
Forord

Denne rapporten er del av arbeidet i NIBRs prosjektet: *Bruk av handlingsplaner. En evaluering av egnethet og effekt i moderniseringen av omsorgstjenestene*. I rapporten gjør vi rede for opplegget for og regional stat (fylkesmannen og fylkeslegen) sine erfaringer og vurderinger av arbeidet med å kontrollere at det har vært samsvar mellom omfanget av det statlige øremerkete tilskuddet til drift av pleie- og omsorgssektor i *Handlingsplan for eldreomsorgen* (HPE) i perioden 1998-2001 og kommunenes faktiske bruk av midlene. Betingelsen fra staten har vært at det her skal være fullt samsvar. Rapporten omhandler dette kravet - det såkalte *aktivitetskravet*.

I vår kontakt med Helse- og sosialdepartementet er det også blitt signalisert betydelig interesse for å få belyst ulike aspekter og resultater knyttet til arbeidet med aktivitetskravet. En sentral problemstilling har vært om kontrollarbeidet har forhindret at statlige driftstilskudd til pleie- og omsorgssektoren har lekket til andre kommunale tjenester. En har spurt om arbeidet har vært nødvendig og gitt de tilskittede resultater. Men samtidig har vi ønsket å reise spørsmål om dette omfattende kontrollopplegget har gått på bekostning av annet arbeid i tilknytning til HPE. Videre, hvordan har regional stat løst motsetningen mellom aktivitetskravet og kommunaløkonomiske helhetssyn, og i hvilken grad har handheving av aktivitetskravet gått på bekostning og lokalt sjølstyrer?

Aktivitetskravet utgjør et *handlingsplanspesifikt element* i implementeringskjeden, dvs har egenskaper som innebærer bevisst innretning med henblikk på å unngå lekkasjer av driftsmidler til andre sektorer. I tråd med hovedsiktemålet for NIBRs prosjekt - som denne rapporten er del av - ønsker vi å få fram kunnskap om hvor egnet og effektivt det omfattende statlige opplegget for kontroll har vært i forhold til målsettingene som ligger til grunn for denne HPE-satsingen. Har handlingsplanen fungert som redskap for utviklingen av en oppgradert og framtidsrettet eldreomsorg? Har kontrollen av aktivitetskravet alt i alt gagnet utviklingen i omsorgstjenestene, som i prinsipp og realitet

er tillagt lokalt sjølstyre? Og i hvilket omfang har utilsiktede effekter gjort seg gjeldende? Hvilken innvirkning har den statlige kontrollen hatt på forholdet mellom stat og kommunene?

Regional stat (RS) har vært en viktig aktør i arbeidet med å iverksette denne handlingsplanen. RS er tillagt en sentral vurderende og kontrollerende rolle i forhold til kommunenes anvendelse av de statlige investerings- og driftstilskudd. Derfor har vi i dette evalueringsprosjektet lagt særskilt vekt på å studere RS sin rolle ved implementeringen. Tidligere har vi undersøkt og analysert RS sin rolle i tilknytning til kommunenes bruk av investeringsmidlene. I denne rapporten tar vi for oss regional stats arbeid med forvaltningen av driftsmidlene i HPE. Det har dreid seg om 10 milliarder kr i årene 1998-2001.

Vi håper at rapporten kan gi nyttig kunnskap om ulike sider og virkninger av bruken av strengt kontrollerte målretta statlige driftstilskudd med betydelig inngrep i lokalt sjølstyre.

Rapporten er i stor grad basert på materialet fra personintervjuene vi foretok sommeren 2000 i seks fylker. Vi takker våre informanter hos fylkesmannen og fylkeslegen for deres bidrag, interesse og samarbeid. Forfatteren vil særlig takke spesialkonsulent Lars Nygård ved *Resurssenter for omstillinger i kommunene (RO)* for analytiske råd, kommentarer til problemstillinger og strukturering av rapporten. Også takk til forskningssjefene Sidsel Sverdrup og Arne Tesli ved *NIBR* for nyttige kommentarer og kritikk under veis.

Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd og NIBR. Det gjennomføres av Ivar Brevik, som også er ansvarlig for denne rapporten.

Oslo, september 2002

Sidsel Sverdrup
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	7
Sammendrag	8
Summary	17
1 Innledning	27
1.1 Om Handlingsplan for eldreomsorgen, driftstilskuddene og aktivitetskravet	28
1.2 Om statlige tilskudd til drift i Handlingsplan for eldreomsorgen	31
1.2.1 Generelt om rammefinansiering og bruk av øremerkede tilskudd	31
1.2.2 Om ulike måter å tilføre kommunene tilskudd på og valg mellom prisvridende versus ikke-prisvridende tilskudd	33
1.3 Om bruk av planer og rapporteringssystem som statlig styringsredskap	35
1.3.1 Om planer og rapporteringssystem knyttet til HPE	35
1.3.2 Statlig styringsredskap og strukturert planarbeid i kommunene	36
1.4 Om kontroll av aktivitetskravet i regional stat	37
1.5 Om innstramming av aktivitetskravet	39
1.5.1 Et noe fleksibelt aktivitetskrav i utgangspunktet	39
1.5.2 Regjeringens opplegg for 1999 – fortsatt en viss fleksibilitet	40
1.5.3 Stortinget innskjerper aktivitetskravet for 1999	41
1.5.4 Igjen en viss oppmyking av aktivitetskravet	42
1.6 Hovedproblemstillinger	44
1.6.1 Regional stats arbeid med handhevingen av aktivitetskravet - har RS evnet til å handheve aktivitetskravet og å forhindre lekkasjer?	44
1.6.2 Har kontrollen av aktivitetskravet vært nødvendig – står resultatet i forhold til innsatsen?	46
1.6.3 Har arbeidet med aktivitetskravet gått på bekostning av øvrig arbeid med HPE?	46

1.6.4	Hvordan har en løst motsetninger mellom aktivitetskravet og kommunaløkonomisk helhetshensyn?.....	47
1.6.5	Har det vært lekkasjer fra andre sektorer til pleie- og omsorgstjenestene?	47
1.6.6	Har aktivitetskravet gått på bekostning av lokalt sjølstyre?	48
1.7	Om datagrunnlaget	49
1.8	Rapportens innhold	51
2	Regional stats arbeid med aktivitetskravet - vurderinger og erfaringer	54
2.1	Regional stats vurdering av arbeidsoppgaver i tilknytning til HPE.....	54
2.1.1	Generell utøvelse av tilsyn og kontroll og råd- og veiledningsarbeid	56
2.1.2	Arbeidsoppgaver knyttet til aktivisering- og pådriverrollen	57
2.1.3	Arbeid med forvaltning av driftsmidlene	58
2.1.4	Gjennomføring av oppsyns-/oppmannsrollen i tilknytning til bruken av driftsmidlene	59
2.1.5	Samlet oversikt over regional stat sin vurdering av de spesifikt nye eller endrede arbeidsoppgavene	60
2.1.6	Oppsummering av vurderingene av arbeidsoppgaver	61
2.2	Strategi, opplegg og kompetanse i arbeidet med aktivitetskravet	62
2.2.1	Implementeringen av aktivitetskravet er forutsatt basert på kompetanse, erfaring og ansvarlighet i regional stat	62
2.2.2	Regional stats vurdering av hvordan sentral stat har lagt til rette for arbeid med aktivitetskravet	63
2.3	Regional stats arbeid med aktivitetskravet.....	65
2.3.1	Det faktiske kontrollarbeidet i RS.....	65
2.3.2	Nøye kontroll, men mulig feilkilder.....	67
2.3.3	Kontroll av aktivitetskravet - et tidkrevende arbeid.....	70
2.3.4	Oppsummering av regional stats konkrete arbeid med aktivitetskravet (2.2 - 2.3)	71
3	Har aktivitetskravet forhindret lekkasjer av statlig driftstilskudd?.....	73
3.1	Ulike mulige former for lekkasjer.....	73
3.1.1	Eksterne lekkasjer – budsjettmessige manipulering og kreativ bokføring.....	75
3.1.2	Interne lekkasjer.....	77
3.2	Bruk av midler til HPE på bekostning av andre sektorer.....	81

3.2.1	Nedskjæring i skole- og barnehagesektoren.....	84
3.2.2	Bruk av midler til HPE hentet fra grupper som tilhører pleie- og omsorgssektoren.....	85
3.2.3	Ufullstendig kunnskap om resultat av arbeidet med aktivitetskravet.....	86
4	Motsetninger mellom aktivitetskravet og kommunaløkonomisk helhet og lokalt sjølstyre	89
4.1	Forhold som kan gjøre oppfyllelse av aktivitetskravet vanskelig	90
4.1.1	Hovedtrekk i utviklingen av kommunenes økonomi i HPE-perioden 1998-2001.....	91
4.1.2	Noen årsaker til økt kommunal medfinansiering	93
4.2	Motsetning mellom aktivitetskravet og ivaretagelsen av kommunaløkonomiske helhet.....	99
4.2.1	Aktivitetskravet og ulike tradisjoner mellom embetene i RS i forholdet til kommunene	99
4.2.2	Regional stats bedømming av motsetninger mellom aktivitetskrav og kommunal helhet	101
4.2.3	Ulike strategier i regional stat i arbeidet med å hand- heve aktivitetskravet i forhold til kommuner som ikke fyller kravene	103
4.3	Om aktivitetskravet og lokalt sjølstyre	108
4.3.1	Hensynet til lokalt sjølstyre står prinsipielt sterkt i Handlingsplan for eldreomsorgen	108
4.3.2	Opplegget for statens overføringer av driftsmidler til kommunene innebærer klart inngrep i lokalt sjølstyre. 110	
4.3.3	Statlig inngrep i lokalt sjølstyre. Få problemer og lite konflikt for regional stat.....	113
4.4	Omsorgstjenestetilskuddet innlemmes i rammefinansieringen.....	117
4.4.1	Er kontrollert bruk av øremerkete tilskudd hensiktsmessig på sikt?	117
4.4.2	Ønske om nedbygging av øremerkete tilskudd	118
4.4.3	Omsorgstjenestetilskuddet innlemmes i ramme- tilskuddet.....	120
5	Aktivitetskravet – et egnet virkemiddel i gjennomføringen av Handlingsplan for eldreomsorgen?	123
5.1	Innledning	123
5.2	Nødvendig å kontrollere kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene	127
5.2.1	Opplegg og arbeid med aktivitetskravet er basert på innsikt i at kontroll er nødvendig	127

5.2.2	Regional stat bedømmer kontrollen av aktivitetskravet som viktig.....	128
5.2.3	Handheving av aktivitetskravet har forhindret lekkasjer	130
5.2.4	Aktivitetskravet har skjermet PLO-sektoren fra nedskjæringer kan ha ført til suboptimalisering i dårlig utbygde kommuner	131
5.2.5	Streng kontroll av aktivitetskravet – likevel bruk av skjønn	132
5.3	Omkostninger ved kontroll av aktivitetskravet i forhold til pleie- og omsorgssektoren samlet sett.....	135
5.3.1	Arbeidet med aktivitetskravet har vært preget av revisjonspreget opptelling	136
5.3.2	Arbeidet med aktivitetskravet har fortrenget annet relevant arbeid i regional stat i tilknytning til HPE.....	137
5.4	Noen motforestillinger til statens inngrep i det lokalt sjølstyre	140
5.5	Aktivitetskravet på bekostning av andre sektorer og kommunaløkonomisk helhet	144
5.6	Storting og regjeringers forhold til lekkasjer den andre veien	148
5.6.1	Gjennomgang av regjerings- og stortingsdokumenter .	148
5.6.2	Sammenfatning av Regjeringer og Stortingets behandling av lekkasjer 'den andre veien'	156
5.6.3	Fravær av drøfting av å lempe på aktivitetskravet ved endrede rammebetingelser	159
5.7	Mulig framtidig press fra andre sektorer på pleie- og omsorg.....	160
6	Sammenfatning av hovedtrekkene i rapporten.....	163
6.1	Innledning - om driftstilskudd, aktivitetskrav og plan og rapporteringssystem som statlig styringsredskap....	163
6.2	Regional stats arbeid med aktivitetskravet - vurderinger og erfaringer	169
6.3	Har aktivitetskravet forhindret lekkasjer av statlige driftstilskudd?.....	170
6.4	Motsetninger mellom aktivitetskravet og kommunaløkonomisk helhet og lokalt sjølstyre.....	173
6.5	Aktivitetskravet – et egnet virkemiddel i gjennomføringen av Handlingsplan for eldreomsorgen?	179
	Litteratur	191

Vedlegg 1	Om statens opplegg for regional stats handheving av aktivitetskravet	197
Vedlegg 2	Oversikt overspørsmål hentet fra undersøkelsen <i>Regional stats rolle ved iverksetting av Handlingsplan for eldreomsorgen</i> , nyttet i denne rapporten.....	203

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Oppgaver i regional stats arbeidsområde som kan ha vært opplevd som relativt nye eller endrede i forhold til arbeidet med Handlingsplan for eldreomsorgen. Angitt grad. Antall fylker (19)</i>	55
Tabell 2.2	<i>Tid jevnt over nyttet i regional stat til fire oppgitte arbeidsoppgaver og funksjoner etter to år av planperioden. Antall fylker (19)</i>	56
Tabell 2.3	<i>Oversikt over i hvilken grad de tre spesifikt nye eller endrete arbeidsområdene i regional stat i tilknytning til HPE oppleves som endret av fylkesembetene. Tegnforklaring: i stor/betydelig grad = **, i noen grad = *, i mindre/liten grad/uten særlig betydning = - ...</i>	60
Tabell 3.1	<i>Antall kommuner som har tatt opp spørsmålet med regional stat om å overføre midler fra andre kommunale sektorer for å realisere aktivitetskravet i perioden 1998-1999. Antall kommuner fordelt etter fylke</i>	83
Tabell 4.1	<i>Primærkommunenenes netto driftsresultat som andel av driftsinntektene. Prosent</i>	91

Sammendrag

IvarBrevik

Handlingsplan for eldreomsorgen - regional stats kontroll med kommunenes bruk av øremerkete tilskudd

NIBR-rapport 2002:18

I Kap 6 presenterer vi en mer utførlig sammenfatning av hovedtrekkene i rapporten. Der gjør vi rede for alle de viktigste resultatene. Lesere som ønsker mer kunnskap om regional stats kontroll av de øremerkete driftstilskuddene uten å lese hele rapporten, henvises derfor til kap 6.

Handlingsplan for eldreomsorgen

Handlingsplan for eldreomsorgen (HPE) er en stor statlig satsing for å bedre kapasitet og kvalitet i kommunenes omsorgstjenester. Den omfatter styrking av hjemmetjenestene, flere plasser i heldøgns pleie- og omsorg, flere omsorgsboliger, fornyelse og modernisering av eldre institusjonsbygg og ensengs-rom i institusjon for alle som ønsker det. Handlingsplanen tok til i 1998. For drift ble HPE-perioden satt til 4 år - 1998-2001. Den ble avsluttet på driftssida 31.12. 2001. På investeringsida er HPE imidlertid ikke avsluttet. Den opprinnelig byggeperioden var satt til 1998–2002, men er utvidet til 2005. Den samlede bygging vil omfatte 38.400 enheter, eller om lag 60 pst flere enn opprinnelig planlagt.

Fram til 1. halvår 2002 hadde staten *bevilget* ca 28 milliarder til kommunale investeringer i sykehjemsplasser og omsorgsboliger i perioden 1997-2005. Sammen med ca 10 milliarder i form av øremerkete tilskudd til drift, har staten i perioden 1998-2002 hittil samlet bevilget ca 38 milliarder til kommunene i regi av Handlingsplan for eldreomsorgen. Til sammenlikning var de samlede kostnadene i hele pleie- og omsorgssektoren i primærkommunene om lag 38.5 milliarder i 2000. Den statlige satsingen har vært omfattende.

Kontrollert bruk av øremerkete driftstilskudd - aktivitetskravet

Rammefinansiering er den generelle måten og det bærende prinsipp for statens bidrag til finansiering av kommunesektoren. Det gir frihet til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Staten har gjennom Handlingsplan for eldreomsorgen imidlertid ønsket å tilføre pleie- og omsorgssektoren i kommunene driftsmidler slik at en oppnår størst mulig målrettet effekt. Derfor har en valgt å overføre midlene som øremerkete tilskudd. De er blitt fordelt på kommunene etter gitte objektive kriterier. Dette gir imidlertid ikke garanti for at pengene blir nyttet til tiltenkte formål. Kommunene er derfor pålagt å vise at den aktivitet som er satt i gang på grunnlag av de statlige midlene, tilsvarer størrelsen på de øremerkete tilskuddene. En vil kontrollere at det er overensstemmelse mellom omfanget av de tildelte tilskudd og den faktiske bruken av dem. I prinsippet ble dette forholdet satt til å skulle være 1:1. Denne betingelsen fra statens side er blitt kalt *aktivitetskravet*. Kontrollen av aktivitetskravet innebærer kontroll av akkumulert aktivitet i *hele* sektoren i planperioden 1998–2001, og ikke bare for den økning som skal følge av statlige spesifikke driftstilskudd. Sektoren skal skjermes og vokse samlet sett. Overføringene av *driftstilskudd* til kommunene i HPE er således gjort betinget av statlig inngripen og kontroll. Fylkesmannen og fylkeslegen (regional stat) er tillagt å kontrollere at de nevnte betingelsene blir oppfylt. Sosial- og helsedepartementet hadde på forhand lagt en strategi og utarbeidet et konkret og nøye opplegg for hvordan regional stat skulle utøve denne kontrollen.

I denne rapporten tar vi for oss regional stat sine erfaringer og vurderinger av arbeidet med å kontrollere for aktivitetskravet. Samtidig gjør vi rede for ulike resultater av dette arbeidet og drøfter om denne måten å tilføre kommunene driftsmidler på har vært hensiktsmessig og egnet. Vi gjengir noen hovedresultater:

Regional stats arbeid med aktivitetskravet

Staten har lagt til grunn nokså omfattende prosedyrer for registrering, rapportering, gjennomgang og kontroll av aktivitetskravet. Av sjølve opplegget for regional stat (RS) sitt arbeid med kravet, utgår og formidles en klar oppfatning av at kontroll er nødvendig og viktig. Og kontrollarbeidet er tydelig grunnlagt som nødvendig ut i fra innsikt i faren for lekkasjer. Pålegget om å utføre dette arbeidet har stått sterkt i RS, og den samlede kompetansen for å gjennomføre det synes å ha vært god og egnet. Det har gjennomgående vært positiv holdning til kontrollen i regional stat. RS synes imidlertid å ha vært av den oppfatning at kontrollen av aktivitetskravet er noe en utfører på oppdrag fra sentral stat, noe som en er blitt tillagt eller er 'gitt i kommisjon'. Og

RS har forstått sentral stat dit hen at dette er embetenes viktigste oppgave ved iverksettingen av HPE.

Det har vært bred oppslutning i regional stat om nødvendigheten av å handheve aktivitetskravet rimelig strengt. Og RS har foretatt en nokså grundig og omfattende kontroll. Kontrollarbeidet har imidlertid blitt mye revisjonspreget optelling. Det har ofte blitt opplevd som detalj-overvåking av kommunene. RS framhever de revisjonspregete trekene som karakteristikk ved embetenes handheving av aktivitetskravet. Kontroll- og rapporteringsarbeidet har samtidig vært arbeidsintensivt og det har gått mye tid til dette. Det har utgjort det alt vesentlige og den tyngste delen av RS sitt arbeid med Handlingsplan for eldreomsorgen.

Sjøl om sentral stat har utformet og satt gjennom utførlige styringskrav, har regional stat ofte utøvd skjønn og romslighet basert på lokal kunnskap. Særlig i fylker der mange kommuner har hatt et godt utbygd tilbud, har RS nyttet betydelig grad av skjønn i vurderingen av hvilke typer driftsutlegg *i eller nært knyttet til* pleie- og omsorgssektoren som kan aksepteres innenfor aktivitetskravet. Bruken av skjønn kan også utlegges som uttrykk for RS sitt sjølstendige bidrag til å dempe karakteren av sentralpålagt revisjonsvirksomhet. HPE ble i de tre første årene av handlingsplanperioden etter vår vurdering *allment* implementert med et betydelig innslag av skjønn uten alt for streng sentral styring.

