheng med at en har hatt en utvikling parallell med sterkere regelstyring og rettighetsfesting. I noen sammenhenger gis tjenestemottagerne også individuelle rettskrav gjennom lovgivningen som kan forfølges gjennom klageadgang og i siste instans bli grunnlag for prøving for domstolene¹².

RO har ikke gått dypt inn i problemstillingen om toppfinansieringsordningen gir gode eller dårlige insentiver til kommunenes ressursutnyttelse. Av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen fra kommunene kan en lese:

- Ordningen vurderes ikke å påvirke kommunens prioritering av ressurser til tjenestemottagere med store behov
- Ordningen fører ikke til at ressurskrevende brukere tildeles tjenester på bekostning av øvrige tjenestemottagerne

¹¹ St.prp. nr. 66 (2002-2003) Kommuneproposisjonen

¹² St.meld. nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati

- Ordningen fører ikke til at en får et overforbruk av tjenester til ressurskrevende brukere
- Ordningen fører ikke til at enkelte tjenestemottager med nettolønnskostnader rett under innslagspunktet får tildelt økte tjenester i den hensikt at de skal komme med i ordningen

RO mener spørsmålet om incentiver til ordningen kan oppsummeres slik:

- Kommunene har et klart og oppfattet ansvar for de målgrupper som kommer inn under toppfinansieringsordningen
- Brukergruppen prioriteres politisk og ressursmessig uavhengig av toppfinansieringsordningen (80 prosent finansieres av kommunene uavhengig av toppfinansieringsordningen)
- Ressursbruken innenfor den enkelte tjeneste skjer med utgangspunkt i den totale ramme som tjenesten er bevilget over kommunebudsjettet – og ikke med utgangspunkt i hvordan rammen er blitt finansiert
- Svært få av de som operativt leder tjenestene mot målgruppen, har dyptgående kjennskap til finansieringsordningen og hvordan ulike tilpasninger kan føre til mer eller mindre uttelling fra ordningen

Samlet er det derfor ROs inntrykk at toppfinansieringsordningen fungerer nøytralt i forhold til kommuners prioritering og kostnadseffektivitet. RO har ikke registret vesentlige uheldige tilpasninger i kjølvannet av ordningen, som heller har hatt som hensikt å tilpasse seg ordningen enn å tjene de ressurskrevende brukerne.

5.7 Forhold som gjelder administrasjon av ordningen

Oppdragsgiver har også stilt flere spørsmål om administrasjon av ordningen som evalueringen skal besvare. Et første spørsmål har vært om *informasjonen om ordningen* fra departement og direktoratet har vært tilfredsstillende?

Den viktigste kilde for informasjon om ordningen i kommunene synes å ha vært de to rundskrivene som gikk til kommunene i 2004 og 2005 – det siste benevnt som Rundskriv IS-7/2005 av 02.03.2005. Ordningen har manglet et offisielt regelverk de to første årene, men dette er nå på plass. I tillegg har fylkesmennene i de fleste fylker gitt informasjon om ordningen høsten 2003 i forbindelse med det økonomiske opplegget for kommunene for 2004. Det ble videre gitt en ganske omfattende orientering om omlegging av ordningen og valg av modeller i Kommuneproposisjonen våren 2003 (St.prp. nr. 66 (2002-2003)). Få eller ingen av de vi har intervjuet i kommunene hadde særlig kjennskap til de vurderinger som ble gjort av ulike modeller blant annet via arbeidet til den Interdepartementale arbeidsgruppen.

Sosial- og helsedirektoratet har informasjon om ordningen på sine hjemmesider (<http://www.SHdir.no/index.db2?id=15670>), men siden brukes lite aktivt i å informere utover å legge ut dokumenter som uansett er sendt kommunene.

Gjennom spørreundersøkelsene gir kommunene tilbakemelding på at de er *godt fornøyd med både tilsendte informasjon, SHDIRs hjemmesider og regelverket for ordningen.*

Fylkesmennene har ingen aktiv rolle lenger i forhold til den nye finansieringsordningen. Vårt inntrykk er at det både på kommune(økonomi)siden og på fagsiden hos Fylkesmennene er liten kunnskap om den nye ordningen.

