

Kommunal- og regionaldepartementet  
PB 8112  
0032 Oslo

[www.nfunorge.org](http://www.nfunorge.org)

E-post: [post@nfunorge.org](mailto:post@nfunorge.org)  
Telefon: 22 39 60 50  
Telefaks: 22 39 60 60  
Bankgiro: 8200 01 93417  
Org.nr: NO 943 260 672 mva



Norsk Forbund for  
Utviklingshemmede

Oslo 31.01.06  
76/ 7.00 /mc

KOMM OG REG DEP
- 3 FEB 2006
05 / 3280 - 185
Ark. 661.0
Avd. KO / KØ / HER

Saksbehandler: Monica Christoffersen

## NFUs høringsuttalelse til NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling og forbedring Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Inntektssystemutvalget går inn for at inntektssystemet fortsatt skal være basert på rammefinansiering og ikke øremerkede tilskudd, da det er mange ulemper med øremerkede tilskudd. Norsk forbund for Utviklingshemmede (NFU) støtter utvalget i deres vurdering av at øremerkede midler ikke nødvendigvis er en god løsning. Vi er derfor enige med utvalget i at inntektssystemet fortsatt bør baseres på prinsippet om rammefinansiering av kommuner og fylkeskommuner.

Ifølge utvalgets mandat skulle utvalget spesielt vurdere kommunes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Utvalget har valgt å ta den økonomiske rammen for gitt og foreslår et nytt opplegg for fordelingen innenfor denne rammen. NFU mener at dette helt klart er en svakhet ved inntektssystemutvalgets innstilling.

Inntektssystemutvalget vektlegger i sin innstilling at inntektssystemet er blant de viktigste virkemidler for å sikre at velferdstjenestene når alle uansett hvor i landet de bor. Dessverre er det i dag slik at mange opplever at de ikke får de tjenestene de har krav på, kommunenes begrunnelse er ofte økonomi. Det er viktig at kommunene tilføres tilstrekkelig med midler over rammeoverføringene til kommunene. NFUs erfaring, samt en rekke medieoppslag de siste årene, tyder på at kommunene i dag ikke tilføres tilstrekkelige økonomiske ressurser til å utføre de lovpålagte oppgaver.

### Kommuneøkonomi og kvalitet på tjenester

De siste årene har NFU fått en rekke tilbakemeldinger fra våre medlemmer på at de ikke får de tjenestene de krav på i henhold til sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven, begrunnelsen er som oftest kommuneøkonomi. NFU tror ikke at økonomi forklarer alt - det har også med kunnskap, manglende kompetanse og holdninger å gjøre. Vi er opptatt av at brukermedvirkning må taes på alvor, da dette fører til kvalitativt gode tjenester for tjenestemottakerne.

Det er store variasjoner mellom kommunene med hensyn til ressursinnsats og kvalitet i de tjenestene som ytes. Enkelte kommuner skiller seg ut med høy kvalitet på tjenester.

Kommunene forklarer selv de gode resultatene med systematisk arbeid med brukermedvirkning, ledelse og personalpolitikk.

Analysen av kommunal tjenesteproduksjon viser at det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjonen øker med økende nivå på kommunens frie inntekter, for øvrig viser analysene at det er store forskjeller i tjenesteproduksjon mellom kommuner med samme inntektsnivå. Dette betyr at det er viktig å jobbe på flere plan samtidig. Kommunene må få økte rammeoverføringer samtidig som det må jobbes med å øke kompetansenivået på ulike plan.

Mange kommuner sliter med stort underskudd. Det er derfor viktig med økte bevilgninger de kommende årene. En undersøkelse NRK har foretatt blant 350 kommuner, viser at nesten halvparten vil kutte i tjenestetilbudet. Mange kommuner vil kutte overalt, men mest i skolesektoren og omsorgstjenesten (NTB 26.01.2006).

### **Ressurskrevende brukere**

Fra 2004 ble det innført en toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere, som innebærer at kommunene kan søke om midler knyttet til særlig ressurskrevende brukere. Mange personer med utviklingshemming faller inn under denne ordningen.

For å bli regnet som ressurskrevende bruker måtte kommunes netto utgifter til lønn i 2005 overstige innslagspunktet på 725.000 kroner per bruker. Ut over innslagspunktet fikk kommunene i 2005 kompensert 80% av utgiftene på landsbasis.

Stortinget har vedtatt å redusere statstilskuddet til ressurskrevende brukere i 2006. Dette innebærer at staten i 2006 gjennomsnittlig skal dekke 70 % av netto lønnsutgifter per ressurskrevende bruker som overstiger innslagspunktet på 745.000 kroner. Stortingets begrunnelse er at de ønsker å redusere utgiftsveksten.

Det har vært en utvikling mot at kommunene stadig må bidra med en høyere egenandel. En reduksjon i tilskuddet knyttet til kriteriet utviklingshemmede 16 år og over vil nødvendigvis bidra til at tilskuddet til ressurskrevende brukere må økes betraktelig. NFU mener at inntektssystemutvalgets forslag medfører at utgiftene vil forskyves, noe som medfører økte utgifter til tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere.