Kontrollen av aktivitetskravet har vært nødvendig og har forhindret lekkasjer

Kontrollen har vært rettet inn mot å hindre lekkasjer av midler fra pleie- og omsorgssektoren til andre sektorer. Med betegnelsen 'lekkasje' forstår vi her det forhold at deler av øremerkede tilskudd reelt blir nyttet i andre sektorer eller til formål i pleie- og omsorgssektoren som de ikke er bevilget til. Det synes imidlertid ikke å være grunn til å anta at det har funnet sted lekkasjer ved at tilskuddsmidler uten videre er anvendt i annen tjenesteyting, eller at andre typer omgåelser av aktivitetskravet har vært særlig omfattende. At nesten samtlige kommuner etter hvert fikk godkjent aktivitetskravet, sannsynliggjør også at lekkasjene har vært svært begrenset.

Kontrollopplegget for handhevingen av aktivitetskravet har fungert i tråd med siktemålet. Det er rimelig å anta at uten kontroll ville det ha funnet sted lekkasjer, særlig i godt utbygde kommuner. Regional stat har vært samstemt om at kontrollen av aktivitetskravet har vært *viktig, nødvendig og av avgjørende betydning* for å realisere denne målsettingen i HPE.

Kontrollen med aktivitetskravet har gått på bekostning av øvrig arbeid med HPE

Regional stat har til dels måtte legge ensidig vekt på rapportering og saksbehandling i tilknytning til kontrollarbeidet. Dette har imidlertid gått ut over og hatt omkostninger av betydning for arbeidet med *Handlingsplan for eldreomsorgen* som helhet. Antatt positive resultater på ett område kan således ikke vurderes uavhengig av konsekvenser for helheten. Andre aspekter ved HPE har hatt svak posisjon i regional stat, så svak at arbeid med aktivitetskravet langt på vei synes å være det eneste som er oppfattet som slikt arbeid. I den grad RS har arbeidet med andre oppgaver i tilknytning til HPE, er det imidlertid RS som sjøl har definert dette som del av HPE-arbeidet og brakt det inn som tilleggsoppgaver, som del av regional stat sin ordinære virksomhet i sektoren.

Det kan imidlertid reises spørsmål om i hvilken grad handhevingen av aktivitetskravet har vært nødvendig i forhold til behovet for å *utvikle* omsorgstjenestene. Og det har også gått grenser for hvor langt RS har vært villig til å forsvare nødvendigheten av kontrollen av aktivitetskravet. Regional stat synes indirekte å reise spørsmål om Stortinget har tenkt godt nok gjennom betydningen av at tyngdepunktet i RS sin samlede innsats har blitt dreid så vidt mye mot aktivitetskravet. En kan samtidig spørre om i hvilken grad det å 'tuke' kommunene i 'riktig bruk' av statens midler, har vært en sentral del av de egentlige intensjonene med HPE.

Aktivitetskravet innebærer inngrep i lokalt sjølstyre

Utgangspunktet er at pleie- og omsorgssektoren i sin helhet skal ha vekst i årsverk samtidig som den er skjermet for inngrep i situasjoner hvor det kan være behov for besparelser. Sektoren er fritatt fra å bidra til den kommunaløkonomiske helheten. Sentral stat har imidlertid begrunnet dette inngrepet i det lokale sjølstyret ut fra at omsorgstjenestene har vært forsømt i mange kommuner. Staten har imidlertid ansvar for å sikre at overordnede mål nås. Derfor måtte en gripe inn for å bygge opp sektoren. Det har vært berettiget med sterk styring, og sentral stat har vært overbevist om at denne måten å gjøre det på både har vært nødvendig og riktig. De underliggende motsetningene mellom lokalt sjølstyre og statlig styring har en imidlertid overlatt til regional stat og kommunene å handtere.

Prinsippet om lokalt sjølstyre har imidlertid generelt stått sentralt i *Handlingsplan for eldreomsorgen*. Kommunene skal gis anledning å bygge ut et tjenestetilbud tilpasset lokale forhold og behov. Det har likevel vært gjennomført en betydelig styring av kommunene på

driftssida gjennom aktivitetskravet, som har begrenset kommunenes rett og plikt til egne prioriteringer og bruk av midler etter egne vurderinger av behov. Og inngrepet i det lokale sjølstyret har vært radikal i den forstand at en ikke bare har kontrollert for den delen av veksten i pleie- og omsorgssektoren som har vært knyttet til og forutsatt som følge av statlige øremerkete driftstilskudd i regi av HPE, men for veksten i hele pleie- og omsorgssektoren i fire år. Her har jevnt over mer enn ni tiendeler vært finansiert gjennom kommunenes frie inntekter (skatt pluss statlige rammetilskudd).

Ved manglende vekst i en kommunes frie inntekter, kan det ligge innebygget en motsetning mellom aktivitetskravet og mulighetene til å ivareta hensyn til andre sektorer. Hvis kommunebudsjettet må reduseres for å kunne gjøres opp i balanse, samtidig som pleie- og omsorgssektoren skal økes, er det to aktiviteter som umiddelbart ikke går opp. Aktivitetskravet kan ha hatt omkostninger ved å gå ut over samlede kommunaløkonomiske disposisjoner i kommuner med svak økonomi.

Få problemer og lite konflikt i regional stat i forhold til lokalt sjølstyre

Regional stat har opplevd kontrollvirksomheten som motsetningsfylt og til dels vanskelig. Den karakteriseres som et dilemma sprunget ut av opplevde motsetninger i forhold til kommunaløkonomisk helhet. Det har gjort at aktivitetskravet er blitt karakterisert som endimensjonalt, ensporet og snevert. Denne typen karakteristika har til felles den oppfatning at aktivitetskravet har stått i et misforhold til en helhetlig forståelse av kommunal aktivitet, dvs at det på sett og vis ikke har vært realistisk fordi det bestrider helheten. Det blir framhevet som svakhet at aktivitetskravet isolerer HPE i forhold til annen tjenesteyting.

Regional stat har valgt ulike strategier for å hjelpe den enkelte kommune til å finne løsninger på disse motsetningene. Ett strategisk trekk ved RS sin forvaltning av aktivitetskravet har gått ut på å anskueliggjøre konsekvensene ved å gi råd om de mulighetene kommunene har og ved å klarstille alternativene. Et annet har bestått i å føre drøftinger med kommunene og å utvise betydelig grad av skjønn ved f.eks. i noen grad å omdefinere kravet til aktivitet. En tredje strategi har ganske enkelt vært å overlate til kommunene å finne måter å oppfylle aktivitetskravet på.

Opplegget for kontroll av aktivitetskravet var tuftet på klare retningslinjer som var kjent på forhand. Kontrollarbeidet var kjennetegnet ved byråkratiske prosedyrer, ofte karakterisert som revisjonsvirksomhet.

Regional stat opplevde hele tida konsekvent å ha sentral stat i ryggen. Sjøl om handhevingen av aktivitetskravet har representert et betydelig inngrep i det lokale sjølstyre i en god del kommuner, har regional stat i liten grad framstilt det som problematisk og konfliktfylt. Kontrollen av bruken av driftsmidlene synes ofte gjennomført lite hemmet av prinsippet om lokalt sjølstyre. Dette fordi rommet for å ta hensyn til sjølstyre her var avskåret gjennom et statlig presist opplegg for nokså nitidig kontroll som RS stilte seg bak og gjennomførte fordi en bl.a. hadde de fullmakter som gir legitimitet overfor kommunene. Og en viste til hva Stortinget hadde bestemt.

Regional stat var langt på vei fritatt fra å ta inn over seg spørsmålet om dette var inngrep i lokalt sjølstyre. Det er på denne bakgrunn vi kan registrere at det *generelt* sett ikke har framkommet vesentlige motforestillinger i regional stat mot inngrepet. Antatt vanskelig pålagt arbeid av denne karakter synes ikke å oppleves som 'problematisk' når en har retningslinjer å støtte seg til og dermed en legitimert posisjon. Når sentral stat er klar og tydelige i sine opplegg og sier rett ut hva en ønsker, synes det lettere å få aksept i regional stat og ute i kommunene. Regional stat har etter vår vurdering forholdt seg som forventet ved kontrollen av aktivitetskravet. I arbeidet med driftsmidlene har sentral stat lyktes i å styre regional stat slik en har ønsket og slik Stortinget utvetydig har gitt beskjed om.

Krav til kommunal medfinansiering – press på andre sektorer – lekkasjer den andre veien

Flere forhold peker mot at handhevingen av aktivitetskravet sannsynligvis har hatt omkostninger ved å ha gått ut over helhetlige kommunaløkonomiske disposisjoner og det lokale sjølstyret. Stillstans eller redusert vekst i øvrige sektorer har antakelig i noen grad vært resultatet av oppfyllelsen av aktivitetskravet i en god del kommuner. Det er således sannsynlig at det kan ha funnet sted 'lekkasjer' den andre veien, dvs at andre kommunale sektorer har avgitt midler til pleie- og omsorgssektoren.

Når aktivitetskravet er gjort gjeldende kan en generell svekkelse av kommuneøkonomien ha ført til press på andre sektorer, særlig i kommuner med svak økonomi over tid. Og kommunenes netto driftsresultat i HPE-perioden 1998-2001 var vesentlig svakere enn årene før handlingsplanen tok til. Flere trekk ved utviklingen i kommuneøkonomien i den perioden peker mot at det har funnet sted tiltakende krav til medfinansiering for kommunene til drift av pleie- og omsorgstjenestene. Voksende lønns- og pensjonsforpliktelser, utvidet arbeidsgiverperiode i sykelønnsordningen og økte renteutgifter sannsynlig

gjør at det har påbeløpt kommunale egenandeler også på driftssida. Det kan ha ført til at årsverkskostnadene i tiltakende grad har oversteget det som dekkes gjennom de konstante statlige driftstilskuddene til kommunene. Differensen må kommunene dekke gjennom egne midler, dvs. i forhold til øvrige sektorer. Men samtidig er det slik at kostnadene har økt i *samtlig*e årsverk i sektoren. Og i 2001 ble 87 pst av årsverkene i pleie- og omsorgstjenestene finansiert gjennom kommunenes frie inntekter. Mulig tiltakende medfinansiering gjelder hele sektoren og kan slik sett ha hatt et ikke ubetydelig omfang.

Vi har vist at i åra 1998-1999 hadde 186 kommuner tatt opp med RS mulighetene for å overføre midler fra andre sektorer for å klare å oppfylle aktivitetskravet. Det tyder på at potensialet for press på andre sektorer har hatt betydelig utbredelse. En slik antakelse understøttes av at en nøye gjennomført kontroll ga som resultat at alle kommuner til sist har fått godkjent aktivitetskravet. Det sannsynliggjør at lite er avgitt fra pleie- og omsorgssektoren til andre sektorer gjennom lekkasjer. Videre må regional stat ha vært vitne til betydelige urimeligheter i forhold til den kommunaløkonomiske helheten når en karakteriserer handhevingen av aktivitetskravet som ensporet, snever, umulig eller nesten meningsløs for noen kommuner. Dessuten har RS eksplisitt sagt at en del kommuner direkte er blitt presset til nedskjæringer i andre sektorer.

Det har antakelig vært et større problem med lekkasjer *fra* andre sektorer *til* pleie- og omsorgssektoren, enn omvendt. Mulighetene for 'lekkasjer den andre veien' har imidlertid vært underkommunisert.

Liten oppmerksomhet på mulige lekkasjer den andre veien i sentral stat

På hvilken måte har Storting og departement forholdt seg til denne problematikken? Hvordan har de relatert streng kontroll av driftstilskuddene til kommunale økonomiske rammebetingelser? Har staten tatt opp spørsmålet om aktivitetskravet burde ha vært lempet på i forhold til endrede rammebetingelser, siden konsekvensene av aktivitetskravet ville måtte variere med stramheten i kommuneøkonomien?

At det kunne finne sted overføringer fra andre sektorer til pleie- og omsorgssektoren pga aktivitetskravet, var nesten ikke berørt, langt mindre vurdert som problem, da en drøftet mulige alternative effekter av bruken av ikke-prisvridende tilskudd i St meld nr 50 (1996-97), *Handlingsplan for eldreomsorgen*. Flertallet på Stortinget har heller ikke på noe tidspunkt i perioden 1997-2002 vært særlig opptatt av denne typen effekter, eller har ikke ønsket å fokusere på dem. I 1999 -

da veksten i kommuneøkonomien var avtatt betydelig - skjerpet derimot Stortinget aktivitetskravet i stedet for å lempe på det.

Sosial- og helsedepartementet pekte imidlertid på dette forholdet i 1997 og 1998 og utviste en viss forståelse for problematikken ved å åpne for utøvelse av en viss grad av skjønn og fleksibilitet i handhevingen av aktivitetskravet. Men så bøyde en av og strammet betydelig inn på kravet for 1999. Sjøl om sentral stat i enkelte sammenhenger har vært inne på at aktivitetskravet kan ha skapt negative konsekvenser for andre sektorer, er det ingen som har trukket den konklusjon at det burde få konsekvenser i den forstand at det ble lempet på aktivitetskravet.

Langsiktige konsekvenser av aktivitetskravet - mulig framtidig press fra andre sektorer på pleie- og omsorg

Relativt gunstige, men nøye kontrollerte driftstilskudd har sannsynligvis ført til at noen kommuner har akkumulert et driftsnivå i pleie- og omsorgssektoren som de ikke vil ha økonomi til å opprettholde på sikt. Noen kommuner vil sannsynligvis samtidig ha etterslep i utviklingen av andre sektorer. Skjermingen av omsorgssektoren vil kunne få en pris i etterkant, idet andre sektorer vil kunne ta sitt monn igjen når driftstilskuddene igjen er innlemmet i rammeoverføringene.

I regional stat synes det å ha rådet betydelig samstemmighet om at den kommunale aktiviteten i sektoren vil bli redusert i en god del kommuner når de øremerkete midlene har opphørt. Vår undersøkelse i 2001 viste også at 3 av 4 kommuner regner med reduksjoner i omsorgssektoren når driftstilskuddene faller bort. Det kan tyde på at det synes å være begrenset tillit i norske kommuner til at staten i åra framover vil sørge for at rammetilskudda vil være tilstrekkelig. Dessuten vet vi at ved full drift av de institusjonsplasser og omsorgsboliger som det er bevilget midler til, men som ikke var kommet i drift i 2001, vil kravet til driftsvolum minst måtte stige til det dobbelte av nivået på omsorgstjenestetilskuddet i 2001, og som i 2002 ble innlemmet i rammetilskuddene til kommunene med 3.4 milliarder kroner.

Handlingsplankonseptets egnethet

En sentral problemstilling i vårt prosjekt er om anvendelsen av aktivitetskravet har vært en egnet egenskap ved dette handlingsplankonseptet. Har denne kontrollen alt i alt gagnet en utvikling i omsorgstjenester som i prinsipp og realitet er tillagt lokalt sjølstyre? Svaret på om den nøye kontrollen av kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene har vært en egent egenskap ved dette konseptet, synes å av

tegne seg slik: Jo *mer snevert* regional stat har vurdert HPEs siktemål til å gå ut på å øke omsorgstjenestene i volum, jo mer effektivt blir aktivitetskravet vurdert i forhold til å realisere dette målet. Men dess mer en har satt HPE virksomheten inn i et kommunalt *helhetlig* ansvars- og virkeområde, jo *mindre* hensiktsmessig synes regional stat å ha opplevd aktivitetskravet.

Hvor omfattende den kommunale medfinansieringen og dermed overføringer fra andre sektorer til pleie- og omsorgssektoren eventuelt har vært, har ingen hittil analysert. Men våre undersøkelser kan tyde på at *utilsiktede* effekter har gjort seg gjeldende i et visst omfang. Når konsekvensene av dette sentrale og spesifikke handlingsplanelementet peker i den retning, gjør det etter vår vurdering, handhevingen av aktivitetskravet til et tilsvarende mindre egnet aspekt ved dette handlingsplankonseptet.

I følge regional stat er det forholdet *kommune/stat*, dvs forholdet til kommunalt sjølstyre som oftest framheves som mindre egnet ved dette handlingsplankonseptet. Men hvis det er slik at Stortinget skal bestemme, er det imidlertid hensiktsmessig med denne typen handlingsplaner og øremerkete midler. Og gjennom HPE har Stortinget i stor grad styrt kommunene på driftssida. Det kan imidlertid reises spørsmål om betydningen av kontrollen har vært så viktig at den rettfærdiggjør å sette det kommunale sjølstyret så vidt mye til side som her er gjort.

Summary

Ivar Brevik

Action plan for the care of the elderly - oversight by the regional offices of central government of special grant spending in the municipalities

NIBR Report 2002:18

Action plan for the care of the elderly

The *Action plan for the care of the elderly* represents a considerable investment on the part of the government. It aims at enhancing capacity and quality of municipal care services by upgrading domestic services, boosting the number of places in nursing and care homes, expanding places in sheltered housing, renewing and modernising older institutional buildings and making single rooms available in institutions for those who would like one. The action plan came into effect in 1998 with a four-years period of operation, 1998–2001. This period came to an end as regards operational undertakings 31 December 2001. On the investment side, however, action plan still awaits termination. The original building and construction project was to last from 1998 to 2002; it was later extended to 2005. The total building scheme will comprise 38.400 units, or about 60 per cent more than originally planned.

As of mid-year 2002, the government had *allocated* about NOK 28 billion towards municipal investments for places in nursing homes places and sheltered accommodation for the period 1997–2005. Together with the ca. NOK 10 billion provided in the form of grants for running expenses (hereafter, special grants), the government has provided a total of NOK 38 billion to the municipalities under the action plan umbrella between 1998 and 2002. To compare, total spending throughout the entire nursing and care sector in the municipalities amounted to about NOK 38.5 billion in 2000. The government's commitment is therefore quite considerable.

Supervision of special grant spending – the performance requirement

Framework financing represents both the normal procedure and underlying principle of local government financing by central government. It is sufficiently flexible to allow for adjustments in service delivery to local conditions. To ensure maximum efficiency and impact the government sought to transfer capital through the action plan to the municipal nursing and care sector. A decision was therefore made to disperse funds in the form of special grants to cover running expenses. These special grants were distributed on the basis of objective criteria. Because there was no guarantee, however, that the money would be spent as intended by the government, local authorities were instructed to show that spending on action-plan-related activities matched the grants received. There was a desire to ensure that the money transferred through the special grants was compatible with the money spent. In principle, the ratio should be 1:1. This requirement is called by the government the *performance requirement*. Supervision of compliance with the performance requirement entails monitoring of aggregate activity throughout the *entire* sector and throughout the whole planning period 1998–2001, not simply the increase brought about by specific grants from central government. The sector should be protected and grow in an integrated fashion. The *special grants* to local councils through the action plan are thus conditional on government involvement and oversight. The county governor and chief county medical officer (regional level) were instructed to ensure that these criteria were met. The Ministry of Health and Social Affairs formulated an advance strategy and prepared detailed and thorough guidelines for the regional offices of central government.

In this report we examine the experiences and considerations of those bodies concerning the supervision of the performance requirement. We also address the various outcomes of the scheme and discuss whether distributing grants in this way is practical and advantageous. Here are some of the main findings.

The activity of the regional offices of central government in relation to the performance requirement

Central government devised relatively comprehensive procedures for the registration, reporting, reviewing and supervision of the performance requirement by the regional offices of central government (hereafter regional offices). The strategy devised for the regional offices articulates clearly the necessity of supervision and control. This urgency related to an appreciation in central government of a

potential for leaks of funds from one budget sector to another. The supervision task occupied a central place in the activities of the regional offices and the expertise available for its execution appears to have been consistent with the challenges. Attitudes in the regional offices towards the oversight of the performance requirement were generally positive. There appears to have been a belief in the regional offices, however, that they were working on behalf of central government, that the duty of supervision was an assigned or 'commissioned' task. Further, the regional offices interpreted central government to the effect that supervision made up the most important part of the implementation of the activity plan.

There was wide acceptance within the regional offices of the necessity of ensuring relatively rigorous compliance with the performance requirement. And the work put in by the regional offices has been reasonably thorough and comprehensive. The work included, however, substantial audit-like calculations. The regional offices state that the municipalities felt as if central government was prying into their every step. The regional offices describe the audit-like nature of the task as characteristic of the way government officials ensured compliance with the performance requirement. A further point was that supervision and reporting were relatively labour intensive, consuming much time and energy. They represented the most concentrated and intensive aspect of the regional offices' efforts in connection with the action plan.

Although central government had designed and imposed detailed management criteria, the regional offices adopted a flexible approach based on familiarity with local conditions. Especially in relation to municipalities with well-developed services, the regional offices allowed themselves considerable discretion when deciding which of the different types of costs *directly or closely related to* the nursing and care sector could be deemed acceptable in light of the performance requirement. The application of judgement and discretion can also be understood as a manifestation of the regional offices' own efforts to allay the impression of a centrally delegated stocktaking job. During the action plan's first three years, a good deal of discretion was *generally* applied, in our opinion, and there was little evidence of central government control.