Når ordningen teknisk framstår som en refusjonsordning basert på faktisk ressursbruk til målgruppen det foregående år, så blir *spørsmålet om dokumentasjon av selve tilskuddsgrunnlaget* fra kommunene sentralt i administrasjonen av ordningen.

For det første: Det synes som om kommunene med relativt lite arbeidsinnsats (fra 1 til 4 timer per ressurskrevende bruker per år) klarer å samle sammen den informasjon som skal til for å sende søknaden til direktoratet. Det er derfor ikke knyttet noen stor administrativ innsats til denne rapporteringen.

Spørsmålet er likevel om kvaliteten i informasjonsgrunnlaget er godt nok. Det er vårt inntrykk at svært få kommuner fører prosjektrengskaper for hver enkelt ressurskrevende bruker – og dermed kan legge disse til grunn for søknaden.

Som følge av dette må kommunene lage etterkalkyler for ressursbruken. Utfordringen blir da dels å få oversikt over faktisk tjenesteomfang gjennom et helt år og deretter hva lønnskostnadene for tjenesteomfanget har vært. Her velger kommunene ulike praktiske måter å gjøre dette på. Når det gjelder tjenesteomfang brukes enkeltvedtak gjerne i kombinasjon med faktiske bemanningsplaner og/eller lønnsregnskaper. Når det gjelder lønnskostnadene beregner de fleste kommuner en gjennomsnittlig timepris eller årsverkskostnad som reflekterer den miks av ulike profesjoner med ulikt lønnsnivå som arbeider i tjenestene.

I forhold til omfanget av den direkte tjenesteytingen til ressurskrevende brukere, synes det å være et rimelig sikkert og kontrollerbart informasjonsgrunnlag som framlegges, og som revisor i liten grad har merknader til. Utfordringen er lønnskostnader som ligger i gråsonen som for eksempel:

- Samhandlingstid knyttet til konkrete ressurskrevende brukere – for eksempel i forbindelse med ansvarsgrupper, utarbeidelse av individuell plan osv
- Arbeidsgivers egenandel ved sykdom
- Korttidsvikarer, overtid, ekstrahjelp

Dette har ført til at kommuners kalkulasjonssats for det som vi oppfatter som like tjenester, varierer fra 240 til 300 kr per time eller fra under 400.000 til over 500.000 kroner per årsverk. Denne forskjellen representerer en forskjell på 25 prosent.

Det er ROs oppfattelse at *dette slingringsmonnet i hovedsak ikke representerer ulikheter i det faktiske kostnadsbildet i kommunene, men er ulike måter å tolke hva som skal inn i begrepet "direkte lønnsutgifter"*.

Noen kommuner har også tolket begrepet "direkte lønnsutgifter" så vidt at de har pådratt seg merknader fra revisor. I noen tilfeller der kommunene ikke har tatt revisors merknader til følge, finnes det eksempler på at kommunenes grunnlag likevel er sendt inn til direktoratet og lagt til grunn for beregningen og utbetalingen.

RO mener at det er grunnlag for ytterligere retningslinjer på dette punktet i forhold til hva slags kostnader som skal inngå i beregning av time-/årskostnad og hva slags time-/ressursomfang som kan inngå i beregning av total kostnad per ressurskrevende bruker.

Videre bør direktoratet vurdere å sette krav til at bare søknader uten merknader fra revisor skal sendes inn til direktoratet gjennom den ordinære rapporteringslinjen. I tilfelle kommuner ønsker å sende refusjonskrav som ikke er godkjent av revisor, bør disse sendes inn som enkeltstående saker som *underlegges en selvstendig saksbehandling i direktoratet*.

For de åtte kommuner som har inngått i ROs dybdeundersøkelse, har ingen hatt merknader til den *elektroniske innrapporteringen*. I den grad denne skulle videreutvikles, har det kommet innspill på at det kunne etableres en Webmodul hvor kommunene kunne legge inn sine tall direkte og kanskje få simulert sitt foreløpige tilskudd. Et eksempel på en slik løsning er den såkalte Stolp-modellen som kommunene bruker for å beregne sine inntekter.