### **Kommentarer knyttet til enkelte kriterier i kostnadsnøkkelen for kommunene**

#### **Kriteriet for psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet**

Midler til psykisk utviklingshemmede ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 1998, og to nye kriterier ble da innført i kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg: Andel psykisk utviklingshemmede 0-15 år og psykisk utviklingshemmede 16 år og over ble innført som kriterier i inntektssystemet.

Inntektssystemutvalget går inn for å fjerne kriteriet psykisk utviklingshemmede 0-15 år da analysene SSB og SINTEF Helse har gjennomført ikke påviser effekter av antall psykisk utviklingshemmede under 16 år.

En kan i utvalgets innstilling lese at en mulig forklaring på dette kan være at de psykisk utviklingshemmede er jevnere fordelt mellom kommunene nå enn tidligere. En annen forklaring kan være at foreldrene tar mye av belastningen i forhold til det tilbudet barna kan få fra kommunene.

NFUs erfaring er helt klart at foreldrene tar mye av belastningen som kommunene skulle tatt. En av grunnene til dette er at foreldrene ikke orker den kampen, som det dessverre ofte er nødvendig å ta, dersom en skal få de tjenester en har krav på i henhold til sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. Lundebø og Tøssebro dokumenterer i boken "Å vokse opp med funksjonshemming - de første årene" at det kan være en vanskelig og tung prosess å få de nødvendige tjenester (Lundebø og Tøssebro 2002). Når en har fått de nødvendige tjenestene er ikke kampen over. Selv når tjenestene er på plass krever kommunen at en med jevne mellomrom må søke på nytt. Mange foreldre/tjenestemottakere opplever at det tjenestetilbudet de mottar ikke blir oppfylt eller at kommunen fatter et nytt vedtak med redusert omfang av tjenester. Samtidig er det nye utfordringer og behov som melder seg i ulike livsfaser, for eksempel når barnet skal begynne på skolen.

En rapport fra SFF- prosjektet (Samliv til foreldre med funksjonshemmede barn) som har tittelen "Tiden sammen må tilranes" viser at de ulike familiene som har et barn med funksjonshemming lever under svært ulike kår når det gjelder adekvat hjelp ( Tytingvåg Rogne og Hareide 2003). Tilbudet er svært ulikt i ulike kommuner. Dette gjelder de lovfestede rettighetene. Kun en tredjedel av familiene følte at de fikk den hjelpen de hadde behov for, hele to tredjedeler opplevde at hjelpen ikke var i samsvar med behovet eller at de selv måtte være ansvarlige for å sørge for at det ble samsvar. Dette dreier seg blant annet om at den hjelpen som blir tilbudt er den som innebærer den billigste løsningen for kommunene. Kommunene legger seg på en minimumsordning, det lavest mulige nivå hjelpen kan legges på uten å være lovstridig. Det er særlig to støtteordninger som foreldrene vektla som viktige, dette var avlastning og støttekontakt. Et flertall ønsket mer av slik støtte, men dette var de ytelsene det var vanskeligst å få nok av. Mange av familiene i denne undersøkelsen hadde opplevd en rekke ganger at ved budsjettbehandling ble det tjenestetilbudet de hadde inndratt. Kommunene fatter ulovlige vedtak, som foreldrene må bruke tid og krefter på å få anket og omgjort. Kampen for å få nødvendige tjenester fører til at mange foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne blir utbrente. Foreldrene strekker seg og bruker mer krefter enn de har, ganske enkelte fordi de må det (Tytingvåg Rogne og Hareide 2003).

NFUs erfaring er at kommunene reduserer tjenestene da de anser at dagens tilskuddsordning ikke er tilstrekkelig- den dekker ikke de reelle utgiftene dersom en skal gi individuelle tjenester basert på kvalitet. Dersom en velger å ta bort kriteriet psykisk utviklingshemmede under 16 år vil det fortsatt være slik at foreldrene tar den belastningen kommunene skulle tatt ved å yte de nødvendige tjenester i form av avlastning, støttekontakt og omsorgslønn.

Helsetilsynet foretok i 2003 en kartlegging av pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (SINTEF 2005). I denne undersøkelsen ble det gjort vurderinger av brukernes tilsyn og hjelp på tre ulike områder: praktiske gjøremål, aktivisering og sosiale tiltak, og faglig tilsyn. En kan her se at andelen som oppgir å ha tilstrekkelig med aktivitetstiltak og tilstrekkelige sosiale tiltak er begge på kun rundt 40 %.

Det er mye som tyder på at det er en stor underdekning av sosiale tjenester i forhold til støttekontakt og tilbud om avlastning. Dette er noe NFU får ukentlige tilbakemeldinger på fra pårørende.