Supervision of the performance requirement was necessary and prevented leaks

Supervisory action concentrated on preventing the leakage of funds from the nursing and care sector to other sectors. The term 'leakage' is

used here to depict situations in which parts of the special are channelled to other sectors or spent on items in the nursing and care sector for which they were not intended. There is, however, little reason to assume that special grant money was transferred to other services or that circumvention of the performance requirement occurred in any significant measure. The fact that all municipalities were eventually shown to have fulfilled the performance requirement makes it unlikely that leaks would have been anything but extremely limited.

The supervisory strategy worked as intended. It would not be unreasonable to assume that without this supervision, leaks would have occurred, particularly in wealthier municipalities. The regional offices concurred that the supervision of the performance requirement was *essential, necessary and of crucial significance* to the realisation of this objective.

Supervision of performance requirement has weakened other action plan efforts

The regional offices were obliged to focus relatively exclusively on reporting and procedures related to supervision. This necessity, however, both weakened and encumbered the implementation of the action plan. Impressive results in one area must therefore not be considered in isolation from the situation as a whole. Other action plan factors attracted less attention within the regional offices, so little in fact supervision of the performance requirement appears largely to have been deemed the only relevant task. To the extent that the regional offices directed efforts towards other action plan-related tasks, their relevance to the action plan was defined as such by the regional offices themselves. Such tasks were incorporated as supplementary assignments, part and parcel of normal operations in the sector at the regional offices.

All the same, it might be legitimate to inquire whether performance requirement was absolutely necessary to *develop* care services. There were in fact limits to the lengths to which the regional offices were willing to go to defend the necessity of overseeing performance requirement compliance. The regional offices appear indirectly to question whether sufficient consideration was given by the Storting to the ramifications of focusing such a substantial part of the regional offices' commitment to the action plan on performance requirement compliance. A further question may be raised concerning the degree to which 'disciplining' the municipalities in the 'correct use' of

government resources was intended as a key objective of the action plan.

The performance requirement involves interference in local governance

The point of departure is that the nursing and care sector in its entirety should grow in terms of person-years while being shielded at same time from interference in situations requiring spending cuts. The sector is exempted from contributing to the overall municipal economy. Central government has justified its involvement, however, by pointing to the neglect of the care services evident in many municipalities. The government has a duty, additionally, to ensure that targets are met. It felt, therefore, obliged to intervene to ensure sector development. Intensive supervision and management were warranted, and the government was convinced that this way of doing things was essential and correct. The underlying friction between local and central government was left, nonetheless, to the regional offices and the local authorities to sort out.

This notwithstanding, the principle of local government has generally been one of the mainstays of the action plan for the care of the elderly. Local authorities shall be given the opportunity to develop and deliver a service adapted to local conditions and requirements. But it cannot be denied that municipalities have been subject to considerable control by the imposition of the performance requirement which resulted in constraints on their right and duty to prioritise spending according to their own preferences and requirements. And intrusion into local government was radical not only in light of the government's control of the special-grants-funded part of the nursing and care sector through the action plan, but of its four-year-long monitoring of developments in the entire nursing and care sector. Here, more than nine-tenths were financed through council revenue (tax revenue plus government block grants).

When local revenues level off, the cause may lie in a conflict of interests between fulfilling the performance requirement and the needs of other sectors. If it is necessary to make cuts to balance the budget while, at the same time, it is expected that the nursing and care sector should continue growing, one is faced with two incompatible demands. The performance requirement may have led to costs by exceeding the financial capacity of municipalities struggling with poor economies.

Few problems or disputes in the regional offices in relation to local self-government

The regional offices felt that overseeing compliance with the performance requirement was both inconsistent and problematic at times. They referred to supervision as a dilemma emerging from the opposing conceptions of economic management at the local level. Epithets employed to characterise the performance requirement were, for instance, one-dimensional, short-sighted and cramped. Common to these opinions is the view that the performance requirement was incompatible with a view of municipal activity as a coherent whole, i.e., that it in a sense was unrealistic because it presented a challenge to overall unity and consistency. That the performance requirement divorced the implementation of the action plan from the running of the other services was therefore judged to have been a weakness of the scheme.

The regional offices adopted a number of approaches in a bid to help local councils resolve these contradictions. One strategic feature of the administration by the regional offices of the performance requirement lay in their effort to spell out for the municipalities the possible repercussions the performance requirement could have; to present possible courses of action; and to put alternatives in place. Another consisted of entering into discussions with the municipalities and exercising flexibility by, for instance, partly redefining the level of performance required. A third was simply to leave the municipalities to devise ways of complying with the performance requirement without further interference.

The system introduced to oversee compliance with the performance requirement was based on transparent guidelines that were known in advance. There were bureaucratic procedures involved in the supervisory work, often characterised, as mentioned, as a form of auditing. The regional offices felt constantly under pressure from central government. Although the performance requirement often represented substantial interference in local autonomy, the regional offices have not depicted this situation as significantly problematic or frustrating in any way. The supervision of the use to which the special grants were put appears to have been unconstrained by sensitivities of local government autonomy. But the opportunity to take autonomy into account was eliminated by the imposition of a precise and fairly meticulous system of control which was both supported and implemented by the regional offices because they had the powers that gave them legitimacy *vis-à-vis* the municipalities. And, in addition, reference was made to what the Storting had determined.

The regional offices were not obliged to reflect over whether this represented interference in local self-government. It is against this background that we registered, *in general*, few major objections in the regional offices to central government intervention. The assumed difficulty of delegated tasks of this nature does not appear to have been experienced as ‘problematic’ as guidelines were at hand to work from and which also conferred legitimacy on one’s position. When central government speaks plainly and simply about its plans and says what it wants without mincing its words, it seems easier to win the backing of the regional offices and local councils. In our opinion, the regional offices acted as expected in their supervision of the performance requirement. In the work related to the special grants, central government has succeeded in steering the regional offices in line with its wishes and those of an unequivocal Storting.

Requirements related to municipal co-funding – pressure on other sectors – leaks in the opposite direction

Several factors indicate that complying with the performance requirement may have had a detrimental effect on economic dispositions in the municipalities and on local self-government. Meeting the requirements of the performance requirement may also have caused stagnation or diminishing growth in other sectors in many municipalities. It is therefore likely that ‘leakages’ could well have occurred in the opposite direction, that is, that resources from other local sectors found their way to the nursing and care sector.

In municipalities with weak economies, compliance with the performance requirement may have led to pressures on other sectors. Indeed, net operating profits in the 1998–2001 action plan period were distinctly lower than in the years leading up to it. Several factors related to local government finances in the period indicate that local governments were being increasingly required to co-fund the running of the nursing and care services. Mounting expenditure on wages and pensions, increased employer obligations in relation to the sickness benefit scheme and rising interest rates meant that local governments doubtless faced increased outlays to maintain services. As a result, wage costs may have exceeded the amount covered by government grants to the local government sector as they were based on person-years figures. Budget deficits have to be offset by municipalities themselves, i.e. money must be taken from other sectors. But at the same time, we see a rise in costs in relation to *all* person-years in the sector. Furthermore, in 2001, 87 per cent of person-years in the nursing and care services were financed through central government

transfers. Mounting co-financing obligations affect the whole sector, and in this perspective may well reach considerable proportions.

In the years 1998–1999, 186 municipalities took up with the regional offices the possibility of transferring funds from other sectors to aid compliance with the performance requirement. This indicates that pressure on other sectors has probably been quite significant. This is supported moreover by a careful review which showed that all municipalities had managed to meet the performance requirement in the end. It is therefore unlikely that sums of any significance leaked from the nursing and care sector and found their way to other sectors. Further, the regional offices must have been aware of sizeable dilemmas in relation to the municipal economy as a whole since there were comments on performance requirement compliance describing it as short-sighted, cramped, impossible and practically meaningless for some municipalities. In addition, the regional offices have said clearly that some municipalities have been pressured to make cuts in other sectors.

What has therefore probably constituted a greater problem are leakages *from* other sectors *to* the nursing and care sector, rather than the other way round. The likelihood of ‘leaks in the opposite direction’ has been undercommunicated, however.

Little central government interest in possible leaks going in the other direction

How have the Storting and ministries dealt with this concern? How have they coordinated strict supervision of government grants with the economies of the municipalities? Has the government reflected over whether the performance requirement should have been relaxed to allow adjustments to varying conditions since the consequences of its imposition would obviously diverge according to the economic health of the municipalities involved?

That transfers from other sectors to the nursing and care sector could take place in the wake of the performance requirement was hardly pondered at all, far less considered a problem, when the possible effects of the use of non-price-distorting special grants were discussed in the Report to the Storting no 50 (1996–97), *Handlingsplan for eldreomsorgen* (Action Plan for the Care of the Elderly). Nor did most parliamentarians at any point between 1997 and 2002 show any interest in this type of effect, or, if they did, preferred not to draw attention to it. In 1999 – when growth in municipal finances had tapered off noticeably – the Storting tightened the performance requirement criteria instead of relaxing them.

The Ministry of Health and Social Affairs highlighted this predicament in both 1997 and 1998 and demonstrated its appreciation of the situation by recommending the use of discretion in dealings with the performance requirement. This stance was short-lived however; in 1999 more rigorous compliance standards were being called for. Despite the fact that central government occasionally aired the possibility of negative impacts on other sectors, no one suggested that changes should be made, i.e. a relaxation of performance requirement criteria.

Long-term impact of the performance requirement – possible future pressures from other sectors on the nursing and care sector

The relatively beneficial, though carefully supervised special grants have probably resulted in performance growth in the nursing and care sector in some local authorities that may prove difficult to sustain in the long term. Some councils will probably also experience a lag in the pace of developments in other sectors. Shielding the care sector may mean pushing costs into the future since other sectors will probably take their share when the money attached to the special grants is once more incorporated into the block grants.

There appears to have been general agreement within the regional offices that activity in the sector would level off in many municipalities when the flow of special grants came to an end. Our 2001 study also showed that three out of four municipalities envisaged cuts in the care sector on the termination of the special grants. This could imply that Norwegian municipalities do not believe that central government in years to come will make sure that block grants are adequate. Further, we know that with peak performance levels at the institutions and sheltered homes to which resources were allocated but which had yet to start operating in 2001, the demands to performance will rise at least to twice the level of the 2001 care service grant which in 2002 was incorporated into the block grants to the municipalities to the sum of NOK 3.4 billion.

The feasibility of the action plan concept

A key issue of our project concerns whether the imposition of the performance requirement was beneficial in relation to this particular action plan concept. Did supervision spur developments in the care services, which in principle are the province of local government? The answer appears to be as follows: the *narrower* the regional offices interpreted the aims of the action plan as meaning expansion of the care services, the more *effective* the performance requirement was judged to be in relation to the attainment of that goal. But the more the

action plan was incorporated within an *integrated* service area, the *less* appropriate did it appear to the regional offices.

The extent of local government co-financing – and hence the volume of transfers from other sectors to the nursing and care sector – has not been analysed. But our studies suggest that there may have been a number of *unintended* consequences. The effects of this important and specific action plan component point in that direction at least. To the degree that this is the case, compliance with the performance requirement is in our opinion correspondingly less satisfactory as an instrument in this type of action plan.

The factors considered most often by the regional offices to be a weakness of this action plan design was the relationship between local and central government, i.e., to local self-government. But if it is the Storting that is to make the decisions, this type of action plan and special grants are very practicable. And thanks to the action plan for the care of the elderly, the Storting has largely managed to control the municipalities at least on the operative side. However, one may ask if the effect of supervising compliance was sufficiently important as to justify the marginalisation of local government self-determination to the extent that actually occurred.

1 Innledning

I denne rapporten vil vi gjøre rede for opplegget for og regional stat (fylkesmannen og fylkeslegen) sine erfaringer og vurderinger av arbeidet med å kontrollere at det har foreligget overensstemmelse mellom statens formål for bruken og kommunenes anvendelse av statlige øremerkete tilskudd til drift av pleie- og omsorgssektoren i *Handlingsplan for eldreomsorgen* (HPE) i perioden 1998-2001.

Betingelsen fra staten er at det skal være fullt samsvar mellom omfanget at tildelte statlige tilskudd og kommunenes faktiske bruk av midlene. Rapporten omhandler dette kravet – det såkalte *aktivitetskravet*.

Innledningsvis presenterer vi *utgangspunktet* for det tema rapporten omhandler. Først skisserer vi hovedtrekkene i handlingsplanen og hva aktivitetskravet går ut på. Vi gjør så rede for innretningen av de statlige driftsmidlene til pleie- og omsorgssektoren i planperioden og valget om å overføre dem til kommunene i form av ikke-prisvridende øremerkede tilskudd. Deretter viser vi hvordan staten har lagt opp til å bruke kommunal planlegging og spesifikke rapporteringssystemer som er etablert i regi av HPE, som styringsredskap. Og vi gjør rede for opplegget for og hovedtrekkene i regional stat (RS) sitt konkrete arbeid med å kontrollere kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene, dvs handhevingen av aktivitetskravet. Vi refererer samtidig til endringer i aktivitetskravets status under veis. Det avsnittet utgjør en presisering av hva dette kravet går ut på.

Vi omtaler datagrunnlaget som rapporten bygger på, og gir en kort presentasjon av innholdet i de enkelte kapitler. Til slutt gjør vi rede for de problemstillingene som er lagt til grunn for beskrivelse og analyse av regional stats kontroll med kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene.

1.0 Om Handlingsplan for eldreomsorgen, driftstilskuddene og aktivitetskravet

Handlingsplan for eldreomsorgen

Innledningsvis gir vi en kort omtale av *Handlingsplan for eldreomsorgen* (HPE) slik at leseren er kjent med hovedtrekk ved den sammenhengende rapporten plasserer seg i.

HPE er en større statlig satsing for å bedre kapasitet og kvalitet i kommunenes omsorgstjenester. Som handlingsplan tar den sikte på en konkret satsing for utbygging av helhetlige pleie- og omsorgstjenester i kommunene. Den omfatter styrking av hjemmetjenestene, flere plasser i heldøgns pleie- og omsorg, flere omsorgsboliger, fornyelse og modernisering av eldre institusjonsbygg og ensengsrom i institusjon for alle som ønsker det. Siden kommunene også i framtida vil ha ansvaret for utforming, bygging og drift av omsorgstjenestene, legger staten vekt på at kommunene i regi av HPE i størst mulig grad skal utforme og bygge ut et pleie- og omsorgstilbud tilpasset lokale forhold og behov. Målsettinger og virkemidler er nærmere omtalt i St meld nr 50 (1996–97), *Handlingsplan for eldreomsorgen* og St meld nr 34 (1999–2000), *Handlingsplanen for eldreomsorgen 2 år etter*.

Denne handlingsplanen tok til i 1998. For drift ble HPE-perioden satt til 4 år - 1998-2001. Satsingen omfattet i utgangspunktet 19 milliarder kroner til bygging av 24.400 sykehjemsplasser og omsorgsboliger samt ca 10 milliarder kroner eller til drift av 12.000 nye årsverk i løpet av 1998–2001. Det øremerkede driftstilskuddet (omsorgstjenestetilskuddet) ble avvirket som planlagt og er fra 1.1. 2002 innlemmet i de ordinære statlige rammeoverføringene til kommunene. *Handlingsplan for eldreomsorgen* er avsluttet på driftssida.

På investeringsida er HPE imidlertid ikke avsluttet, men vil sannsynligvis være ordinært *bevilgningsmessig* avsluttet i 2002. Ferdigstilling av bygningene vil imidlertid ta vesentlig lengre tid. Investeringsperioden og satsingen på bygging ble tidlig og etter hvert betydelig utvidet. Den opprinnelig byggeperioden var satt til 1998–2002, men ble allerede i 1998 utvidet til 2003, dernest til 2004 og så til 2005¹. Det er fra statens side bevilget tilskudd til investeringer i

¹ Jf St prp nr 1 (1998-99), SHD, hvor "*Regjeringen foreslår at planperioden utvides fra 4 til 6 år, og at de nasjonale målsettingene nås innen 2003*" (op cit s. 85). Samtidig fikk planen på byggesida tilbakevirkende kraft, idet prosjekter som fikk tilsagn i 1997, også kom med under HPE. Regjeringen foreslo i 2000 at tilskuddsordningen for bygging av sykehjemsplasser og

33.400 sykehjemsplasser og omsorgsboliger. I 2002 er det foreslått ytterligere 5000 enheter.² Det bringer den samlede bygging opp i 38.400 enheter, eller om lag 60 pst flere enn opprinnelig forutsatt. Fram til 1. halvår 2002 er det *bevilget* ca 28 milliarder til kommunale investeringer i sykehjemsplasser og omsorgsboliger, men bare 7 milliarder er så langt *utbetalt* til kommunene.³ Staten har sammen med ca 10 milliarder til drift, hittil samlet bevilget overført ca 38 milliarder til kommunene i perioden 1998-2001 i regi av Handlingsplan for eldreomsorgen. Til sammenlikning var de samlede kostnadene i hele pleie-

omsorgsboliger skulle videreføres med 5000 enheter i 2002 (St prp nr 1, SHD (2000-2001), s. 96). Det ble i 2001, i statsbudsjettet for 2002, bevilget midler til ytterligere 4000 plasser idet *"Regjeringen går inn for å utvide tilsagnsrammen for 2002 med om lag 4.000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger før handlingsplanen avsluttes"* (St pr nr 1, SHD (2001-2002), op cit, s 90).

Hittil har det vært forutsatt at det måtte foreligge endelige søknader om samtlige byggeprosjekter innen HPE pr. 1.10. 2001, jf brev fra SHD av 27.4. 2001 til KRD. Byggeperioden er nå forlenget til 2005, idet det budsjettmessig er lagt opp til at de prosjekter som får tilsagn, skal være ferdig bygd innen utgangen av det året (St meld nr 31 (2001-2002), s 13). Mest sannsynlig vil den vare fram til 2006 eller kanskje 2007, jfr merknader fra Sosialkomiteens medlemmer fra AP i Innst S nr 263, (2001-2002), s 9. Se også nedenfor. Dermed synes HPE-perioden for *ferdigstilling av bygg* utvidet fra opprinnelig 1998-2002 til 1997-2006, eller fra 5 til 10 år.

² I St meld nr 31(2001-2002), *Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen. 'Fra hus til hender'*, har regjeringen kommet til at *"det er behov for å utvide handlingsplanens ramme med ytterligere 2.000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger før handlingsplanen avsluttes"*. Dette er fulgt opp i kommuneøkonomiproposisjonen for 2003, hvor det heter at *"ut fra gjennomgang av søknadene og ut fra en samlet vurdering av målene foreslår regjeringen at handlingsplanen utvides med ytterligere 2000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger"* (St prp nr 64 (2001-2002, s 102).

Stortinget har imidlertid i Innst S nr 263 (2001-2002), Innstilling fra Sosialkomiteen om Avslutning av handlingsplanen for eldreomsorgen, foreslått at det bevilges midler til ytterligere 3000 enheter, i det en *"ber Regjeringen ut over de 2000 plassene som Regjeringen foreslår i St meld nr 31 (2001-2002), å godkjenne ytterligere 3000 sykehjemsplasser frem til 2005"* (op cit s 15).

³ Det går fram av Innst S nr 263 (2001-2002) til St meld nr 31(2001-2002), Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen, hvor en viser til at *"Den foreløpige investeringsramme for handlingsplanen innebærer at staten skal finansiere om lag 28 milliarder kroner av kommunenes byggekostnader. I tillegg kommer rentekostnadene. Etter 5 år av handlingsplanen er knapt 7 mrd kroner av dette utbetalt over statsbudsjettet. Resterende utgifter finansieres over framtidige budsjetter"* (op cit s 6). Det følger av at kompensasjonstilskuddet til investeringer utbetales over 30 år. Bare oppstartings-tilskuddet utbetales når byggeprosjektene er ferdigstilt.

og omsorgssektoren i primærkommunene om lag 38.5 milliarder i 2000.

Om driftstilskuddene og aktivitetskravet

Staten ønsker gjennom Handlingsplan for eldreomsorgen å tilføre kommunene driftsmidler på en slik måte at en oppnår størst mulig målrettet effekt. Målrettingen ønskes nådd ved at midlene overføres som ikke prisvridende øremerkede tilskudd. En gir således kommunene tilskudd til drift av pleie- og omsorgstjenestene i fireårsperioden 1998–2001, der hoveddelen - det *generelle driftstilskuddet* (også kalt 'omsorgstjenestetilskuddet') - i hovedsak skal gå til å betale nytilførte stillinger i omsorgstjenestene⁴. En annen og mindre del av driftsmidlene fra staten, *skjønnstilskuddet*, skal i hovedsak gå til å løfte kommuner som har dårlig økonomi/svakt utbygd omsorgstjeneste samt til kommuner som nylig var ferdig med en større utbygging da handlingsplanen tok til⁵.