Det har vært en vesentlig *omlegging av rapporteringsrutinene* fra den gamle fylkesmannsordningen til dagens toppfinansieringsordning. Rapporteringen er nå basert på godt dokumentert ressursbruk fra siste år, mens det i fylkesmannsordningen var grove estimater over ressursbruken det kommende året. Ut fra ROs erfaring med de åtte kommunene kan vi ikke se at rapporteringsrutinene i kommunene er vesentlig endret fra 2004 til 2005. Noen har drøftet innføring av prosjektrengskap per ressurskrevende bruker, men har kommet til at dette blir for krevende og ikke nødvendigvis gir et mer riktig bilde.

Den endringen vi tydeligst har registrert fra 2004 til 2005 er at noen kommuner har snakket sammen og blitt kjent med at det er et visst slingringsmonn når det gjelder tolkningen av regelverket med hensyn til utgifter som kan inngå – og særlig timekalkulasjonssatsen.

En kan selvsagt problematisere om toppfinansieringsordningen er å betrakte som en *refusjonsordning* eller en *tilskuddsordning*. En kan velge å se på den som en refusjonsordning dvs. at de beløp som utbetales i juni 2005 er statens refusjon for kommuners innsats mot ressurskrevende brukere i 2004. I tilfelle burde det i regnskapet for 2004 vært ført et krav på staten basert på estimert refusjon. Dette gjøres ikke selv om kommunene fører regnskap etter anordningsprinsippet. Den andre måten er å se på ordningen som en *tilskuddsordning*. Det spesielle med tilskuddet for 2005 er da at det beregnes på grunnlag av informasjon fra fjoråret (2004) og ikke budsjetterte kostnader for 2005.

Slik ordningen i dag fungerer, kan det gå over 2 år fra en kommune får en ny ressurskrevende bruker til kommunen får det første bidrag fra toppfinansieringsordningen til å finansiere tilbudet til denne tjenestemottageren. Fra spørreskjemaundersøkelsen kan en lese at det er et lite flertall som mener at innrapporteringen med fordel kan flyttes fram til februar dersom dette fører til at tilskuddet også utbetales et par måneder tidligere. Det vil både styrke kommunenes likviditet og på et tidligere tidspunkt i året fjerne usikkerheten som ligger i budsjettet

når det gjelder inntektsanslaget for ordningen. Det er lite stemning for å gjøre ordningen mer finmasket ved for eksempel å gå over til halvårlig rapportering. *Kommunene synes lite opptatt av å gjøre ordningen mer finmasket i forhold til for eksempel hyppigere rapportering for å få med endringer i antall ressurskrevende brukere eller utgiftsnivået raskere. Kommunene har gjennomgående heller ingen store merknader til at tilskuddet først kommer midt i året. Det viktigste er forutsigbarhet fra år til år og at rundskrivet fra direktoratet kommer ut i god tid før fristen.*

For de nye ressurskrevende brukerne med svært omfattende tjenestebehov som kommunene får ansvaret for, har kommunene mulighet til å gå til fylkesmennene og be om økt skjønnskudd mens de venter på at toppfinansieringsordningen skal ta over. Spørreundersøkelsen viser at denne muligheten ikke er noe særlig kjent og således heller ikke fungerer så godt sett fra kommunenes ståsted.

Et nytt element som kom inn med den nye ordningen i 2004, var samarbeidet med *kommunerevisjonen* for å få kvalitetssikret refusjonsgrunnlaget. RO har registrert at det eksisterer to ulike samarbeidsrelasjoner mellom kommunerevisjonen og kommunene – og som dels er av ulik prinsipiell art:

- I noen kommuner *samarbeider* kommunen og revisjonen tett og godt om både å få fram refusjonsgrunnlaget og prinsippet for beregningen. Her er det sjelden eller aldri merknader fra revisor til refusjonssøknaden.
- I andre kommuner arbeider administrasjonen uavhengig av revisor når det gjelder å få fram refusjonsgrunnlaget. Når dette foreligger kommer revisor og gjør sine avtalte kontrollhandlinger og på det grunnlaget avgir revisor sin *uttale*. Har revisor merknader, må kommunen vurdere å rette søknaden i tråd med revisors påpekning eller sende inn søknaden med merknad fra revisor.