NFU frykter at utvalgets forslag om fjerning av kriteriet psykisk utviklingshemmede under 16 år samt en reduksjon i vektning av kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over vil medføre ytterligere reduksjon i tjenester samt redusert kvalitet på de tjenestene som gis.

Lundeby og Tøssebro finner i sin undersøkelse at det i mange kommuner er mangel på botilbud og det er mange foreldre som er redde for at sønnen eller datteren ikke vil få nok hjelp hvis de flytter for seg selv. Foreldrene frykter at deres datter eller sønn ikke vil få den hjelpen de trenger i hverdagen og at han eller hun vil bli isolert eller ensom som en følge av mangel på tjenester (Lundeby og Tøssebro 2002). Som en følge av dette er det fortsatt mange godt voksne personer med utviklingshemming som bor hos sine foreldre eller andre pårørende. Disse trenger et tilbud nå.

NFU ser i dag at kommunene utvikler strategier for å holde tjenesteforbruket nede for å spare penger i kommunene. Disse strategiene handler blant annet om unndragelse av informasjons- og meldeplikt, om unndragelse av å fatte vedtak og om lovstridige standardiserte vedtak.

NFU har krevd i lengre tid at det gjøres en undersøkelse for å avdekke hvorvidt kommunene får tilstrekkelig med midler til å løse de lovpålagte oppgaver. Inntektssystemutvalget foreslår å vekte ned kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over. Det har ikke vært mulig å finne ut hvordan utvalget har kommet frem til det beløpet de ender på i forhold til kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over. Vi savner en redegjørelse for utgiftsberegningen.

Riksrevisjonen finner i sin analyse at praksis for innrapportering av psykisk utviklingshemmede varierer mellom kommunene. Det er derfor nødvendig å gripe fatt i rutineene for innrapportering for å sikre en mest mulig likeartet praksis i kommunene

Kommune er blitt flinkere de siste årene til å fatte enkeltvedtak og rapportere inn vedtak på tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2 og § 4-3 og/eller kommunehelsetjenesteloven § 1-3 andre ledd nr 4 og 6. Det er imidlertid stor grunn til å tro at det fortsatt er underrapportering.

De henvendelser NFU ukentlig får fra våre medlemmer dreier seg veldig ofte om mangel på tjenester eller mangelfulle tjenester. NFUs erfaringer tyder på at det fortsatt er grunn til å tro at mange kommuner unnlater å fatte vedtak og/eller unnlater å oppfylle de vedtakene som er fattet. Dette innebærer at de reelle utgiftene dersom foreldrene/brukerne hadde fått det tilbudet som de burde hatt i henhold til sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven ikke er rapportert inn, dette betyr at i realiteten ville utgiftene i kommunene dermed vært langt høyere dersom alle fikk de tjenestene som de skulle hatt i henhold til loven.

## **Grunnskole**

Utvalget anbefaler at antall barn med grunn- og/eller hjelpestønad 6-15 år innføres som et kriterium i kostnadsnøkkelen for å fange opp variasjoner i kommunes utgiftsbehov til spesialundervisning. NFU støtter dette forslaget.

NFU støtter innføring av det nevnte kriteriet, men vi er av den formening at kriteriet også må omfatte tilskudd til helse- og sosialtjenester. Det er i dag mange familier som har barn med nedsatt funksjonsevne som ikke får de tjenester de har krav på. Kriteriet må vektas opp slik at det også kan dekke kommunenes utgifter til avlastning, støttekontakt og omsorgslønn..

### **Barnehager**

Utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager består av kriteriene andel innbygger 1-5 år, andel yrkesaktive kvinner 20-44 år og andel innbyggere 0-5 år med grunn- og hjelpestønad. NFU støtter utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for barnehagene. Slik vi vurderer det vil de fleste elever som har behov for ekstra tilrettelegging også motta grunn - og hjelpestønad.


Det at tilskuddet knyttes til kriteriet andel barn med grunn – og hjelpestønad vil kunne bidra til at kommuner med mange funksjonshemmede barn blir bedre ivaretatt enn i dag.


### **Avslutning**

Det økonomiske løftet for kommunesektoren i 2006 må følges opp de neste årene. Regjeringen har gitt løfter i Soria Moria erklæringen som vi forventer at følges opp- dette krever økte bevilgninger.

Kommunene må gjennom inntektssystemet gjøres i stand til å løse de oppgavene de er pålagt. Det er mye som tyder på at kommunene i dag ikke får tilstrekkelig med midler. Igjen ber NFU om at det settes ned et utvalg som ser på hva gjennomsnittsbehovet for tjenester etter sosial- og kommunehelsetjenesteloven faktisk er. Dersom det er reell vilje til å løse de lovpålagte oppgaver må tilskuddsrammen stå i forhold til de reelle behov og lovmessige rettigheter, og ikke være tilpasset nasjonale og kommunale bevilgninger og budsjetter.

Vennlig hilsen

  
Helene Holand  
Forbundsleder

  
Vibeke Seim- Haugen  
Generalsekretær