⁴ I 1996 ble det etablert en egen tilskuddsordning for etablering av døgn-tjeneste i kommunene. Samtidig eksisterte det et omsorgstjenestetilskudd. Da Handlingsplanen for eldreomsorgen tok til i 1998, ble disse tilskuddene slått sammen til ett driftstilskudd, *omsorgstjenestetilskuddet*, ofte benevnt 'driftstilskuddet'. Denne ordningen har en ment er en nødvendig forutsetning for at satsingen på omsorgsboliger med behov for heldøgns omsorg og pleie skal bli vellykket (Rundskriv I-40/97). Omsorgstjenestetilskuddet var i 1998 kommet opp i 1189 millioner kroner og beløp seg til 3.480 mill i 2001. I alt ble det i løpende kroner fra staten utbetalt 9.243 mill kr i slikt tilskudd i perioden 1998-2001. I tillegg kommer det såkalte skjønnstilskuddet (se nedenfor). Inkludert dette og andre mindre tilskudd var statens samlede driftstilskudd til kommunene i regi av HP Ei perioden 1998-2001 i alt 9.968 mill kroner (Kilde: Toresen 2002 og kap 670, post 61 i SHDs forslag til statsbudsjett, hvert år).

⁵ Skjønnstilskuddet er et tilskudd rettet mot å bedre den driftsmessige situasjonen i kommunenes pleie- og omsorgstjeneste. Tilskuddet overføres og fordeles på fylkene etter statlig fastsatte kriterier der demografi er vesentlig. Det er fylkesmannen som utbetaler tilskuddemidlene hvert år etter en helhetlig skjønnsmessig vurdering i samarbeid med fylkeslegen, der det tas hensyn til kommunens økonomiske situasjon. Fra og med 1999 ble det forutsatt at om lag halvparten av skjønnstilskuddet skulle disponeres til kommuner som nettopp var ferdig med utbygging da HPE tok til, men som har problemer med driften (denne delen av skjønnstilskuddet ble fritatt fra aktivitetskravet), jf brev til landets fylkesmenn og fylkesleger, om *Sosialdepartementets skjønnstilskudd*, av 24.6. 1998. Første året ble det disponert 105 mill til formålet, mens omsorgstjenestetilskuddet utgjorde 1189mill kr. Det dreier seg mao om en mindre del av totalen. Siden utgjorde dette tilskuddet 210 mill hvert år. I 2001 ble det utbetalt 205 mill kr i skjønnstilskudd, fordelt med 50 mill som kompensasjon til kommuner som

Samtidig vil en kontrollere kommunenes bruk av disse midlene nøye for mest mulig å forhindre lekkasjer til andre kommunale sektorer. Kommunene er pålagt å dokumentere at den aktivitet som er satt i gang som følge av de tildelte statlige midlene, tilsvarer størrelsen på de øremerkede tilskuddene. Resultatindikatorerne for driftstilskuddet er antall årsverk i hjemmetjenestene og antall årsverk i institusjon. Resultatene rapporteres fra kommunene til regional stat ved hjelp av disse indikatorerne i tillegg til et særskilt opplegg samt gjennom en egen parallell statistikk-rapportering til Statistisk sentralbyrå hvert år.

En legger opp til å kontrollere at det er tilnærmet full overensstemmelse mellom omfanget av de tildelte øremerkede tilskudd og den faktiske bruken av dem. I prinsippet har det forholdet blitt satt til 1:1, med noen mindre og spesifiserte unntak. Denne betingelsen fra staten side er blitt kalt *aktivitetskravet*, en betegnelse vi nytter i denne rapporten. Kontrollen av aktivitetskravet innebærer kontroll av akkumulert aktivitet i *hele* sektoren i planperioden 1998–2001, og ikke bare den økning som må følge av det statlige driftstilskuddet. Sektoren må samlet sett ikke svekkes, men skjermes og styrkes.

Regional stat (RS), dvs fylkesmannen og fylkeslegen, er pålagt den sentrale oppgaven i samarbeid å håndheve aktivitetskravet. RS skal kontrollere at det foreligger nøye samsvar mellom statens bevilgninger og kommunenes bruk av dem og slik sørge for at statens målsetting om å hindre lekkasjer skjer fyldest. Denne rapporten omhandler i hovedsak regional stat sine erfaringer fra og vurderinger av dette arbeidet.

1.0 Om statlige tilskudd til drift i Handlingsplan for eldreomsorgen

1.0.0 Generelt om rammefinansiering og bruk av øremerkede tilskudd

Rammefinansiering er det bærende prinsipp for statens bidrag til finansiering av kommunesektoren. Det betyr at statens tilskudd ikke er knyttet til bestemte formål og oppgaver som kommunene utfører. De

hadde gjort store investeringer før HPE tok til, 120 mill til kommuner med svakt utbygd pleie- og omsorgstjeneste og 35 mill til kompetansehevende tiltak (St prp nr 1, SHD, (2001-2002), s. 93).

frie inntektene, skatt og rammetilskudd utgjør jevnt over om lag tre fjerdedeler av kommunenes inntekter.

En begrunnelse for rammefinansiering er å gi kommunene større frihet til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Rammefinansiering antas å fremme prioriteringseffektivitet, fordi kommunene kan tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov, og kostnadseffektivitet ved at gevinsten tilfaller dem sjøl. I tillegg er rammefinansiering antatt å være et virkemiddel for et mer levende folkestyre gjennom å gi større handlingsrom lokalt (jf f.eks St prp nr 62 (1999-2000), Om kommuneøkonomien 2001 m.v. s 22). Da rammetilskuddsordningen ble innført i 1986, var målsettingen at omfanget av øremerkede tilskudd på sikt burde reduseres (jf kap 4.4.2).

Øremerkede tilskudd er ett av virkemidlene staten har for å påvirke innholdet i kommunenes virksomhet. Slike tilskudd er en form for statlige subsidiering som skal bidra til at kommunene produserer mer av de tjenestene som er finansiert av tilskudd enn ellers ville ha vært tilfellet. De har som oftest til hensikt å styrke særskilte områder av det kommunale tjenestetilbudet eller å stimulere kommunene til å bygge ut tjenester som står svakt, og hvor det er nasjonalt ønskelig med lokal utbygging. Hensikten med øremerkede tilskudd er å vri kommunenes prioriteringer i retning av de tjenester som det ytes tilskudd til. Slike tilskudd ansees ofte å være et sterkt statlig styringsvirkemiddel, og bruken må derfor som regel begrunnes i viktige nasjonale hensyn (jf f.eks St prp nr 60 (1997-98), Om kommuneøkonomien 1999 m.v). Enkelte øremerkede tilskudd som er fordelt etter objektive kriterier, fungerer for øvrig om lag på samme måte som rammetilskudd.

Noe av konsekvensene ved bruk av øremerkede tilskudd kan være at noen kommuner må redusere innsatsen på områder som er høyt prioritert lokalt, mens andre kommuner må bruke mer ressurser på tjenesteområder som allerede er godt utbygd. Kommuner som tidlig prioriterte et område, vil sannsynligvis ved neste korsvei stille seg avventende i påvente av statlig øremerket finansiering (jf St prp nr 62 (1999-2000), Om kommuneøkonomien 2001 m.v., s 22).

1.0.0 Om ulike måter å tilføre kommunene tilskudd på og valg mellom prisvridende versus ikke-prisvridende tilskudd

Valg av ikke-prisvridende tilskudd

I St meld nr 50 (1996–97), *Handlingsplan for eldreomsorgen*, kap. 7.1, om Finansielle virkemidler for en god eldreomsorg, gjør en rede for ulike modeller for overføring av øremerkede driftstilskudd fra staten til kommunene og drøfter valg mellom øremerkede versus rammetilskudd, og ikke-prisvridende versus prisvridende tilskudd. Ved behandlingen av denne meldinga ba sosialkomiteen regjeringa komme tilbake med en nærmere avklaring av disse spørsmålene idet en fattet følgende vedtak:

Stortinget ber Regjeringen i statsbudsjettet for 1998 legge frem en vurdering av ulike modeller for øremerkede tilskudd som skal sikre alle kommuner midler til drift av alders- og sykehjemsplasser, herunder et generelt driftstilskudd beregnet i forhold til antall eldre over 80 år. (Innst S nr 294 (1996-97), s. 23).

I St prp nr 1, SHD (1997-98), Statsbudsjettet 1998, kom Regjeringa tilbake til disse spørsmålene og gjorde rede for hvordan en ønsket å overføre driftsmidler til kommunene. Resultatet ble at regjeringen holdt fast ved forslaget fra St meld nr 50(1996-97), idet staten ikke ønsket å nytte prisvridende tilskudd, men gikk inn for at kommunene får dekket økte driftsutgifter som følge av handlingsplanen gjennom øremerkede tilskudd fordelt på kommunene etter gitte objektive kriterier. En betingelse var imidlertid at det skulle foreligge en politisk vedtatt plan for styrking av eldreomsorgen i hver kommune før pengene ble utbetalt. Refusjon direkte på grunnlag av medgåtte utgifter eller årsverk ble ansett som uegnet.

At kommunene får tildelt midlene etter objektive kriterier, er imidlertid i seg sjøl ikke garanti for at midlene blir nyttet til tiltenkte formål. Slik sett er de overførte midlene til kommunene via regional stat mest å betrakte som en rammeoverføring. Det er gjennom de kontrolltiltak som settes inn for å sikre at bruken av tilskuddene faktisk går til målområdet, at omsorgstjenestetilskuddene blir å betrakte som 'øremerkede' overføringer.

En er således opptatt av hvordan en skal unngå såkalte lekkasjer, f.eks. ved

at kommunene reduserer bruken av de frie inntektene til bestemte formål parallelt med at staten trapper opp øremerkede tilskudd til samme formål” (St prp nr 1, SHD, 1997-98), s 90). En peker her på at en forutsetning for at refusjonsordningen skal virke etter hensikten, er at det foreligger ”et veldefinert og riktig fastsatt mål for den kommunale ressursinnsatsen, der mulighetene for manipulasjon må være begrenset... og at den ideelt sett bør knyttes så nært opp mot det faktiske tjenestetilbud som mulig (op cit s 91).

I St prp nr 1, SHD, (1997-98), gjør en rede for de objektive kriteriene for overføringer og de resultatindikatorer en ønsker å legge til grunn. Vi viser her til Vedlegg I til denne rapporten. For omsorgstjenestetilskuddene nytter en årsverk i institusjon og hjemmetjenester som indikatorer. Foruten å støtte seg på vedtatte kommunale handlingsplaner, vil en følge opp med kontroll av kommunenes bruk av de statlige bevilgningene gjennom ordinær revisjonskontroll, kontroll av resultatene for tjenesteutvikling. På grunnlag av opplysninger fra kommunenes budsjetter og regnskaper og størrelsen på de øremerkede tilskuddene, ønsker en

å vurdere hvorvidt det skjer lekkasjer av midler fra pleie- og omsorgssektoren til andre sektorer i kommunen (op cit s 95).

Midlene er i perioden 1998-2001 blitt fordelt til kommunene etter en revidert utgave av kostnadsnøkkelen i statens inntektssystem for kommunene, i hovedsak basert på demografiske kriterier der det er lagt betydelig vekt på antallet personer over 80 år. Kommunene kan således ikke påvirke størrelsen av det statlig driftstilskuddet de mottar.

Bakgrunn for å velge å bruke av øremerkede midler

Valget av å overføre driftsmidlene i form av kvoterte øremerkede tilskudd hvor bruken samtidig kontrolleres nøye av en annen instans (RS), har imidlertid en bakenforliggende begrunnelse. Hadde en valgt å forsøke å bedre de kommunale omsorgstjenestene uten å nytte øremerke midler, hadde en neppe fått midler til en slik omfattende satsingen i Stortinget. Det ble – delvis med rette – utøvd kritikk i kjølevannet av bruken av bevilgningen av den såkalte *Eldremilliarden* (i 1989), idet det ble hevdet at det den gangen ble 'sølt bort' betydelige midler i kommunene. Det har også blitt reist kritikk mot at en i ettertid ikke tilstrekkelig har kunnet gjøre rede for resultatene av HVPU-reformen.

På den bakgrunn var det lagt betydelige føringer mot å velge et opplegg med øremerkede midler. Men samtidig var en vitende om at pleie- og omsorgstjenestene er sårbare for allmene svingninger i kommuneøkonomien (Hagen 1997). I følge St meld nr 34 (1999-2000), Handlingsplan for eldreomsorgen etter 2 år, ble det således hevdet at

for å få en mest mulig målrettet satsing, vedtok Stortinget øremerkede tilskudd som virkemiddel for å nå måltallene i handlingsplanen (op cit, s 27).

Når en har valgt å overføre pengene til kommunene i form av øremerkede midler, så følger det på denne bakgrunn at kommunene må gjøre rede for hvordan pengene blir brukt. Derfor er overføringene av *øremerkede tilskudd* til kommunene i Handlingsplan for eldreomsorgen gjort betinget av statlig inngripen og kontroll.

1.0 Om bruk av planer og rapporteringssystem som statlig styringsredskap

1.0.0 Om planer og rapporteringssystem knyttet til HPE

I St meld nr 50 (1996–97), *Handlingsplan for eldreomsorgen*, drøfter en resultatoppfølging og kommunale planer for pleie- og omsorgstjenestene. En legger til grunn at både kommunale og statlige myndigheter trenger *bedre styringsmidler* for å kunne utnytte de tilgjengelige ressursene på best mulig måte. Staten tar utgangspunkt i at det er nødvendig med systematisk planarbeid som grunnlag for å kunne samordne ulike tjenester, sektorer og ressurser (kap 7.2). Det vil bedre grunnlaget for prioritering av midlene, bedre samordning i forhold til andre tjenester og gi bidra til faglig utvikling av eldreomsorgens innhold.

På den bakgrunn ville Sosial- og helsedepartementet (SHD) ta initiativ til en styrking av planarbeidet i kommunene. Dette også for å styrke de sentrale myndigheters grunnlag for å følge med i og styre utviklingen i kommunene (op cit s 43). Det ble i første omgang lagt opp til å lage en delplan for pleie- og omsorgssektoren. Disse planene skulle i sin tur innarbeides i kommunenes fireårige økonomiplaner.

Dette planarbeidet ble lagt opp slik at det kunne knyttes til et system for rapportering av kommunenes innsats i eldreomsorgen.

I første omgang må kommunene utarbeide en konkret plan for utbyggingen av eldreomsorgen etter et standard rapporteringsskjema utarbeidet av Sosial- og helsedepartementet (op cit s 43).

I tråd med dette heter det at rapporteringen

vil legges slik opp at den utgjør en naturlig del av det plangrunnlag kommunen må bygge på (s 43).

Rapporteringssystemet vil samtidig bli samordnet med den løpende statistikkinnhenting som SSB står for, samt å være tilpasset det behovet SHD har for tilbakemelding om bruk av øremerkede midler til pleie- og omsorgstjenestene.

Staten legger inn en struktur for kommunenes planer. Dette må ansees som helt nødvendig om en skal kunne forvente et noenlunde enhetlig og handterbart resultat. Og planer og rapportering er satt i sammenheng. Men samtidig er det full kommunal frihet på innholdssida, der kommunene kan legge inn sine målsettinger og plantall. Dette er etter vår vurdering et godt opplegg som forener krav til plan og resultat samt ensartet behandling uten slik sett å begrense kommunenes handlefrihet.

1.0.0 Statlig styringsredskap og strukturert planarbeid i kommunene

Kommunene skal i forkant synliggjøre på en forpliktende måte hva de akter å gjøre. Det utformes mao et opplegg som gjør det mulig for staten gjennom fylkesembetene å kontrollere at driftsmidlene blir brukt til sitt tiltenkte formål. Det første grunnlaget for denne kontrollen er de planer som kommunene er pålagt å lage og som er en betingelse for å utløse statlige tilskudd. De kommunale planene gjøres til grunnlag og forutsetning for den statlige styringen av HPE-arbeidet.

Og Sosial- og helsedepartementet ønsket å følge opp de kommunale handlingsplanene gjennom de mål og resultatkrav som ville bli stilt til tilskuddsordningene, første gang i statsbudsjettet for 1998.

På kort tid hadde kommunene utarbeidet egne handlingsplaner som dannet grunnlaget for utbetaling av øremerket tilskudd det første året. Planer - om av varierende omfang og kvalitet - for alle kommuner forelå på nyåret 1998. De ga en første oversikt over kommunale behov og tiltak både på drifts- og investeringssida. Plan- og rapporteringskravene ble presisert sommeren 1998, og det ble samtidig åpnet for at

handlingsplanene kunne inngå i den ordinære kommunale planlegging. Ved årsskiftet 1998/99 la kommunene fram nye plandokumenter og rapporterte samtidig sine resultater for året 1998 og plantall for resten av perioden (St meld nr 34, (1999–2000), s 39).

Gjennom dette utgangspunktet og rapporteringssystemet hadde staten gjort seg i stand til å ha oversikt over hva kommunene gjorde. Slik kunne en kanalisere HPE-midler kun til de aktiviteter som var i overensstemmelse med planer og rapportert omfang av virksomheten. Plandatarapporteringen har hatt funksjon av vilkår for at kommunene skulle kunne utløse øremerket tilskudd. Men hensikten med planleggingsarbeidet og styringen av grunnlaget for det, har ikke alene vært å skape basis for kontroll med kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene. Hovedhensikten med et strukturert planarbeid i kommunene var å gi bidrag til utviklingen av en bedre eldreomsorg.

1.0 Om kontroll av aktivitetskravet i regional stat

Sosial og helsedepartementet ville i samarbeid med regional stat følge aktiviteten i kommunene nøye (Rundskriv I-40/97). Departementet⁶ og regionale stat skulle følge opp de kommunale handlingsplanen med henblikk på mål og resultater knyttet til tildelte tilskudd. Gjennom et enhetlig opplegg for resultatoppfølging overvåker en gjennomføringen av planene i den forstand at en kontrollerer for at det er overensstemmelse mellom bevilgninger og bruk.⁷

Fylkesmannen vurderer i samarbeid med fylkeslegen grunnlaget for tilskuddsutbetaling fortløpende ved hver terminutbetaling med utgangspunkt i de data som er tilgjengelige på utbetalingstidspunktet. (jfr SHDS brev til landets fylkesmenn og fylkesleger av 8.1.1999 – se litteraturlista bak). Det statlige tilskuddet utløses på bakgrunn av de vurderinger som fylkesmannen i samråd med fylkeslegen i hvert fylke gjør. Regional stat er tillagt en sentrale rolle i oppfølging av handlingsplanen, særlig i forhold til aktivitetskravet, men også mht å yte

⁶ Som ledd i oppfølgingen ble det etablert en sentral samarbeidsgruppe bestående av KS, de viktigste arbeidstaker- og brukerorganisasjonene og SHD (Rundskriv I-40/97).

⁷ Dette bekreftes bl.a. ved at SHD i forbindelse med hver terminutbetaling (3 terminer for de årlige utbetalingene) skal ha rapport om hvilke kommuner som er tildelt og hvilke kommuner som ikke oppfyller aktivitetskravene (brev til landets fylkesmenn og fylkesleger av 9.1. 1999).

råd og veiledning til kommunene. Fylkesmannsembetene er bl.a styrket i planperioden.

Det er lagt inn et betydelig kontrollelement og kontroll er gjort til et sentralt aspekt ved regional stats arbeid. En skal følge opp handlingsplanen, bl.a med henblikk på mål og resultater knyttet til tildelte tilskudd. Det skal føres nøye oppsikt med at pengene går til de angitte formål og at de helt ut brukes til dette formål. Kontrollmålestokken er 1:1, og deisen synes å være: 'så mye ga vi bort, akkurat så mye skal synes tilbake'.

Regional stat kal således foreta en fortløpende vurdering av grunnlaget for utbetaling av tilskudd med utgangspunkt i kommunenes rapporter og planer, samt tilgjengelig statistikk, regnskaps- og budsjettdata. Fyller ikke kommunen vilkårene, eller innsendt materiale er mangelfullt, utbetales ikke midlene. Kontrollarbeidet knyttet til aktivitetskravet er mao en del av implementeringen.

Kontrollen av aktivitetskravet innebærer kontroll av akkumulert aktivitet ikke bare i forhold til de statlige driftsmidlene, men akkumulert aktivitet i hele sektoren i planperioden 1998–2001. Det er mao ikke bare den økning som skal følge av det statlige driftstilskuddet det kontrolleres for, men for aktiviteten i *hele* sektoren. Vi vil illustrere dette ved å gi et eksempel fra skolesektoren. Når kommunene har fått tildelt statlige midler til f. eks fremmedspråklig undervisning, er de forpliktet til å dokumentere at de overførte midler er brukt til dette. Det er imidlertid ikke *samtidig* et krav at nivået i hele skolesektoren skal opprettholdes. Kommunale egenandeler som f.eks måtte være nødvendig for å følge opp det statsstøttede fremmedspråklige læringsopplegget, kan derfor fritt hentes, ved nedskjæringer f.eks i undervisningssektoren for øvrig.