Kommunerevisjonen er etter hvert organisert i store distrikter. I noen distrikter har revisjonen internt hatt en synkronisering av sitt arbeid og sin praksis i forhold til toppfinansieringsordningen. I andre distrikt varierer praksisen fra revisor til revisor. RO har et inntrykk av at revisorene gjennomfører sine kontrollhandlinger rimelig likt fra kommunen til kommune i tråd med de detaljerte retningslinjene som foreligger. Vi registrerer likevel at enkeltrevisorer kan utøve ulikt skjønn – noen har godkjent årsverkskostnader over 500.000 kroner, mens en i andre kommuner har pådratt seg merknad for en slik ekspansiv kalkyle.

Samlet er kommunene meget godt fornøyd med kommunerevisjonens arbeid og mener at revisor har bidratt til en betydelig kvalitetssikring av innrapporterte data.

Det synes også som om revisor i en rekke kommuner har hatt merknader til kommunens rapportering – merknader som kommunene i overveiende grad har hensyntatt. Det er ikke flertall blant kommunene med hensyn til å sløyfe obligatorisk kontroll i alle kommuner hvert år til fordel for stikkprøvekontroller.

De fleste revisorer som RO har snakket med framhever at denne ordningen ikke er særlig komplisert eller har stor risiko ut fra en vesentlighetsbetraktning eller risikovurdering. Revisor bruker derfor relativt lite tid på kontrollen – maksimum 1 time per ressurskrevende bruker. Vi vil anslå at samlet ressursbruk til kontroll av

refusjonsgrunnlagene i kommunene ligger mellom 1 og 2 årsverk totalt. Om dette er mye eller lite i forhold til en ordning som årlige kanaliserer nærmere 2 mrd. kroner til kommunesektoren, kan selvsagt diskuteres.

ROs vurdering er at revisors kontroll av grunnlaget for søknadene oppleves positivt av kommunene og har bidratt til å kvalitetssikre søknadsgrunnlaget.

6. Oppsummering og anbefalinger

6.1 Oppsummering

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere eksisterer fordi en ikke har funnet en tilfredsstillende objektiv kostnadsnøkkel i det kommunale inntektssystemet til å utjevne og finansiere kommunenes kostnader til denne målgruppen.

Toppfinansieringsordningen representerer knapt 1 prosent av kommunenes totale inntekter og dekker bare omlag 20 prosent av kommunenes totalkostnader til ressurskrevende brukere.

Likevel oppleves ordningen som nødvendig, og at den både gjennom sin tilførsel av midler og økt fokus på målgruppen ressurskrevende brukere, bidrar til å sikre gode tjenester til målgruppen. Det er viktig at ordning er stabil og forutsigbar over tid. To grunnleggende forhold her er:

- Fortsatt bare prisjustering av innslagspunktet
- Fortsatt overslagsbevilgning fra Stortingets side

Ordningen er svært treffsikker når det gjelder å utjevne kommuners kostnader til ressurskrevende brukere utover innslagspunktet for ordningen.

Selv om den er en særfinansieringsordning, så oppfattes den rimelig lett å administrere.

Den nye ordningen som ble innført fra 2004 oppleves som langt mer treffsikker, forutsigbar og rettferdig enn tidligere ordning forvaltet av fylkesmennene.

6.2 Forslag om innføring av nasjonalt fastsatt kalkulasjonssats

I sitt utbetalingsbrev av 28.06.2005 varsler Sosial- og helsedirektoratet strengere krav til kommunenes dokumentasjon som skal følge rapporteringen for 2006. For at en tjenestemottager skal kunne inngå i søknadsgrunnlaget, må det foreligge enkeltvedtak om tildeling av helse-, sosial- og omsorgstjenester. Enkeltvedtaket må oppfylle forvaltningslovens krav. Tjenestens omfang skal framgå av vedtaket for eksempel i form at antall timer.

RO støtter dette kravet som direktoratet stiller for å få etablert en god forvaltningspraksis knyttet til disse tjenestemottagerne og som også oppfyller helse- og sosiallovgivningens krav. Vilkår knyttet til en tilskuddsordning kan være et viktig virkemiddel for å få til en bedring av forvaltningspraksis overfor målgruppen.

Men i forhold til forvaltning av toppfinansieringsordningen, mener RO at hovedproblemet ikke er dokumentasjon av tjenesteomfanget. I overveiende grad er kravet om enkeltvedtak i dag på plass selv om det for en stor andel vedtak mangler en tydelig utmåling av tjenestene. Det er rimelig å anta at dette vil bedres vesentlig med de krav som direktoratet setter for søknadsrunden i 2006.