Dette har imidlertid i prinsippet ikke skullet vært mulig i pleie- og omsorgssektoren. I HPE-perioden har kravet vært at hele sektoren skal følge med. Eventuelle midler til egenandeler må hentes andre steder fra enn i budsjettet for kommunal pleie- og omsorg. Det innebærer at tildelte driftsmidler fra staten i prinsippet må følges opp i målestokken 1:1 samtidig som sektoren samlet ikke svekkes. Det er det siste som i særlig grad utgjør det spesifikke ved det såkalte aktivitetskravet, og som innebærer at den største kommunale sektoren i kraft av HPE fredes og skjermes på driftssida over fire år i en periode med allment svak utvikling i kommuneøkonomien.

Som det vil gå fram av denne rapporten, har en ikke bestandig holdt seg firkantet til dette, men i noen grad utvist et visst skjønn. Således har det for enkelte kommuner vært åpnet for å redusere aktiviteten i

pleie- og omsorgssektoren noe - om ikke mye - uten at det har ført til avkorting av omsorgstjenestetilskuddet.

I Vedlegg I har vi gjort rede for det konkrete opplegget for statens kontroll og tilsyn med aktivitetskravet i regional stat. Her går det fram hva som er formålet med driftstilskuddet, hva som er legitim kommunal aktivitet knyttet til tilskuddet og statens kriterier for tildeling av tilskuddet til kommunene. Videre har vi gjort rede for kontrollgrunnlaget, indikatorer for resultatoppfølging og resultatkrav samt vilkårene for utbetaling og eventuell tilbakeholdelse av driftstilskuddet.

1.0 Om innstramming av aktivitetskravet

1.0.0 Et noe fleksibelt aktivitetskrav i utgangspunktet

I regjeringas proposisjon om kommuneøkonomien for 1998 som ble lagt fram samtidig (mai 1997) med St meld nr 50 (1996-97), *Handlingsplan for eldreomsorgen*, la en til grunn at driftsmidlene ikke skulle gå til andre sektorer og at en måtte forhindre lekkasjer⁸. Dette ble ytterligere understreket i kommunalkomiteens innstilling til proposisjonen i juni 1997, der Stortinget påpeker betydningen av at det legges bindinger på kommunenes bruk av driftsmidlene og at de eldre prioriteres siden enkelte kommuner ikke har ivaretatt sine velferdsoppgaver godt nok⁹.

De krav til aktivitet som Sosial- og helsedepartementet la til grunn i handlingsplanens første år (1998), må imidlertid karakteriseres som fleksible. Da het det at

dersom gjennomgangen av kommunenes planer og oppnådde resultater viser en urimelig lav kommunal innsats

⁸ Her understrekes at *"Det er et mål at budsjettmidler som stilles til rådighet for gjennomføring av handlingsplanen ikke blir anvendt til andre formål Eventuelle tiltak for å begrense lekkasjeeffekter vil bli vurdert"* (St prp nr 61 1996-97), Om kommuneøkonomien 1998 m.v. (s 35).

⁹ Her heter det at *"Flertallet mener at det er alvorlig når enkeltkommuner ikke greier å ivareta sine grunnleggende velferdsoppgaver på en tilfredsstillende måte. Det har nå stor betydning av de øremerkete midlene brukes på å utvikle eldreomsorg. Flertallet vil derfor påpeke viktigheten av at det legges bindinger på de økte overføringene. I den planlagte utbyggingen er det viktig at de eldre prioriteres"* (Innst S nr 284 (1996-1997), Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 1998 m.v., kap 2.8 komiteens merknader om eldresatsingen).

på området i forhold til nivået på de tilskuddene kommunen mottar, kan tilskuddet vurderes holdt tilbake (Rundskriv I-40/97).

Men før dette eventuelt skjer, vil det bli foretatt en helhetlig vurdering basert på bl.a

hensynet til kommunenes generelle økonomiske situasjon og eventuelt endrede forutsetninger", og en peker videre på at "Kommuner som pga vesentlige endrede forutsetninger, f.eks i sitt inntektsgrunnlag, må ha adgang til å vedta endringer i sine planer" (St prp nr 1 (1997–98), s. 96).

Slik ble dette uttrykt høsten 1997 før HPE ble satt i verk 1.1.1998.

Det åpnes mao for at aktivitetskravet kan lempes noe på ut fra regional stats vurdering av situasjonen i den enkelte kommunes økonomi. Dette kravet til aktivitet framstår som moderat idet 'urimelig lav kommunal innsats' må oppfattes som å gi et visst rom for vurdering og skjønn.

1.0.0 Regjeringens opplegg for 1999 – fortsatt en viss fleksibilitet

Med bakgrunn i en antatt stram kommuneøkonomi i 1999 foreslo Regjeringen i statsbudsjettet for 1999 (St prp nr 1 (1998–99)) at det unntaksvis kunne bli aktuelt å fravike aktivitetskravet grunnet den enkelte kommunes økonomiske situasjon. Regjeringen la således opp til at det også for året 1999 skulle utvises skjønn i forhold til aktivitetskravet på grunnlag av vurdering av kommunenes allmene økonomiske situasjon:

Staten vil på bakgrunn av kommunenes økonomiske situasjon unntaksvis kunne vurdere nærmere de aktivitetskrav som stilles ved tildelingen av de øremerkede midlene. Fylkesmannen og fylkeslegen skal gjennomgå de kommunale handlingsplanene før de øremerkede tilskuddene for 1999 utbetales, og embetene vil i den sammenheng også ta hensyn til den enkelte kommunes økonomiske situasjon (St prp nr 1(1998–99), SHD, s 87).

Dette innebærer at staten legger opp til å kunne fravike aktivitetskravet ved tildeling av driftsmidler til den enkelte kommune.

1.0.0 Stortinget innskjerper aktivitetskravet for 1999

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 1999 innskjerpet imidlertid Stortinget kravet til aktivitet overfor kommunene, i det kravet var at midlene eksklusivt skulle brukes i omsorgstjenestene. En frarådet at øremerkede bevilgninger til eldreomsorg eventuelt ble brukt til andre formål i kommunene, jf Innst S nr 11 (1998–99), og det fremmes forslag slik:

Stortinget ber Regjeringen innskjerpe overfor kommunen at de øremerkede bevilgningene til eldresatsingen¹⁰ blir brukt til økt innsats for de eldre og ikke til andre kommunale formål" (op cit s 35)¹¹. En minner her om at 'eldremilliarden' i betydelig grad ble benyttet til andre formål enn eldreomsorg, og at denne erfaringen har vært en del av bakgrunnen for at Stortinget så sterkt har understreket at bevilgningene til Handlingsplan for eldreomsorgen 1998–2001 må være øremerkede (op cit s. 34).

Stortinget fjernet (jf SHDs brev av 8.1.1999 med referanse til Stortingets behandling) mao den fleksibilitet som lå i de unntak og fravik som det tidligere kunne være mulig å foreta i forhold til konkret oppfølging av HPE¹². Tilskuddene skulle heretter helt ut gå til nye tiltak. Aktivitetsnivået i 1998 skulle uavkortet føres videre i 1999. Forholdet mellom tilskudd og resultat i 1999 skulle framstå i forholdet

¹⁰ Vi kan ikke unnlate å legge merke til at en i Stortinget fortsetter å bruke det populistiske uttrykket 'eldresatsingen' og ikke det korrekte: 'satsing på kommunenes pleie- og omsorgstjenester', slik det burde gå fram av realitetene, jf de presiseringer som seinere er gjort, og som for så vidt allerede var nedfelt i St meld nr 50 (1996-97), dvs at HPE dreier seg om en handlingsplan for de kommunale omsorgstjenestene og ikke eksklusivt om eldreomsorg, noe praksis og oppfølging i ettertid også nokså entydig bekrefter.

¹¹ På den bakgrunn ble kravene skjerpet slik at kommunene kun oppnådde fullt tilskudd dersom midlene som ble utbetalt foregående år, medførte reell aktivitetsvekst i pleie- og omsorgstjenesten og at økningen i tilskuddet for inneværende år ble brukt til å skape ytterligere vekst. Kommuner som ikke oppfylte aktivitetskravet, mottok et avkortet tilskudd på samme nivå som for 1997 (dvs før handlingsplanen trådte i kraft-St meld nr 34 (1999-2000, s 29).

¹² Og en føyer til at "*Dette betyr at omtalen av en unntaksvis vurdering av aktivitetskravet i regjeringens forslag ikke lenger er aktuell. Dette gjelder både i forhold til handlingsplan for eldreomsorgen og opptrappingsplanen for psykisk helse. Det gis altså ingen unntak fra aktivitetskravene*" (Statsbudsjettet 1999, brev fra SHD til landets fylkesmenn og fylkesleger, av 8.1. 1999.

1:1. Skjerpningen av aktivitetskravet kan tolkes som en konsekvens av mistillit på Stortinget til kommunalt sjølstyre i slik sammenheng på det tidspunktet¹³.

Denne innskjerpingen ble fastholdt av regjeringen da proposisjonen om kommunenes økonomi 2000 ble lagt fram i mai 1999, idet en understreker at omsorgstjenestetilskuddet i sin helhet skal gå til ny vekst¹⁴.

1.0.0 Igjen en viss oppmyking av aktivitetskravet

Men når Stortinget ved kommunalkomiteen legger fram sin innstilling til kommuneøkonomiproposisjonen for 2000, uttaler flertallet at

Komiteen mener Regjeringen bør legge til rette for at rommet for å nytte lokalt skjønn utvides. Dette for å unngå urimeligheter og for å unngå at bevilgninger til eldreomsorgen blir stående ubenyttet (Innst S nr 220 (1998-99)),

Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v., s 22).

En forsøker etter vår vurdering igjen å minne om at aktivitetskravet ikke bør handheves alt for strengt, og at det må være et visst rom for lokalt sjølstyre. Det har imidlertid sammenheng med at midler har blitt stående ubenyttet¹⁵ som følge av streng handhevingen av aktivitets

¹³ Pendelen i Stortinget har nå svinget mot stat, sa departementsråden fra SHD i departementets nettverksmøte for regional stat på Sola i Rogaland i januar 1999. Nå har 'ingen' på Stortinget tillit til lokalt sjølstyre. Det foreligger egentlig en tillitskrise på Stortinget, og dermed brudd i intensjonene i forhold til Kommunelov-problematikken av 1992, hevdet departementsråden. Det er imidlertid en oppgave å dempe slike dilemmaer. Men rammevilkårene er nå gitt og ligger der og venter, hevdet han (Prosjektnotat nr 12, HPE. Referat fra fylkesnettverkssamlingen på Sola, 14.-15. jan. 1999, NIBR, jan. 1999).

¹⁴ I St prp nr 69 (1998-99), Om kommuneøkonomien 2000 m.v., viser en til Stortingets innskjerping av aktivitetskravet ved behandlingen av statsbudsjettet for 1999, og understreker at "økningen i de øremerkete tilskuddene skal i sin helhet nyttes til å etablere nye tiltak og skape reell vekst i aktiviteten i 1999" (op cit s. 17).

¹⁵ Flertallet i Kommunalkomiteen viser her til at en er "kjent med at en del kommuner etter denne innskjerpingen har problemer med å dokumentere aktivitetsvekst etter de kriterier som gjelder for utbetaling av Tilskudd til omsorgstjenester(dvs eldreomsorg)." Flertallet har videre merket seg at "enkelte kommuner kan dokumentere aktivitetsvekst f. eks i form av at flere

kravet. Begrunnelsen er imidlertid ikke fundert i Stortingets tidligere krav om at det entydig og helt ut skal dokumentere årsverksvekst¹⁶. Etter vår vurdering er vi her vitne til en pragmatisk svingning i forholdet til aktivitetskravet. Den typen svingninger er for øvrig - slik vi viser i vår evaluering av HPE - et ikke ubetydelig kjennetegn ved implementeringen av denne handlingsplanen.

Flertallet i kommunalkomiteen ytret seg som nevnt i forbindelse med behandlingen av proposisjonen (jf Innst S nr 220 (1998–99)), om behov for fleksibilitet ved tildelingen i omsorgstjenestetilskuddet. Departementet åpnet derfor for et visst skjønn ved fylkesmannens tildeling. Med en samlet ramme på inntil 50 mill kr av omsorgstjenestetilskuddet gis fylkesmannen anledning til:

for enkelte kommuner å få godskrevet gjennomførte effektiviseringstiltak som aktivitetsvekst for enkelte kommuner med stram økonomi, men som har en tilfredsstillende pleie- og omsorgstjeneste, å akseptere noe mindre aktivitetsvekst enn de øremerkede tilskuddene normalt burde tilsi (jf SHDs Rundskriv I-50/99).

Fylkesmannen skal i egen rapport til Sosial- og helsedepartementet redegjøre særskilt for hvilke kommuner som er tildelt omsorgstjenestetilskudd på dette grunnlaget.

Dette kan en - om en vil - betrakte som en mild sukring av den noe bitre pillen som Stortingets vedtak høsten 1998 av en god del kommuner ble opplevd som. Men med de beskjedne unntak som er nevnt ovenfor, har aktivitetskravet ligget fast, dvs at det bare er *faktisk* aktivitetsvekst som utløser tilskuddet.

eldre får omsorg, men at disse kommunene likevel ikke kvalifiserer til midler etter kriterier som f.eks økt antall stillinger i eldreomsorgen. Flertallet er videre kjent med at en del kommuner allerede har kommet langt i utbyggingen av eldreomsorgen. Flertallet viser til brev fra Kommunal- og regionalministeren av 11. mai 1999 hvor det framgår at det pr 1. mai til sammen var holdt tilbake 218 mill kroner av kap 670-61 "Tilskudd til omsorgstjenestene", og at dette dreide seg om 88 kommuner" , Innst S nr 220 (1998-99), s 22.

¹⁶ Komiteens medlem fra SV er ikke enig i denne måten å forsøke å lempe på aktivitetskravet og viser til *"de uheldige konsekvenser aktivitetskravet har ført med seg og vil motsette seg at innretningen på øremerkete midler legges inn med slike føringer. Dette medlem vil vise til sine merknader under pkt 6.2"* (op cit s 23). Disse merknadene gikk for øvrig bl.a. på henvisning til den stramme økonomiske situasjon i kommunesektoren i 1998-99 og at dette spesielt hadde gått ut over barn og unge (s 39).

1.0 Hovedproblemstillinger

I denne rapporten gjør vi rede for opplegget for og regional stat sine erfaringer fra og vurderinger av arbeidet med å handheve aktivitetskravet. Siktemålet er gjennom beskrivelse og drøfting å forsøke å gripe vesentlige trekk i den rolle aktivitetskravet har spilt ved i verksettingen av *Handlingsplan for eldreomsorgen* og hvor egnet denne kontrollen har vært for å oppnå sentrale målsettinger i HPE. Vi vil gjøre rede for og drøfte om en ved handheving av aktivitetskravet har lyktes med det som har vært siktemålet med dette spesifikke opplegget for kontroll, nemlig å forhindre lekkasjer av statlige midler til andre kommunale sektorer enn pleie- og omsorg.

Innledningsvis gjør vi rede for de sentrale problemstillingene som er lagt til grunn for vår tilnærming og analyse av regional stat sin kontroll av aktivitetskravet ute i kommunene.

1.0.0 Regional stats arbeid med handhevingen av aktivitetskravet - har RS evnet til å handheve aktivitetskravet og å forhindre lekkasjer?

Regional stat og kontrollarbeidet

Det viktige arbeidet med kontrollen av aktivitetskravet har vært tillagt regional stat. Av statens opplegg for RS sitt kontrollarbeid utgår og formidles en klar oppfatning av og innsikt i at kontroll er nødvendig og viktig. Hvordan kontrollopplegget har vært utformet og hvordan regional stat har forholdt seg til arbeidet, vil være av stor betydning for utfallet. En av flere forutsetninger for å kunne lykkes i et slikt arbeid – ut over formelle pålegg – er hvorvidt det foreligger et avklart opplegg for kontroll, kompetanse, positive holdninger og engasjement i arbeidet samt tid til gjennomføring. I vår gjennomgang og analyse av regional stats bidrag til handheving av aktivitetskravet vil det være viktig å avklare om disse sentrale forutsetningene har vært til stede og ligget til grunn for arbeidet.

Sentral stat har utformet et strengt opplegg som er tillagt stor vekt. Har så opplegget og pålegget om å utføre kontrollarbeidet hatt tilsvarende autoritet i regional stat? Har RS fulgt opp kontrollarbeidet, tatt det på alvor og arbeidet nøye for å realisere målsettingene? Dette er viktig spørsmål sett på bakgrunn av erfaringen med regional stat sin kontroll av investeringsmidlene hvor RS i stor grad avholdt seg fra å stoppe kommunale byggeprosjekter de tre første åra av HPE-peri

oden.¹⁷ Har det vært bred oppslutning i RS om å handheve aktivitetskravet strengt? Et annet spørsmål er om rapporteringsordningene har blitt såvidt arbeidsintensive at de har krevd uforholdsmessig mye av RS sin samlede innsats ved iverksettingen av HPE.

Aktivitetskravet og utøvelse av skjønn i regional stat

Vårt hovedinntrykk er at HPE fra regional stats side *allment* har blitt implementert med et betydelig innslag av skjønn, uten alt for streng sentral styring. Det er samtidig rimelig å anta at omstendighetene ikke bestandig har gjort det mulig med ensartet behandling, fordi det i de kontrollerte forholdenes egenart ligger innebygd at det vil være nødvendig å utøve skjønn. Og det har hele tida vært forutsatt at regional stat skulle utøve et visst skjønn i spørsmål om hva som kan godkjennes som aktivitetsøkning. I hvor stor grad har RS utøvd skjønn ved kontrollen av aktivitetskravet, eller har kravet jevnt over vært handhevet nokså strengt på tross av bruk av et visst skjønn? Har utøvelsen av skjønn likevel ført til at det *i sum* kan gått betydelige beløp til andre kommunale formål, slik at Stortingets påbud om streng og konsekvent handheving av aktivitetskravet likevel ikke har fungert godt nok?

Det har foreligget et felles og enhetlig statlig opplegg for kontroll av aktivitetskravet. Har det ført til tilsvarende lik praksis, eller har det vært variasjoner mellom fylkene i måten regional stat har forholdt seg til ulike spørsmål som aktivitetskravet har reist under veis?

Vansker og konflikt i RS i forhold til det prinsippet om lokale sjølstyre?

Handhevingen av aktivitetskravet må ha representert en betydelig inngripen i det lokale sjølstyre i en god del kommuner. Vi har imidlertid tidligere vist at det kommunale sjølstyret har stått sterkt i HPE-sammenheng (Brevik, NIBR-notat 107:2001). Ved vurderingene av kommunenes investeringer i nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger, hevdet regional stat bl.a at en ikke hadde myndighet til å overprøve kommunenes vurderinger.¹⁸ Har RS sin kontroll av aktivitetskravet

¹⁷ Dette er gjort rede for og drøftet i en egen delrapport fra prosjektet: *Handlingsplan for eldreomsorgen. Regional stats vurdering av investerings-tilskuddene. Noen erfaringer midtveis i byggeperioden.* NIBR-notat 2001:107, Oslo 2001.

¹⁸ Vi viser her til framstilling og drøftinger av dette spørsmålet i *Handlingsplan for eldreomsorgen. Regional stats vurdering av investerings-tilskuddene. Noen erfaringer midtveis i byggeperioden.* NIBR-notat 2001:107, Oslo 2001, særlig kap 3.5, om Lokalt sjølstyre i planlegging og

vært gjennomført uten å ha blitt hemmet av prinsippet om lokalt sjølstyre? Eller har regional stat opplevd kontrollvirksomheten som motsetningsfylt og problematisk, eller som konfliktskapende? Har sentral stat lyktes i å styre regional stats arbeid slik en har ønsket og slik Stortinget utvetydig har gitt beskjed om?

1.0.0 Har kontrollen av aktivitetskravet vært nødvendig – står resultatet i forhold til innsatsen?

Kontrollen av aktivitetskravet har vært rettet inn mot å hindre lekkasjer. Med betegnelsen 'lekkasje' forstår vi det forhold at deler av øremerkete tilskudd reelt er blitt nyttet i andre sektorer eller til formål i pleie- og omsorgssektoren som de ikke er bevilget til. Potensialet for lekkasjer er antatt å være betydelig, særlig i kommuner med godt utbygd omsorgstjeneste og i kommuner med dårlig økonomi. Har så opplegget for kontroll av aktivitetskravet fungert i tråd med siktemålet? Og hvilke forhold er det som særlig sannsynliggjør at en har forhindret lekkasjer? I hvilken grad har det omfattende kontrollarbeidet vært nødvendig, eller hadde det gått nokså bra uten? Framstår resultatene som rimelige i forhold til innsatsen?

Har kontrollen med aktivitetskravet vært nyttig i den forstand at det har ført til styrket omsorgstjeneste i dårlig utbygde kommuner eller kommuner med dårlig økonomi? Hvilken betydning har handhevingen av aktivitetskravet hatt for å realisere målsettingene i HPE og i forhold til behovet for å utvikle og modernisere omsorgstjenestene? Vi vil også reise spørsmål om Stortinget har tenkt godt nok gjennom betydningen av å legge mye vekt på aktivitetskravet. Har det å oppdra kommunene i korrekt bruk av statens midler vært en sentral del av intensjonene med HPE?

1.0.0 Har arbeidet med aktivitetskravet gått på bekostning av øvrig arbeid med HPE?

Antatt positive resultater på ett delområde kan ikke vurderes uavhengig av konsekvenser for helheten. Vår hypotese er at regional stats arbeid med aktivitetskravet har ført til at det er blitt lagt noe ensidig vekt på rapportering og saksbehandling i tilknytning til dette. Et slikt arbeidsintensivt opplegg kan ha gått på bekostning av annet arbeid.

dimensjonering – statlig kontroll av utbyggingen og kap. 3.9, om HPEs egnethet i forhold til forvaltningen av driftstilskuddene.

Hvilken innvirkning har antatt omfattende arbeid med aktivitetskravet hatt på regional stats evne til å ivareta øvrige sentrale oppgaver og målsettinger for HPE? Vi ønsker mao. å gi svar på hvorvidt kontrollarbeidet har gått ut over og således hatt omkostninger av betydning for *Handlingsplan for eldreomsorgen* som helhet og i forhold til den kommunale pleie- og omsorgssektoren samlet sett.

1.0.0 Hvordan har en løst motsetninger mellom aktivitetskravet og kommunaløkonomisk helhetshensyn?

Vi antar at handhevingen av aktivitetskravet sannsynligvis har hatt omkostninger ved å ha gått ut over helhetlige kommunaløkonomiske disposisjoner og det lokale sjølstyret. Og skjermingen av pleie- og omsorgssektoren kan ha gått på bekostning av øvrig kommunal tjenesteyting i en del kommuner.

Ved manglende vekst i en kommunes frie inntekter kan det ligge innebygget en eksplisitt motsetning mellom aktivitetskravet og mulighetene til å ivareta hensyn til kommunaløkonomisk helhet. Hvis situasjonen er at kommunebudsjettet må reduseres for å kunne gjøres opp i balanse, samtidig som pleie- og omsorgssektoren skal økes, er det to aktiviteter som umiddelbart ikke går opp. Hvilke strategier har RS nyttet i slike tilfeller og hvilke løsninger har en funnet på motsetningene mellom aktivitetskravet og kommunal økonomisk helhet?

Har en møtt motsetningene ved å utøve fleksibilitet og romslighet i kravene til budsjett samtidig som en også har utøvd skjønn i forhold til aktivitetskravet og vært noe romslig i forhold til hva som kan godtas som gyldig aktivitetsvekst? Eller har en jevnt over vært nokså streng på tross av bruk av skjønn? Er det slik at fylkesmannen med et særlig ansvar for å ivareta helheten, har forholdt seg annerledes til aktivitetskravet enn fylkeslegen som vi må anta står nærmere faglige sektorhensyn? Har valg av strategier i arbeidet med å forene motsetningene mellom å fylle aktivitetskravet og kravene til budsjettbalanse vært forskjellig mellom embetene i de ulike fylkene?

1.0.0 Har det vært lekkasjer fra andre sektorer til pleie- og omsorgstjenestene?

Generelt er det slik at når kommunene av økonomiske grunner har behov for redusert aktivitet, blir dette vanligvis fordelt på flere sektorer. Den skjerming av pleie- og omsorgssektoren som følger av

aktivitetskravet, tilsier imidlertid at eventuelle nedskjæringer må tas i øvrige sektorer. Det innebærer at det i kommuner med slike behov indirekte må overføres midler til pleie- og omsorgssektoren. I hvilken grad har nedskjæringer eller redusert vekst i øvrige sektorer vært en konsekvens av oppfyllelsen av aktivitetskravet i noen kommuner?

Og hvilke forhold er det som særlig sannsynliggjør at kravet til uavkortet opprettholdt aktivitet i hele pleie- og omsorgssektoren kan ha gått ut over andre kommunale tjenester og tiltak slik at det kan ha funnet sted lekkasjer 'den andre veien', dvs. at andre kommunale sektorer har avgitt midler til pleie- og omsorgssektoren?

Utsiktene til at det kunne finne sted overføringer fra andre sektorer til pleie- og omsorgssektoren, var imidlertid nesten ikke berørt, langt mindre vurdert som problem da en i St meld nr 50 (1996–97), *Handlingsplan for eldreomsorgen*, drøftet mulige alternative effekter av bruken av ikke-prisvridende tilskudd. På hvilken måte har fagdepartementene og Storting forholdt seg til denne problematikken? Hvordan har myndighetene relatert streng kontroll av driftstilskuddene til kommunale økonomiske rammebetingelser? Har staten tatt opp spørsmålet om aktivitetskravet burde ha vært lempet på i forhold til endrede rammebetingelser siden konsekvensene av aktivitetskravet ville måtte variere med stramheten i kommuneøkonomien?

Gunstige, men nøye kontrollerte driftstilskudd har sannsynligvis ført til at noen kommuner har akkumulere et driftsnivå i pleie- og omsorgssektoren som de seinere ikke vil ha økonomi til å opprettholde. Og noen kommuner vil sannsynligvis ha etterslep i utviklingen av andre sektorer. Vil skjermingen av omsorgssektoren kunne få en pris i etterkant idet andre sektorer vil kunne ta sitt monn igjen når driftstilskuddene igjen er innlemmet i rammeoverføringene? Hvordan vurderer RS og kommunene utsiktene til redusert innsats i omsorgstjenestene i åra framover?

1.0.0 Har aktivitetskravet gått på bekostning av lokalt sjølstyre?

Prinsippet om lokalt sjølstyre har allment stått sentralt i *Handlingsplan for eldreomsorgen*. Styringen av kommunene på driftssida har imidlertid i betydelig grad støtt an mot prinsippet om lokalt sjølstyre. Noe av kritikken har gått på at aktivitetskravet har fratatt kommunene evnen og mulighetene til tilpasninger til lokale forhold. Det representerer inngripen og begrensninger i kommunenes rett og plikt til egne prioriteringer og bruk av midler etter egne vurderinger av behov. Ved kon

trollen av investeringstilskuddene var det rom for å ta hensyn til det lokale sjølstyret. Har prinsippet om lokalt sjølstyre stått seg mot aktivitetskravet ved at det har vært gitt rom for betydelig skjønn i RS?

Aktivitetskravet innebærer kontroll av at hele pleie- og omsorgssektoren oppnår den vekst som skal følge av de tildelte midlene. Har denne noe radikale framgangsmåten betydd vesentlig inngripen i det kommunale sjølstyret slik kontrollen av driftsmidlene har vært opplevd som problematisk eller konfliktskapende både i RS og i kommunene? Hvis ikke, hvilke egenskaper ved statens opplegg har bidratt til aksept for å sette lokalt sjølstyre til side? Vi reiser spørsmål om handhevingen av aktivitetskravet har representert et brudd i forhold til prinsippet om at kommunene skal gis evne og muligheter til tilpassninger til lokale forhold og rett og plikt til egne prioriteringer og bruk av midler etter egne vurderinger av behov? Vi reiser mao spørsmål om kontrollen har vært så viktig at den eventuelt rettferdiggjør å sette det kommunale sjølstyret til side.

En sentral problemstilling i vårt prosjekt er hvor egnet dette spesifikke handlingsplankonseptet har vært i forhold til intensjoner og hovedmålsettingene for *Handlingsplan for eldreomsorgen*. For å besvare spørsmålet om slik egnethet i tilknytning til aktivitetskravet, er det imidlertid ikke nok å avgjøre om det foreligger overensstemmelse mellom målsetting og resultat, hvis det samtidig er slik at en f.eks kunne ha oppnådd tilnærmet samme resultat uten bruk av dette handlingsspesifikke grepet. Vi må derfor spørre om den nøye kontrollen av kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene har vært nødvendig?

Hvilke følger dette kontrollarbeidet har hatt for det øvrige arbeidet med handlingsplanen, er også av vesentlig interesse når en skal drøfte egnetheten ved dette sentrale elementet ved iverksettingen av HPE. Har handhevingen av aktivitetskravet alt i alt gagnet en utvikling av omsorgstjenestene som i prinsipp og realitet er tillagt det lokale sjølstyret?

1.0 Om datagrunnlaget

Datamateriale som nyttes i denne rapporten, har i hovedsak tre kilder:

1. Intervju om *Regional stats rolle ved iverksettingen av Handlingsplan for eldreomsorgen*

Vi gjennomførte sommeren 2000 lengre personlige separate intervju med representanter for fylkesmannen og fylkeslegen¹⁹ i seks fylker. Her tok vi opp og gikk gjennom regional stats erfaringer med en rekke sentrale spørsmål knyttet til iverksettingen av Handlingsplan for eldreomsorgen, deriblant RS sine erfaringer fra arbeidet med å kontrollere i forhold til aktivitetskravet.

Hvert intervju tok 3–4 timer. Det ble senere skrevet ut referat fra intervjuene som er gått gjennom og oftest kommentert av informantene. Det er disse tekstene som utgjør hoveddatamaterialet for denne rapporten. Intervjuene er anonymisert og hvert fylke er referert til ved bokstavene a, b, c, d, e, f.²⁰

2. Spørreskjemaundersøkelsen *Regional stats rolle ved iverksettingen av Handlingsplan for eldreomsorgen.*

I desember 1999 gjennomførte NIBR en postal spørreskjemaundersøkelse blant landets fylkesmenn/fylkesleger knyttet til regional stats rolle ved iverksettingen av statens HPE. Skjemaet ble besvart av embetene i fellesskap. Undersøkelsen var særlig rettet mot spørsmålet om i hvilken grad statens HPE²¹ hadde fungert avklarende for regional stats arbeid. I den sammenheng ønsket vi bl.a innblikk i den karakter regional stats arbeid ovenfor enkeltkommunene hadde hatt så langt. Samtidig ønsket vi kunnskap om fylkesembetenes veilednings- og rådgivningsrolle, og om hvordan regional stat hadde ivarett sine pådriver- og kontrolloppgaver. Vi stilte også flere spørsmål knyttet direkte til arbeidet med aktivitetskravet.

¹⁹ Ved de fleste intervjuene var fylkesmannen og fylkeslegen representert ved lederen av prosjektgruppa/arbeidsgruppa for HPE-arbeidet ved embetet og/eller øvrige personer som over tid har stått sentralt i dette arbeidet i vedkommende fylke. Fylkesmannen deltok ikke personlig i noen av intervjuene, mens fylkeslegen i 2 fylker gjorde det. Ved hvert intervju var 1 eller 2 personer fra det enkelte embete til stede. Intervjuene ble utført separat. Referatene fra intervjuene var forutsatt anonymisert. Intervjuerne var hele tiden to og de samme personer. Intervjuene fant sted i tidsrommet mai-august 2000 ved de respektive embetenes lokale kontorer. De skriftlige referatene fra intervjuene er samlet i et eget dokument som utgjør ca 130 sider.

²⁰ Bruken av bokstaver som referanse til informanfylkene er kun anvendt som ledd i å anonymisere de 6 fylkene. Slike referanser er ikke nyttet med sikte på å få fram eventuelle ulikheter i erfaringer og vurderinger fylkesembetene imellom.

²¹ Her presiserte vi at vi med HPE forsto statens prosjekt, slik det så langt var nedfelt i stortingsmeldinga (St nr 50 (1997-98), budsjettproposisjonene for 1998 og 1999 og rundskrivene fra departementene for planperioden fram til november 1999.

3. Dokumenter i tilknytning til *Handlingsplan for eldreomsorgen*

Vi nytter i rapporten en rekke dokumenter knyttet til Handlingsplan for eldreomsorgen. Det gjelder de tre *stortingsmeldingene* om denne handlingsplanen, St meld nr 50 (1996-97), St meld nr 34 (1999-2000) og St meld nr 32 (2001-2002), med tilhørende innstillinger. Videre, *statsbudsjettet* for Sosial og helsedepartementet (SHD) og kommunal og regiondepartementet (KRD) for perioden 1998-2002 med tilhørende innstillinger fra Stortinget og *kommuneøkonomiproposisjonene* med tilhørende innstillinger fra Stortinget 1997-2002, samt rundskriv og brev fra SHD, jf liste over dokumenter som er nyttet, i *litteraturliste*, til slutt i rapporten.

Datagrunnlag for rapporten er i stor grad knyttet til det empiriske materialet som er samlet inn i 1999 og 2000. Det vil seinere bli supplert med data fra en spørreskjemaundersøkelse i alle landets kommuner om deres vurdering av handlingsplanen²². Vi har i denne omgangen ikke knyttet de empiriske funnene og drøftingen av resultatene til et evalueringsteoretisk fundament.

1.0 Rapportens innhold

Etter denne innledningen følger fire kapitler. I kap. 2 - *Regional stats arbeid med aktivitetskravet - vurderinger og erfaringer* - gjør vi rede for det faktiske arbeidet med aktivitetskravet og ulike erfaringer som regional stat har gjort. Vi omtaler RSs generelle vurderinger av arbeidsoppgavene i tilknytning til HPE og hvordan en mener sentral stat har lagt til rette for å utøve kontroll med aktivitetskravet. Dernest tar vi for oss kompetanse i fylkesembetene på området, gangen i det faktiske kontrollarbeidet og RS sine erfaringer og vurdering av dette arbeidet. Kapitlet er ment som *grunnlag* for bedømming av hvor nyttig og egnet denne måten å tilføre kommunene statlige driftsmidler har vært.

Siktemålet med kap. 3 - *Har aktivitetskravet forhindret lekkasjer av statlige driftstilskudd?* - er å gi bidrag til svar på det sentrale spørsmålet om hvordan og i hvilken grad det eventuelt har funnet sted lekkasjer til andre kommunale sektorer fra statens driftsmidler til omsorgssektoren i planperioden. Vi omtaler innledningsvis ulike former for lekkasjer og gjør rede for og drøfter type og omfang av

²² Spørreskjemaundersøkelsen *Handlingsplan for eldreomsorgen. Kommunenes vurdering av dens egnethet i utbyggingen av omsorgstjenestene*, ble gjennomført av NIBR i februar-juni 2001. Vi oppnådde svar fra 86 pst av landets kommuner. Data er til analyse ved NIBR.

lekkasjer som har funnet sted. Det gjelder særlig driftsmidler som på ulike måter er forsøkt nyttet i andre sektorer, men også midler som er nyttet til andre tiltak i pleie- og omsorgssektoren enn de som driftstilskuddet er tiltenkt. Og vi reiser spørsmål om og i hvilken grad RS har utvist skjønn i dette arbeidet. Til slutt tar vi opp spørsmålet om i hvilket omfang det eventuelt har funnet sted lekkasjer den andre veien, ved at det har blitt overført midler *fra* andre kommunale sektorer *til* drift i pleie- og omsorgssektoren.

Kapittel 4 - Motsetninger mellom aktivitetskravet og kommunaløkonomisk helhet og lokalt sjølstyre - omhandler mulige motsetninger mellom aktivitetskravet og det å ivareta kommunaløkonomisk helhet og forholdet til det lokale sjølstyret.

Innledningsvis pekes det på forhold som kan gjøre det vanskelig for kommunene å oppfylle aktivitetskravet. Vi drøfter mulige årsaker til økte utsikter til kommunal medfinansiering på driftssida i handlingsplanperioden. Vi tar for oss hvordan regional stat har forholdt seg til motsetningen mellom aktivitetskravet og ivaretakelsen av den kommunaløkonomiske helhetene og gjør rede for hvordan RS bedømmer dette problemet. Og vi gir eksempler på ulike strategier og framgangsmåter som RS har anvendt i forhold til de motsetninger som kan foreligge mellom aktivitetskrav, utilstrekkelig økonomi og hensyn til kommunaløkonomisk helhet.

Derneft drøfter vi forholdet mellom aktivitetskravet og det lokale sjølstyret. Vi analyser så om dette har ført til problemer og konflikt i regional stat. Avslutningsvis reiser vi spørsmål om kontrollert bruk av øremerkede tilskudd er hensiktsmessig på sikt, og gjør vi rede for innlemmelsen av omsorgstjenestetilskuddet i statens rammeoverføringer til kommunene og begrunnelsen for dette.

I kap. 5 - *Aktivitetskravet - et egnet virkemiddel i gjennomføringen av Handlingsplan for eldreomsorgen* - foretar vi avslutningsvis en samlet drøfting av hvordan og i hvilken grad kontrollen med bruken av de statlige driftsmidlene har vært et egnet element i implementeringen av denne handlingsplanen. Vi tar utgangspunkt i spørsmålet om handhevingen av aktivitetskravet har vært nødvendig i den forstand at uten kontroll ville det ha skjedd lekkasjer. Og uavhengig av svar på det, om dette arbeidet har hatt visse omkostninger og ulemper i forhold til RS sitt øvrige arbeid med HPE, eldreomsorgen som helhet og den kommunale helheten.

Vi drøfter effekten av aktivitetskravet ut fra statens vurdering av dets betydning, RS sin holdninger og arbeidsinnsats samt de faktiske erfaringene fra arbeidet med å hindre lekkasjer, og besvarer spørs

målet om kontrollen har vært nødvendig. Dernest tar vi for oss ulike mulige omkostninger knyttet til handhevingen av aktivitetskravet. Vi drøfter i hvilken grad denne omfattende virksomheten eventuelt har fortrenget annet relevant arbeid med HPE i regional stat.

Likeens kommer vi tilbake til spørsmålet hvorvidt aktivitetskravet har gått ut over den lokale sjølstyret og viser til noen motforestillinger til aktivitetskravet i tilknytning til det siste. Og vi drøfter hvorvidt det har funnet lekkasjer den andre veien, dvs. om skjermingen av pleie- og omsorgssektoren kan ha gått ut over andre kommunale tjenester, motsatt hva en fryktet ved etablering av kontrollen av aktivitetskravet. Og vi gir eksempler på forhold som sannsynliggjør at så har vært tilfellet i en del kommuner.

Vi spør om hvilken oppmerksomhet sentral stat har viet spørsmålet om eventuelle lekkasjer fra andre sektorer til pleie og omsorg og går gjennom sentral stats behandling av det spørsmålet. Har myndighetene relatert den strenge kontrollen av driftstilskuddene til endrete kommunaløkonomiske rammebetingelser og drøftet om en burde lempe på aktivitetskravet?

Til slutt reiser vi spørsmålet om nøye kontrollen av aktivitetskravet på sikt kan ha gjort pleie- og omsorgstjenestene en bjørnetjeneste i den forstand at andre sektorer i ettertid vil ta sitt monn igjen og øve press mot pleie- og omsorgssektoren?

I kap 6 gir vi avslutningsvis rede for hovetrekken i rapportens kapitler og alle vesentlige resultater. Kapitlet er ment som en sammenfatning av kap 1-5, og er ikke en oppsummering. Det er særlig beregnet på lesere som ønsker kunnskap om emnet ute å være nødt til å gå gjennom hele rapporten

2 Regional stats arbeid med aktivitetskravet - vurderinger og erfaringer

Formålet med dette kapitlet er å gjøre rede for *det konkrete og faktiske arbeidet med aktivitetskravet* og de ulike erfaringer regional stat har gjort i den forbindelse. Dette er ment å tjene som noe av grunnlaget for bedømming av hvor nyttig og egnet denne måten å tilføre kommunene statlige driftsmidler har vært.

Innledningsvis gjør vi rede for regional stats generelle vurderinger av arbeidsoppgavene i tilknytning til HPE og hvordan en mener sentral stat har lagt til rette for å utøve kontroll med aktivitetskravet. Dernest omtaler vi den kompetanse som foreligger i fylkesembetene på området og regional stats vurdering av hvordan det har vært lagt til rette for RS sitt kontrollarbeid. Vi gjør så rede for gangen i det faktiske kontrollarbeidet og RS sin vurdering av dette arbeidet samt av mulige feilkilder.