Den største svakheten ved dagens ordning er usikkerhet og stort slingsmonn knyttet til den kalkulasjonssatsen (timepris) som brukes for å beregne

ressursinnsatsen. RO har i rapporten antydnet at lik ressursinnsats kan beregnes fra 240 til 300 kroner per time. Det er klart at en slik stor forskjell har stor betydning for beregning av kommunens kostnader – og i siste omgang antall tjenestemottagere som passerer innslagspunktet og dermed kommunenes utbetalinger fra ordningen.

RO vil derfor tilrå at det settes i gang et arbeid sammen med kommunene for å komme fram til en omforent kalkulasjonssats per time som legges til grunn for beregning av kommunenes kostnader for den enkelte ressurskrevende bruker. Kombinert med enkeltvedtak som utmåler tjenesteomfanget, vil beregningen av kostnadsgrunnlaget kunne bli så enkelt:

$$\text{Nasjonalt fastsatt kalkulasjonssats} \times \text{timer i året ut fra enkeltvedtak} \\ = \text{kommuners bruttokostnad per ressurskrevende bruker}$$

En kan enten komme fram til bare en gjennomgående kalkulasjonssats uavhengig av yrkesgruppe (som vil være aller enklest) eller for eksempel en sats for ufaglært og en for faglært.

Med tjenestevolum forankret i enkeltvedtak og kalkulasjonssats fastsatt nasjonalt, vil ordningen både bli mer robust, forutsigbar og enklere – både å forvalte for SHdir og forholde seg til for kommunene.

6.3 Forslag om innføring av 80-prosent finansiering på brukernivå

RO har foran redegjort for dagens 80-prosentregel som gjelder for kommunesektorens samlede kostnader utover innslagspunktet. 80-prosentregelen gjelder altså ikke verken på kommunenivå eller for den enkelte ressurskrevende bruker.

RO har kommet til – at hvis formålet er å sikre tjenestetilbudet til den enkelte ressurskrevende bruker – bør ordningen omlegges slik at de som er ressurskrevende brukere er sikret en 80 prosent statlig finansiering av sitt tjenestetilbud over innslagspunktet.

Vi skal kort grunngi vår anbefaling på dette punkt:

- En justering av det kommunale inntektssystemet har vært vurdert av det såkalte Borge-utvalget¹³ som la fram sin innstilling i oktober 2005. Dette utvalget forutsetter at toppfinansieringsordningen fortsetter: "Utvalget legger til grunn at dagens særskilte refusjonsordning for ressurskrevende brukere videreføres og fungerer sammen med den nye kostnadsnøkkelen" (for omsorgstjenestene). Ved å se toppfinansieringsordningen som en integrert del av statens inntektssystem for kommunene, blir det klarere at formålet med ordningen er å finansiere tjenestene til ressurskrevende brukere (dvs. kostnadene over innslagspunktet) – og ingen andre formål. Av den grunn kan den innbyggerbaserte utjevningen mellom kommunene utgå fordi *inntektsutjevningen mellom kommunene ivaretas av selve inntektssystemet for sektoren*

¹³ NOU 2005:18: Fordeling, forenkling, forbedring

- En overgang til 80 prosent refusjon av kostnadene til den enkelte ressurskrevende bruker styrker den opplevde øremerkingen av midlene. Det blir lettere å tenke at det ikke er kommunen som får pengene fra ordningen, men at det faktiske *er penger til finansiering av tjenestene til NN* (pengene følger tjenestemottageren)
- En 80 prosent refusjonsordningen for den enkelte ressurskrevende bruker øker forutsigbarheten i ordningen og gjør det mye *enklere for kommunene både å budsjettere og planlegge tjenestene* – både samlet og for den enkelte ressurskrevende bruker

6.4 Endringer som har vært vurdert, men som ikke fremmes

Vi har i samtalen med aktørene og i drøftingene i denne rapporten testet og drøftet en rekke mulige tekniske endringer av ordningen som ikke berører ordningens målsetting og grunnleggende funksjon:

- Legge totale netto kostnader per ressurskrevende bruker til grunn for refusjonen i stedet for bare direkte lønnskostnader
- Flytte tidspunktet for søknad fra april til februar og utbetalingen fra juni/juli til mars/april
- Gå fra en Excelbasert innrapportering til en WEB-basert
- Dropp revisors årlige kontroll og i stedet bruke stikkprøvekontroll
- Å kreve revisorgodkjenning av søknad om tilskudd

Samlet har vi kommet til at det er viktigere med forslag som bidrar til stabilitet og forutsigbarhet i ordningen, enn endringer hvor endringskostnadene fort kan bli større enn gevinstene.

Begrepskatalog

Begrep	Definisjon – forståelse
Ressurskrevende bruker	<p>En ressurskrevende bruker er i henhold til definisjonen knyttet til toppfinansieringsordningen en person med store hjelpebehov og som mottar omfattende helse- sosial- pleie- og omsorgstjenester fra kommunen. Dette kan blant annet gjelde psykisk utviklingshemmede, fysisk funksjonshemmede, rusmiddelmissbrukere og personer med psykiske lidelser. Kommunalkomiteen har presisert at sterkt hjelpetrengende eldre over 67 år skal finansieres gjennom ordinære midler til eldreomsorgen i kommunene. Dette betyr at brukere over 67 år <u>ikke</u> omfattes av toppfinansieringen.</p>
Nettoutgift per bruker	<p>Netto utgifter er de direkte lønnsutgifter som kommunen har, fratrukket alle tilskudd knyttet til den aktuelle tjenestemottager. Det gjelder lønnsutgifter som omfattes av lønnsartene 010-099 til tjenestemottagere innenfor helse-, sosial-, pleie- og omsorgstjenesten. Direkte lønnsutgifter må ligge under bestemte KOSTRA-funksjoner og KOSTRA-arter i regnskapet. Sosial- og helsedirektoratet har i eget rundskriv gjort rede for hvilken KOSTRA-funksjoner og KOSTRA-arter dette dreier seg om (Rundskriv IS-7/2005).</p> <p>I følge Rundskriv IS-7/2005 må direkte lønnsutgifter være basert på vedtatt bemanningsplan knyttet til den enkelte tjenestemottager. Ved sykdom eller permisjon skal kun lønnsuttgiftene til den som til en hver tid står i stillingen tas med i beregningsgrunnlaget. Lønnsutgifter til vikarer finansiert av sykepenger skal ikke medregnes. Indirekte lønnskostnader og kostnader knyttet til administrasjon av ordningen skal heller ikke medtas.</p> <p>Når det gjelder andre produsenter som kommunen kjøper tjenester fra nevnes det i Rundskriv IS-7/2005 at det er lønn under artene 300-370 som kan tas med.</p>
Kompensasjonsgrad	<p>Det beløp som staten kompenserer holdt opp mot kommunens lønnsutgifter over innslagpunktet. Oppgies i prosent. Det vises ellers til rapportens kapittel 3.2 Ny ordning - Toppfinansiering av ressurskrevende brukere.</p>
Enkeltvedtak	<p>Vedtak i helse-, sosial-, pleie- og omsorgssaker er å anse som enkeltvedtak fordi det dreier seg om avgjørelser som er bestemmende for enkeltindividets rettigheter og plikter. Det er foretatt en vurdering av om den konkrete part har rettigheter i henhold til loven, og deretter hva vedkommende i så fall har krav på. Enkeltvedtak er i forvaltningsloven § 2, bokstav b definert som:</p> <p>Forvaltningsloven § 2 bokstav b)</p> <p><i>enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;</i></p> <p>Av kommunehelsetjenesteloven §2-1 framgår det at det forvaltningslovens regler gjelder "for vedtak om hjemmesykepleie og vedtak om tildeling eller bortfall av plass i sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie."</p> <p>I følge sosialtjenesteloven §8-1 er avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester å regne som enkeltvedtak og forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i sosialtjenesteloven.</p> <p>Ved spørsmål om det foreligger et hjelpebehov skal det i henhold til Kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven foretas en konkret, individuell vurdering av hvert enkelt tilfelle.</p> <p>Ved vurderingen som foretas av hjelpebehovet til en søker om om søknadsutgjette tjenester er det likevel ikke hvilke vurderinger</p>