2.0 Regional stats vurdering av arbeidsoppgaver i tilknytning til HPE

Innledningsvis foretar vi en enkel generell avklaring av hvorvidt arbeidet med å iverksette HPE, har representert nye eller endrede oppgaver i forhold til det regional stat vanligvis arbeider med. Det gjør vi med utgangspunkt i vår spørreskjemaundersøkelse til regional stat i alle fylker i desember 1999²³. Her spurte vi direkte²⁴ om hvorvidt HPE

²³ Spørreskjema ble ikke besvart av fylkesmann og fylkeslegen hver for seg, men samlet etter anmodning fra oss.

²⁴ Vi stilte spørsmålet slik: "Statens Handlingsplan for eldreomsorgen har kanskje endret kravene til regional stats arbeid. Det kan antas å ha skapt vansker for fylkesembetenes arbeid. Samtidig er det rimelig å forutsette at

har representert nye eller endrede arbeidsområder i forhold til seks ulike oppgaver og funksjoner, jf tabell 2.1.

Tabell 2.1 *Oppgaver i regional stats arbeidsområde som kan ha vært opplevd som relativt nye eller endrede i forhold til arbeidet med Handlingsplan for eldreomsorgen. Angitt grad. Antall fylker (19)*

I hvilken grad oppleves følgende oppgaver som relativt nye eller endrede (*):	I svært stor, betydelig grad	I noen grad	I mindre, liten, ubetydelig grad	Alle
1. Forvalte statens øremerkede tilskudd (drifts-/skjønnsmidlene)	6	8	5	19
2. Gjennomføre oppsyns-/oppmannsrolle i tilknytning til bruk av driftsmidlene	13	3	3	19
3. Drive råd- og veiledningsarbeid	5	7	7	19
4. Utøve tilsyn og kontroll	1	8	10	19
5. Ivareta aktiviserings- og pådriverrollen	11	4	4	19
6. Føre tilsyn med at gjeldende lov- og regelverk blir fulgt	0	7	12	19

*) Formuleringen av spørsmålene er direkte gjengitt etter spørreskjema

Noen av disse arbeidsområdene er etablerte i regional stat, mens andre kan antas å oppfattes som relativt nye eller endrede i kraft av det spesifikke ved HPE, jf tab 2.1. Oppgavene 3, 4 og 6 er i utgangspunktet arbeid som regional stat vanligvis ivaretar. Likevel kan det tenkes at HPE har gjort at de oppleves som endrede. Oppgavene 1, 2 og 5 antar vi i utgangspunktet i større grad kan oppleves som nye.

I tilknytning til RS sin fire hovedroller i denne sammenhengen, har vi bedt om vurdering av hvor mye tid en har brukt på de respektive oppgavene. Vi finner det rimelig å anta at det er en viss positiv sammenheng mellom tidsbruk og den betydning de ulike oppgaver og roller har hatt i tilknytning til arbeidet med HPE. Det er framfor alt

dette har ført til en gjennomgang internt av hvilke oppgaver det er særlig viktig å handtere på en god måte. Nedenfor gjengis seks antatt sentrale arbeidsområder i regional stats arbeid med å implementere statens HPE. *I hvilken grad oppfattes de områdene som nevnes nedenfor som relativt nye eller endrede for regional stat som følge av arbeidet med HPE?"* (spm 47). Spørsmålsteksten for de spørsmål fra denne undersøkelsen som nyttes i denne rapporten, er gjengitt i vedlegg II her.

kontroll- og rapporteringsoppgavene som ser ut til å ha hatt en sentral plass i regional stats arbeid med HPE. Vi kommer tilbake til tidsbruken i forbindelse med gjennomgangen av RS sine vurderinger av de enkelte oppgavene.

Tabell 2.2 *Tid jevnt over nyttet i regional stat til fire oppgitte arbeidsoppgaver og funksjoner etter to år av planperioden. Antall fylker (19)*

Tid brukt på ulike sentrale arbeidsoppgaver:	Mye tid	En god del tid	Mindre tid	Lite	Alle
– Råd- og veiledningsrollen	9	9	1	0	19
– Generelt faglig tilsyn	3	9	4	3	19
– Kontroll, dokumentasjon og rapportering	16	3	0	0	19
– Pådriverrollen	1	14	3	1	19

2.0.0 Generell utøvelse av tilsyn og kontroll og råd- og veiledningsarbeid

I forhold til den kommunale pleie- og omsorgssektoren har hovedvekt i regional stats arbeid vanligvis vært knyttet til tilsyn, klagesaksbehandling og budsjett- og regnskapskontroll samt råd- og veiledningsarbeid.

I følge regional stat²⁵ har arbeidet med HPE ikke i vesentlig grad ført til endrede arbeidsoppgaver i forhold til å føre tilsyn med gjeldende lov- og regelverk eller allment tilsyns- og kontrollarbeid (oppgave 6 og 4 i tab 2.1). Likevel mener regional stat i 7–8 fylker at HPE i *noen grad* har ført til relativt nye oppgaver eller endringer også i dette arbeidet.

Råd- og veiledningsarbeid går inn i regional stats ordinære virksomhet overfor kommunene. RS i 5 fylker mener imidlertid at HPE i betydelig grad har ført med seg relativt nye eller endrede oppgaver på dette

²⁵ Slik vi gjorde rede for i kap 1.7 referer 'regional stat' til ledende medlemmer i den prosjektgruppe/arbeidsgruppe utgått fra fylkesmannen og fylkeslegen i hvert fylke, og som hadde ansvaret for arbeidet med Handlingsplan for eldreomsorgen. Det er disse som var informantene ved de personintervju vi foretok sommeren 2000 og som vi nytter som noe av datagrunnlag i denne rapporten.

feltet (oppgave 3 i tab 2.1). Og i 7 fylker mener en at HPE i noen grad har hatt slike konsekvenser. Regional stat i to av tre fylker synes således i vesentlig grad å ha opplevd HPE-arbeidet som en utfordring på råd- og veiledningssida. Og i 18 av 19 fylker mener å ha brukt mye eller en god del tid til denne oppgaven (jf tab 2.2). Undersøkelsen tyder på at råd- og veiledningsarbeidet overfor kommunene har hatt en nokså framtrødende plass i embetenes arbeid i tilknytning til HPE.

2.0.0 Arbeidsoppgaver knyttet til aktivisering- og pådriverrollen

Handlingsplan for eldreomsorgen har gitt fylkesembetene til dels nye oppgaver i forhold til tidligere. Forvaltning av driftstilskudd som skal gå til kommunene på særskilte betingelser, det å fungere som oppmann- og kontrollinstans i forhold til disse driftsmidlene samt oppgaver knyttet til pådriverarbeid, er oppgaver som i utgangspunktet kan betraktes som noe annerledes enn det regional stat jevnt over har arbeidet med i forhold til kommunene i pleie- og omsorgssektoren.

Som del av arbeidet med å implementere HPE har en lagt til grunn at regional stat skal forestå et aktiviserings- og pådrivingsarbeid i forhold til kommunene. I den første tida gjaldt dette f.eks. å bidra til at kommunene utarbeidet lokale handlingsplaner til oppsatte frister. I de første to årene dreide dette seg også i betydelig grad om å bidra til at kommunene kom i gang med byggeprosjekter, slik at de bevilgede statlige midlene hvert år ble tatt ut. Vi minner her om at det på Stortinget i utgangspunktet rådde en viss skepsis mht. om de bevilgede tilskuddene var tilstrekkelig store til å utløse den byggeaktivitet i kommunene som det omfangsmessig var lagt opp til i St meld nr 50²⁶.

²⁶ Ved behandlingen av St meld nr 50 (1996-97) sommeren 1997, ble det uttrykt tvil om at størrelsen på de statlige tilskuddene var tilstrekkelig store til at kommunene ville la seg friste til å bygge ut så vidt mye som staten hadde lagt opp til. Dette sjøl etter at sosialkomiteen under veis hadde hevet dem betydelig i forhold til det som var foreslått i meldinga. Det ble bl.a. uttrykt slik:

- "Men selv med disse forbedringene er det med spenning jeg imøteser de årlige rapporter fra Regjeringen om i hvilken grad kommunene har maktet å utføre det vi i greie vendinger i dag uttrykker håp om at de skal utføre" (Ansgar Gabrielsen Høyre),

- "Kristeleg Folkeparti meinte dette lett kunne bli ei reform som Stortinget vedtok, men som kommunane ikkje hadde råd til å sette ut i livet" ... "Dersom det syne seg at det likevel ikke vert bygd nok sjukeheimsplassar og omsorgsbudstader, meiner eg at vi må vurdere stimuleringsstilskota på nytt" (Valgerd Svarstad Haugland , Krf),

Det var også forutsatt at RS skulle være aktiv i forhold til kommunenes dokumentasjon og rapportering til oppsatte frister og rapportering i forhold til de terminvise utbetalingene av driftstilskudd. Vi bør slik sett kunne forvente en viss aktivitet og katalyserende virksomhet, dvs et mer pådrivende innslag i regional stats forhold til kommunene. En slik aktiv rolle overfor kommunene må samtidig antas å ha vært opplevd som relativt ny, sjøl om regional stat etter hver har arbeidet med en god del handlingsplaner.

I følge vår undersøkelse har regional stat i 11 fylker i betydelig grad opplevd ivaretagelsen av aktiviserings- og pådriverrollen (oppgave 5 i tab 2.1) i HPE-arbeidet som relativt ny. Men samtidig er det slik at RS i fire fylker i mindre grad har opplevd dette som relativt nytt. Av tab 2.2 ovenfor går det fram at regional stat i 15 fylker mener at det har gått med en god del tid til å ivareta denne rollen. Undersøkelsen tyder mao på at aktiviserings- og pådriverrollen i de fleste fylker har vært opplevd som ny samtidig som en har brukt en god del tid til dette.

2.0.0 Arbeid med forvaltning av driftsmidlene

Regional stat skal terminvis overføre de statlige driftsmidlene til kommunene under forutsetning av at det såkalte aktivitetskravet er oppfylt. Det dreier seg om det generelle driftstilskuddet som er bevilget kommunene etter objektive kriterier og om skjønnstilskuddet som det er regional stats oppgave å fordele etter nærmere angitte kriterier fra staten. Regional stat forvalter og administrerer således hele driftssida i statens overføringer til kommunene i HPE-perioden.

Vår undersøkelse to år ut i HPE-perioden viser at regional stat synes å oppleve arbeidet med å forvalte drifts- og skjønnstilskuddet (oppgave 1 i tab 2.1) høyst forskjellig. I hvert tredje fylke mener regional stat at HPE representerer noe relativt nytt eller annerledes i forhold til hva en har arbeidet med tidligere. På den andre sida er RS i 5 fylker av den formening at dette ikke har bydd på noe nytt eller annerledes for dem. Vi er ikke kjent med årsakene til at en vurderer samme arbeidsområde så vidt forskjellig, på tross av at RS over alt må antas å utføre de samme oppgavene på dette området.

- *"Det er ikke investeringene som er kommunenes problem, men driftsutgiftene. Grovt kan en si det slik at to og et halvt års driftsutgifter utgjør mer enn alle investeringskostnadene. Dermed kan en frykte at de utbyggingsplanene for antall plasser som ligger i innstillingen ikke vil bli realisert ... "* (Jon Alvheim, Frp). Kilde: Stortingsforhandlingene. Møte i Stortinget 19. juni 1997, sak nr 7. Referat.

2.0.0 Gjennomføring av oppsyns-/oppmannsrollen i tilknytning til bruken av driftsmidlene

Regional stats oppgave i forhold til aktivitetskravet er konkret å kontrollere hvordan kommunene bruker driftsmidlene og eventuelt å tre inn som oppmann og stoppe utbetalingene når kravene ikke er oppfylt eller å hjelpe kommunene slik at kravene kan innfris. Vi stilte regional stat direkte spørsmål om hvordan de har opplevd den tildelte oppgaven med å handheve aktivitetskravet, dvs å være oppsynsmann i forhold til bokføringen av bruken av de statlige driftsmidlene og avgjøre om bruken er i overensstemmelse med de regler som sentral stat har nedfelt her, dvs hvordan de oppfatter oppmannsrollen (jf tab 2.1).

To år ut i planperioden rapporterte 13 av 19 fylker - eller to av tre - at de opplever tilsyns- og oppmannsrollen - dvs. handhevinga av aktivitetskravet - som en relativt ny oppgave i forhold til tidligere gjøremål. Når vi ikke lenger spør om å 'forvalte statens øremerkede tilskudd', men retter søkelyset direkte på arbeidet med aktivitetskravet, rapporterer RS i de fleste fylker at dette oppleves som noe vesentlig nytt. Det er bare i tre fylker at regional stat i mindre grad opplever arbeidet med aktivitetskravet slik i forhold til hva en tidligere har vært vant til å gjøre.

I forhold til de sentrale og sedvanlige oppgavene i RS sin virksomhet innenfor denne sektoren (jf tab 2.1), er nettopp arbeidet med aktivitetskravet, den aktiviteten som aller oftest oppleves som ny eller endret. Samtidig er det slik at det er den oppgaven som RS i de fleste fylker har brukt mye tid på. Regional stat i 16 fylker sier at det har gått med mye tid til kontroll, dokumentasjon og rapportering. Til sammenlikning mener regional stat i tre fylker at det har gått med mye tid til faglig tilsyn, jf tab 2. Undersøkelsen viser at det er arbeidet med aktivitetskravet som skiller seg ut, både i kraft av å oppleves som en ny oppgave samtidig som den har krevd mye tid i fylkesembetet.

Det er særlig i forhold til aktivitetskravet at regional stat er tillagt en kontrollfunksjon, mens den i forhold til investeringene/ byggeprosjektene skal avgi vurderende uttalelser til Husbanken etter å ha drøftet prosjektene med kommunen²⁷. I den sammenheng stilte vi regional stat direkte spørsmål om "hvor stor vekt kontrollfunksjonen

²⁷ Denne funksjonen er gjort nærmere rede for og drøftet i NIBR-notat 2001:107, *Handlingsplan for eldreomsorgen. Regional stats vurdering av investeringstilskuddene. Noen erfaringer midtveis i byggeperioden*, Oslo mai 2001, jf. kap. 1 og 3 her.

er tillagt i RS sitt samlede arbeid med HPE?" (spm 49, se vedlegg II). Regional stat i 18 fylker hevdet at kontrollfunksjonen er tillagt betydelig eller stor vekt. Bare i ett fylke sa RS at funksjonen var tillagt 'noe vekt'. Ingen mente at kontrollfunksjonen hadde mindre eller liten vekt i deres arbeid. Dette underbygger etter vår vurdering at regional stat er seg bevisst kontrollfunksjonens betydning.

2.0.0 Samlet oversikt over regional stat sin vurdering av de spesifikt nye eller endrede arbeidsoppgavene

Hvilke arbeidsoppgaver i regional stat som oftest oppfattes som nye eller endrete i forhold til tidligere virksomhet, vurderes noe forskjellig i de ulike fylkene. Vi ønsker her å undersøke om det er fylkesspesifikke sammenhenger i vurderingene av de tre arbeidsoppgavene som oftest meldes å oppleves som nye eller endrete. Det gjør vi ved en enkel sammenstillende oversikt.

Tabell 2.3 *Oversikt over i hvilken grad de tre spesifikt nye eller endrete arbeidsområdene i regional stat i tilknytning til HPE oppleves som endret av fylkesembetene.*
Tegnforklaring: i stor/betydelig grad = **, i noen grad = *, i mindre/liten grad/uten særlig betydning = -

	Forvalte statens driftstilskudd	Gjennomføre oppsyns-/oppmannsrollen ved kommunenes bruk av driftsmidlene	Ivareta aktiviserings- og pådriverrollen
Oslo, Akershus	-	-	-
Vestfold	-	**	-
Vest-Agder	-	-	**
Oppland	*	*	-
Troms	-	*	**
Hedmark	*	*	*
Østfold, Finnmark , Møre og Romsdal	*	**	-
Sør- og Nord-Trøndelag, Nordland	*	**	**
Buskerud, Telemark, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane	**	**	**

Sjøl om regional stat i flesteparten av fylkene opplever disse sentrale og spesifikke arbeidsområdene som nye eller endret i forhold til tidligere arbeid, er det likevel betydelige forskjeller fylkene imellom. Mens regional stat i de seks fylkene langs kysten fra Buskerud til Sogn og Fjordane (unntatt Vest-Agder) i betydelig grad opplever alle disse tre arbeidsområdene som nye/endrete i forhold til sedvanlig arbeid, gjelder det f.eks i liten grad RS i Oslo og Akershus. Men også regional stat i Vestfold og Vest-Agder opplever jevnt over i mindre grad at dette er nytt. Vi kjenner ikke årsakene til at det er slik. Vi kan imidlertid anta at Oslo/Akershus (som forvaltes av de samme embetene) samlet sett er embeter med vid bemanning og bred kompetanse som har gjort det lettere å integrere HPE-arbeidet.

Vi kan slå fast at det er betydelige variasjoner mellom fylkene i RS sin opplevelse av hvorvidt disse relativt handlingsplansspesifikke oppgavene framstår som nye eller ikke. Ut fra at saksområdene i embetene burde forutsettes å være nokså identiske - også i forhold til HPE-arbeidet - synes dette umiddelbart noe uventet, sjøl om erfaringer og kompetanse hos de enkelte prosjektmedarbeiderne nok vil måtte variere en del. Det vil imidlertid være slik at en undersøkelse som tar opp dette på generell basis, ikke gir grunnlag for vidtrekkende tolkninger. Likevel synes resultatene å peke mot at det ikke foreligger en enhetlig nasjonal oppfatning av hvordan disse oppgavene plasserer seg i forhold til det arbeid regional stat har utført før HPE tok til. Undersøkelsen forteller imidlertid ikke noe om hvorvidt slike forhold har medført at regional stat har forvaltet disse oppgavene forskjellig fra fylke til fylke.

2.0.0 Oppsummering av vurderingene av arbeidsoppgaver

Resultatene fra den skriftlige undersøkelsen utgjør en første sortering av RSs vurderinger av hvordan arbeidet med Handlingsplan for eldreomsorgen synes å plassere seg i forhold til embetenes mer ordinære virksomhet i forhold til den kommunale pleie- og omsorgssektoren. Gjøremål som jevnt over er del av RS sitt etablerte arbeidsfelt - som å føre tilsyn med gjeldende lov- og regelverk, eller allment kontroll- og tilsynsarbeid - har, som ventet, ikke endret karakter i vesentlig grad som følge av HPE. Men så langt i HPE-perioden synes handlingsplanarbeidet i noen grad å ha forsterket behovet for råd- og veiledningsarbeid overfor kommunene.

I forhold til antatt nye eller endrede arbeidsoppgaver, tyder undersøkelsen på at *aktiviserings- og pådriverrollen* i de fleste fylker har

vært opplevd slik, samtidig som en har brukt en god del tid på denne typen aktivitet. Regional stat synes imidlertid å oppleve arbeidet med å *forvalte drifts- og skjønnstilskuddet* svært forskjellig på tross av at alle må antas å utføre de samme oppgavene. Noen opplever dette som nytt, andre ikke. Men det er *arbeidet med aktivitetskravet* som særlig skiller seg ut, idet RS i de aller fleste fylker opplever tilsyns- og oppmannsrollen – dvs. handhevinga av aktivitetskravet – som en relativt ny oppgave i forhold til tidligere gjøremål. Og det er framfor alt kontroll- og rapporteringsoppgavene som ser ut til å ha tatt mest tid i regional stats arbeid med HPE, oppgaver som særlig har vært knyttet til handhevingen av aktivitetskravet.

Undersøkelsen bekrefter stort sett det en burde forvente. Det er de antatt nye oppgavene som oftest er framhevet. Det er også disse RS jevnt over oppgir å ha brukt mest tid på. Men samtidig synes det til en viss grad å være betydelige forskjeller fylkene imellom mht. hvorvidt RS opplever de HPE-spesifikke oppgavene som nye eller endret i forhold til tidligere arbeid. Det kan igjen tyde på at det har foreligget forskjeller i forutsetninger mellom de ulike embetene i forhold til arbeidet med å forvalte de oppgaver en har vært pålagt i HPE-arbeidet. Dette knytter igjen an til – slik vi seinere vil vise – at det er betydelige variasjoner mellom fylkene i den måten regional stat har forholdt seg til ulike spørsmål som HPE-arbeidet har reist.