	<p>og beslutninger som er tatt i andre saker. Av kommunehelsetjenesteloven fremgår det:</p> <p>Kommunehelsetjenesteloven § 2-1, femte ledd</p> <p><i>Er det flere som samtidig søker en tjeneste det er knapphet på, regnes de likevel ikke som parter i samme sak, og en søker som mener seg forbigått, kan ikke klage over at en annen har fått ytelsen.</i></p> <p>Tilsvarende bestemmelse finnes i sosialtjenesteloven § 8-1, annet ledd, annet pkt.</p> <p>Prinsippet om konkrete, individuelle vurderinger bygger på betrakningen om at hvert individ har individuelle behov og tjenestetilbudet skal tilrettelegges i henhold til dette.</p> <p>Enkeltvedtak som omhandler spørsmål om tildeling av tjenester i henhold til kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven sine bestemmelser skal være begrunnet i det konkrete, individuelle behov. Det nødvendige behov skal dekkes, uavhengig av hvilken økonomisk eller annen resurssituasjon som kommunen befinner seg i.</p>
Tjenestemottager	<p>En tjenestemottager er en person som mottar tjenester fra helse-, sosial- eller omsorgstjenesten i kommunene.</p>
Psykisk utviklingshemming	<p>Psykisk utviklingshemming er en tilstand som er kjennetegnet av forsinket eller mangelfull utvikling av evner og funksjonsnivå. Tilstanden kjennetegnes særlig av svekkede ferdigheter som viser seg i utviklingsperioden. Det gjelder kognitive, språklige, motoriske og sosiale ferdigheter. Utviklingshemming kan forekomme med eller uten andre psykiske eller somatiske lidelser.</p> <p>Det er tre diagnostiske kriterier for å kunne gi diagnosen psykisk utviklingshemming. Disse tre er 1) redusert mental funksjon med intelligens som ligger mer enn to standardavvik under gjennomsnittet på tester, 2) mangelfull tilpasning og 3) at tilstanden må ha debutert før fylte 18 år.</p> <p>Psykisk utviklingshemming kan ha en rekke årsaker; for eksempel kromosomfeil som ved Downs syndrom og Fragilt X-syndrom, stoffskiftesykdommer, røde hunder i svangerskapet samt infeksjoner. Videre utgjør fødselsskader om lag 10 % av årsakstilfellene, som for eksempel for tidlig fødte og lav fødselsvekt. Skader i forbindelse med hjernehinnebetennelse, hjernebetennelse, sult, fysiske hodeskader og nestendrukninger utgjør viktige årsaker etter fødselen.</p>
IPLOS	<p>Forkortelse avledet av "individbasert pleie- og omsorgsstatistikk". Brukes som benevnelse på kommunenes rapportering av individbasert tjenesteyting innenfor helse- og omsorgstjenesten f.o.m. 2005</p>
Individuell plan	<p>En individuell plan er en overordnet plan som skal sikre at den enkelte som har behov for langvarige og koordinerte tjenester skal få et helhetlig tilbud. Formålet er samordning - brukermedvirkning - individuell tilpasning.</p> <p>Planen skal minimum inneholde følgende (jf. forskriftens § 6):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Oversikt over mål og behov for tjenester 2. Registrering av hvem som deltar i planarbeidet og hvem som er ansvarlig for framdrift i planarbeidet og oppfølging av de ulike tiltakene 3. Tidsangivelse for planen, samordning og evalueringsrutiner 4. Samtykke fra bruker eller pårørende

Kildeliste

Inst.S.nr.259 (2002 -2003) Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)

Kommunal- og Regionaldepartementet rundskriv H-34/99

NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring

Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe vedrørende finansiering av særlige ressurskrevende brukere i kommunene

Sosialdepartementet rundskriv U-12/2003

Sosial- og helsedirektoratet rundskriv IS-7/2005

SHdir Regelverk for Kap. 761 post 64 Tilskudd til Ressurskrevende brukere

SHdir Veileder i saksbehandling og dokumentasjon for pleie- og omsorgstjenesten

SHdirs hjemmeside informasjon om toppfinansieringsordningen

SHdirs exceldatabaser for beregning av tilskudd i 2004 og 2005

St.prp. nr. 69 (1998 – 1999) Om kommuneøkonomien 2000 m.v. (kommuneproposisjonen)

St.prp. nr. 82 (2000 – 2001) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen)

St.prp. nr. 66 (2002 – 2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren

2004 (kommuneproposisjonen)

St.meld. nr. 17 (2004 – 2005) Makt og demokrati