2.0 Strategi, opplegg og kompetanse i arbeidet med aktivitetskravet

2.0.0 Implementeringen av aktivitetskravet er forutsatt basert på kompetanse, erfaring og ansvarlighet i regional stat

På bakgrunn av det opplegget vi har gjort rede for innledningsvis, de samtaler vi har hatt med representanter fra SHD og resultater og erfaringer fra intervjuene med representanter fra regional stat sommeren 2000, avtegner det seg et konkret opplegg og en strategi for regional stats arbeid. Arbeidet med implementeringen av *Handlingsplan for eldreomsorgen* er i hvert fylke gjennomført ved en egen arbeids- eller prosjektgrupper der sosial- og familieavdelingen og økonomiveilederen hos fylkesmannen arbeider sammen med representant(er) fra fylkeslegen, ofte fylkessykepleier. Opplegget for RS sin forvaltning og kontroll med aktivitetskravet er basert på at en utnytter felles faglig

kunnskap i fylkesleddet ved at både sosialfaglig, helsefaglig og økonomisk kompetanse trekkes inn.²⁸ Dette også for å oppnå en så helhetlig tilnærming som mulig og for å dempe eventuelle særinteresser/ sektorinteresser.

Det antas at de kommunale rådmenn lytter best til økonomilederen hos fylkesmannen som en forutsetter har samordnet oversikt over kommunenes økonomiske elementer og som samtidig kjenner forutsetningene i de lokale Handlingsplaner for eldreomsorgen. I forhold til aktivitetskravet blir *økonomiveileder* hos fylkesmannen et viktig ledd. Departementet (SHD) har forutsatt at et slikt opplegg ville kunne gi en annen tyngde fra fylkesembetets side ovenfor kommunene enn om embetene opptrådte separat. Ved å bestrebe seg på å opptre samlet, antar en å kunne svekke mulighetene fra kommunenes side til bilateralt å opererer ovenfor enkeltinstanser i fylkesleddet. De tilbakemeldinger som vi har fått fra intervjuene med RS, tyder på at dette opplegget har blitt sett svært positivt på av de aller fleste embetene.

For sentral stat gir det også en viss trygghet å vite at fylkesleddet besitter kunnskap som ofte er basert på lang erfaring. Regional stat forutsettes således å ha kunnskap om forhold som f.eks. umiddelbart ikke kan leses ut av regnskapstall. Det antas mao også å foreligge en viss *uformell ansvarlighet* i den rolle som fylkesembetet spiller.

Etter vel to års erfaringer med regional stats arbeid på dette feltet mener departementet at det har vært av

avgjørende betydning for gjennomføringen av handlingsplan for eldreomsorgen at en har klart å knytte sammen og utnytte denne felleskompetansen. I departementets arbeid er samarbeidet med Husbanken og regional stat høyt prioritert (St meld nr 34 (1999–2000), s 40).

2.0.0 Regional stats vurdering av hvordan sentral stat har lagt til rette for arbeid med aktivitetskravet

Vi har vist at sentral stat på forhand har laget en strategi og et nøye opplegg for hvordan regional stat skal utøve sitt arbeid med aktivitets

²⁸ I følge departementet har det blitt "*stilt store krav til tverrfaglig samarbeid mellom fylkesmann og fylkeslege, særlig på det helse- og sosialfaglige og økonomiske området, og har bidratt til et tett samarbeid med Husbanken på regionalt nivå. Samlet har de en kunnskap om kommunene og en tverrfaglig kompetanse som dekker alle de felt handlingsplanen omfatter*" (St. meld. nr. 34 (1999-2000), s 40).

kravet. På det grunnlaget burde det være rimelig klart hvordan arbeidet skal gjennomføres. To år ut i HPE-perioden stilte vi i vår spørreskjemaundersøkelse (des. 1999) regional stat spørsmål om "HPE har avklart hvordan regional stat skal kontrollere at aktivitetskravet som Stortinget har stilt kommunene, blir oppfylt?"(spm 51, jf vedlegg II).

Undersøkelsen viser at regional stat i 10 fylker mener at spørsmålet i hovedsak er avklart, mens en i 8 fylker mener at HPE bare avklarer dette i *noen* grad. Bare i ett fylke er RS av den formening at spørsmålet er lite avklart gjennom HPE. Men samtidig viser undersøkelsen at etter at spørsmålet om hvordan en skal kontrollere aktivitetskravet har vært drøftet internt i regional stat, framstår det som avklart i samtlige fylker.

På vårt oppfølgingsspørsmål, om regional stat tror at RS jevnt over behandler spørsmålet likt i hele landet, dvs i samtlige fylker, svarer imidlertid regional stat i 11 fylker at de tror aktivitetskravet blir varierende behandlet. Sjøl om det er laget et felles og enhetlig opplegg, synes ikke det å oppfattes som en garanti for lik praksis mellom fylkene.

Spørsmålet har også i kommunenes kontakt med RS enten vært et gjentatt tema (12 fylker) eller et tema som ofte har vært reist (7 fylker). Vår undersøkelse i desember 1999 bærer mao. budskap om at spørsmålet om aktivitetskravet har stått sentralt i arbeidet med HPE både i RS og i kommunene.

Sosial- og helsedepartementet (SHD) har som nevnt i kap 1.3, laget et opplegg for regional stats arbeid med aktivitetskravet og departementet har styrt framdriften på dette området i det en bl.a. har satt opp klare rapporteringsdatoer. Hvordan vurderer så regional stat dette departementale kontrollopplegget? Det spørsmålet tok vi opp under intervjuene med regional stat. Her ga RS uttrykk for at en ville følge opp det statlige opplegget. *"Det er SHD som gir oss den jobben vi gjør. Den har i stor - og for stor - grad gått ut på å kontrollere at pengene går dit de skal. Mitt arbeid har på vegne av SHD gått ut på å formidle dette til kommunene"*,²⁹ sier fylkesmannen i fylke d. Fylkesmannen i et annet fylke understreker at *"kontrollene er blitt forstått og akseptert"*.

²⁹ I tilknytning til dette meddelte fylkeslegen i fylke a at en hadde møter med kommunene høsten 1997 der RS presenterte St meld nr 50 (1996-97). Her gjorde RS *"bl.a. oppmerksom på at det ville bli ført streng kontroll med bruken av driftsmidlene og forberedte kommunene på at de ville bli tett fulgt opp"*.

Regional stat har opplevd å måtte levere relativt omfattende skjemaer til SHD. *"SHD ber om mange tilbakemeldinger, basert på grundig materiale"*, sier fylkesmannen i fylke d. Og *"rapportene til departementet blir det primære i vårt arbeid"*, sier fylkesmannen i fylke a. Det overordnede er: aktivitetskravet må oppfylles!

Det synes å råde enighet i regional stat om at sentral stats opplegg har vært klart i forhold til hvordan det skal rapporteres og hva som skal telles. Og det blir nevnt at en mener at arbeidsgruppa i SHD arbeider bra. Og i følge fylkesmannen i fylke a, opplever en å kommunisere godt med denne i forhold til arbeidet med aktivitetskravet.

I følge RS har sentral stat framfor alt vært opptatt av aktivitetskravet: *"Det er arbeidet med aktivitetskravet som utgjør den tyngste delen i vårt arbeid med HPE, sjøl om ideologien og målsettingen om HPE-utbyggingen i videre forstand ligger der hele tida. Det er kvantitet det dreier seg om"*, sier fylkesmannen i fylke d. Og i følge RS har det blitt lagt mer og mer vekt på aktivitetskravet fra sentral stats side. Det var imidlertid ikke et så sentralt spørsmål i 1998 som i 1999, sier fylkesmannen i fylke f. *"Vi husker hvordan departementsråden hoppa på stolen under nettverkssamlingen på Sola 15.1. 1999, da nytt ferskt rundskriv forelå med klar beskjed om skjerping av aktivitetskravet. Men kommunene på sin side hadde planlagt i henhold til tonen i statsbudsjettet"*, sier fylkesmannen i fylke b.

Vårt hovedinntrykk fra intervjuene er at det alt vesentlige av arbeidet med HPE for RS har vært knyttet til aktivitetskravet. Så dominerende har dette arbeidet vært, at øvrige sider ved implementeringen av HPE mer eller mindre har blitt betraktet som del av det ordinære arbeid.

2.0 Regional stats arbeid med aktivitetskravet

2.0.0 Det faktiske kontrollarbeidet i RS

I St. meld. nr. 50 (1996–97) peker en på faren for lekkasjer av stats-tilskuddene til andre sektorer i kommunen og legger opp til å kontrollere at så ikke skjer.³⁰ Som tidligere nevnt kan tilskudd bli holdt tilbake eller kreves tilbake,

³⁰ Kommunene blir bl.a. pålagt å oppgi regnskapstallene for netto driftsutgifter til pleie- og omsorgssektoren og dennes andel av kommunenes samlede netto driftsutgifter i 1996 og tilsvarende for de påfølgende år i HPE-perioden (St prp nr 1, (1997-98), SHD, s. 95).

dersom gjennomgangen av kommunenes planer og oppnådd resultat viser en urimelig lav kommunal innsats på området i forhold til de statlige overføringene mottatt gjennom de øremerkede tilskuddene (St pr nr 1 (1997–98), s 96).

Regional stat skal således foreta en fortløpende vurdering av grunnlaget for utbetaling av statlige driftstilskudd til kommunene. Som grunnlag for vurderingen av om kommunen oppfyller vilkårene for tilskudd, skal fylkesmannen i samarbeid med fylkeslegen gå gjennom kommunens rapporter og planer, samt tilgjengelig statistikk, regnskaps- og budsjettdata og nytte den kjennskap embetene for øvrig har til den enkelte kommune.

Fylkesmannen skal sammenholde opplysninger fra kommunens ordinære budsjett, regnskaper og de statistiske rapporteringsoppgavene til SSB med størrelsen på de øremerkede tilskottene, med sikte på å vurdere hvorvidt det skjer lekkasjer av midler fra pleie- og omsorgssektoren til andre sektorer.

I kronologisk rekkefølge er de viktigste kontrollokumentene kommunenes :

- utfylte plan- og rapporteringsskjema
- årsbudsjett
- regnskap
- pleie- og omsorgsstatistikk rapportert til SSB.

Pleie- og omsorgsstatistikken er ment å være en viktig *fasit*. Og kommunenes innrapportering til SSB er en del av deres pålagte oppfølging av Handlingsplanen. Det kan eksemplifiseres med opplegget fra det første året. I hht Rundskriv I-32/98 skal det være samsvar mellom det kommunene rapporterer til fylkesleddet pr 1.12. 1998 om virksomheten i 1998, og det som går fram av den enkelte kommunes rapport til SSB pr 1.2. 1999. Statistikkoppgavene blir således kontrollinntaket i forhold til oppgaver i plandokumentene og rapporteringsoppgavene. Våre intervju i regional stat sommeren 2000, tyder imidlertid på at det i noen fylker har utviklet seg slik at RS ofte stoler mest på det pleie- og rapporteringsskjema som kommunene årlig oversender regional stat. Årsbudsjettet er nyttig siden det gjør det mulig å kontrollere årsverkstall mot faktiske kostnader. Regnskapstallene nyttes i etterkant.

Det er i hovedsak tre inntak til regional stats kontroll og oppfølging av kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene³¹:

1. kontroll via kommunerevisjonen av at de statlige midlene er inntektsført på pleie- og omsorgssektorens område i kommuneregnskapet,
2. kontroll av at resultatindikatorer for tjenesteutvikling er i overensstemmelse med angitte mål i de kommunale handlingsplanene,
3. kontroll ut fra kommunenes ordinære budsjetter og regnskaper om de viser samsvar med størrelsen på de øremerkede tilskuddene.

Regional stat skal løpende vurdere gjennomføringen i kommunene sett i forhold måltallene i de kommunale handlingsplanene og utviklingen i regnskapstallene for den kommunale pleie- og omsorgssektoren. Det legges således opp til en nokså grundig kontroll basert på gjennomgang av en rekke dokumenter. En kontrollerer ikke bare for årsverk, men også beløp brukes som kontrollgrunnlag. En understreker alvoret ved å vise til kommunerevisjonen. Det skal ikke nytte med 'bokføringstriks'.

Etter 2 års erfaring har departementet vurdert kontrollarbeidet slik

at det oppfølgings- og kontrollopplegget som departementet, fylkesmennene og fylkeslegene allerede gjennomfører, i seg selv representerer en meget grundig gjennomgang av kommunene. I tillegg kommer det forskningsmessige evalueringsarbeidet, bl.a NIBRs analyse av effekten av de øremerkede tilskuddsordningene" (St meld nr 34 (1999–2000, s 30).

2.0.0 Nøye kontroll, men mulig feilkilder

Nøye kontroll

Vårt inntrykk fra intervjuene er at regional stat har tatt kontrollen av aktivitetskravet alvorlig og arbeidet nøye i forhold til kommunene. Fylkesmannen i fylke c hevder at regional stat har gode forutsetninger for å føre nøye kontroll med kommunenes rapportering i forhold til aktivitetskravet *"ved at helse-, sosial- og økonomifaglig kompetanse forenes og sammenholdes med vår kunnskap om den enkelte kommune."* Derigjennom *"vil vi ha stor mulighet til å se om aktivitets*

³¹ Dette i følge St prp nr 1(1997-98), SHD, s. 95.

økning er lek med tall eller om det er en reell aktivitetsvekst". Fylkesmannen i at annet fylke peker på at en "har kultur ved embetene for å være nøye. Vi må skaffe oss god innsikt om vi skal kunne sette foten ned på forsvarlig grunnlag". Og en føyer på den andre sida til at "Ingen kommuner har hevdet at RS tar feil". I et tredje fylke understreker en at en kvalitetssikrer i den forstand at en kontrollerer personlig med kommunene om hva som ligger i tallene. Flere fylker gir inntrykk av at dialogen med kommunene i tilknytning til aktivitetskravet har vært konstruktiv.

Mulige feilkilder i kontrollmaterialet

Slik vi allerede har gjort rede for, skal kommunene rapportere om aktiviteten i pleie- og omsorgssektoren både direkte til regional stat og til SSB etter standardiserte skjema. Begge kildene er brukt aktivt i kontrollen av om aktivitetskravet er oppfylt. Det har imidlertid vært hevdet at det har vært en god del feil i disse rapporteringene. Og dette har vært undersøkt separat ³².

Vi ba i vår spørreskjemaundersøkelse til regional stat i desember 1999 om embetenes vurdering av dette, idet vi spurte om "hvordan regional stat vurderer påliteligheten i det statistiske materialet som blir innrapportert fra kommunene?" (jf spm. 50, vedlegg II).

Ingen var av den oppfatning at den var svært eller meget god, men i fire fylker mente regional stat at kvaliteten på innrapporterte data var tilfredsstillende. RS i flesteparten av fylkene (13) karakteriserte den som *nokså god*. Bare to fylker fant at den var lite god (Oslo og Akershus). Om vi aksepterer RS sin vurdering av disse spørsmålene, burde det tyde på at det i utgangspunktet ikke skal være grunn til å anta at datakvaliteten er dårlig.

Opplysninger gitt under de personlige intervjuene i regional stat, viser at ved kontroll av aktivitetskravet har RS lagt til grunn det særskilte HPE-rapporteringsskjemaet som kommunen er pålagt å sende RS (jf Vedlegg I, pkt 6, i rapporten samt budsjettet for pleie- og omsorgssektoren og senere regnskapene. Vårt inntrykk er at i de kommuner der alt stemmer ved første gangs gjennomgang, er dette godtatt. Feil

³² Under et samarbeidsmøte i Bodø 16.-18. juni for fylkesnettverket for HPE ble det med utgangspunkt i en dokumentert undersøkelse gjort rede for type og omfang av feilkilder ved Hans Petter Hansvik, Vikna kommune. Det har også vært utarbeidet veiledere om dette, *Opplegg for kvalitetssikring av Pleie- og omsorgsstatistikken (SSB)*, Sosial og helsedepartementet, POA, 12.1. 1999, jf også brev til landets fylkesleger av 28.10.1998 vedr faktaark og brev av 9.11. 1998.

og uoverensstemmelser har imidlertid blitt fulgt opp. Det gjelder både formelle feil eller misforståelse og det at en har forsøkt å omgå aktivitetskravet, f.eks. ved at personell (årsverk) føres ut av dette budsjettet eller at midlene forsøkes brukt alternativt til budsjettdekning. Regional stat har således ført kontroll ut fra en rekke hensyn, typer feil og feilføringer.

Feil kan oppstå som følge av rapporteringstrøtthet fordi de mange rapporteringsordningene oppleves som for arbeidsintensive³³. Men feil kan også skyldes rene feilposterings. Noen ganger har en holdt tilbake driftstilskuddet pga. formelt rot i enkelte kommuner. Men det hevdes også at en opplever at det kan være betydelige feil (mange årsverk) som skyldes feilføringer, f.eks at en har glemt å ta med ekstrastillinger. Fylkeslegen i fylke d hever at rapporteringsoppgavene fra kommunene til RS *"ikke stemmer med SSB sine tall. Forskjellene er så store at det ikke er sammenliknbart"*, hevder vedkommende. Fylkesmannen i ett fylke peker på at det i begynnelsen var *"det nesten ingen ting som stemte. Det var til dels store feil i til dels veldig mange kommuner"*. Dette skyldes imidlertid ofte at forskjellige folk fyller ut de forskjellige skjemaene.

Fylkesmannen i et annet fylke sier imidlertid at de kommunale talloppgavene *"for nye årsverk stemmer godt, bedre enn forventet ut fra skeptikernes ståsted og det at en har sagt nei til så vidt mange kommuner. Oppgavene fra kommunene er konsistente"*.

På den andre sida lar regional stat skinne gjennom at noen kommuner har lagt til grunn *"at det er lov å prøve seg"* Og fylkesmannen i fylke d hevder at *"hvis kommunene vil lure fylkesmannen, så klarer de det, og tilføyer at "det jukses, bl. a i forbindelse med vakanser"*.

Fylkeslegen i fylke a peker imidlertid på at en egentlig mangler et godt redskap for måling av aktivitet. Innen HPE "skulle det ha vært utviklet et bedre rapporteringsopplegg. Vi er imidlertid klar over at dette er et politisk bestillingsverk". En er mao. noe overbærende fordi en er på det rene med at det ikke er embetsverket i departementet, men Stortingspolitikere som er arkitektene bak opplegget. I følge denne fylkeslegen er vi pr. i dag for sparsomt utstyrt mht. resultatindikatorer. *"Det er f. eks kjempeforskjeller mellom kommunene når det gjelder tilbud om rehabilitering etter sykehusopphold"*, anfører han.

³³ Fylkesmannen i et fylke hevder at *"mange kommuner er svært lei alle rapporterings skjemaene inn til RS og sentral stat, f.eks. SSB-statistikken innen pleie- og omsorg, COSTRA, PAI-registeret (6 ulike registreringsskjema på personellsida), HVPU og alt knyttet til HVPU."*

Vi har i dette prosjektet ikke lagt opp til å studere sekundærdata på dette punktet. Således ligger gjennomgang av feilkilder ved rapporteringen utenfor vår oppgave. Så langt har vi imidlertid ikke oppfattet utfyllingsfeil og misforståelser som et vesentlig problem i forhold til vurderingen av aktivitetskravet³⁴.

2.0.0 Kontroll av aktivitetskravet - et tidkrevende arbeid

Arbeidet med å kontrollere kommunenes bruk av driftstilskuddet (som noen kaller 'aktivitetstilskuddet') har vært en viktig del av regional stat sitt arbeid. Vårt hovedinntrykk fra intervjuene i embetene er at det har gått med mye tid til dette. Det er aktivitetskravet som "*utgjør den tyngste delen, sjøl om ideologien og målsettingen om HPE-utbyggingen i videre forstand ligger der hele tida. Det er kvantitet det dreier seg om*", sa som nevnt fylkesmannen i et fylke. Det har gradvis blitt lagt mer og mer vekt på arbeidet med aktivitetskravet. Kravet om aktivitetsvekst har blitt svært viktig både for og kommunene og regional stat.

At arbeidet med aktivitetskravet har vært omfattende, går bl.a. fram av det forhold at det de første årene var en rekke kommuner som ikke oppfylte aktivitetskravet. Både i 1998, 1999 og i 2000 har fylkesmannen for enkelte kommuner holdt midler tilbake fordi kravene ikke var oppfylt (St meld nr 34 (1999-2000), s 29). Ved første terminutbetaling i 1999 var det var 137 kommuner, dvs. nesten hver tredje kommune som ikke oppfylte aktivitetskravet pr 1. mai 1999 var det holdt tilbake 218 mill, som omfattet 88 kommuner³⁵. Tett oppfølging fra fylkesmann/-lege har imidlertid medført at alle kommuner (ved årsskiftet 1999-2000), med unntak av en kommune, hadde fått utbetalt tilskudd fullt ut (St meld nr 34 (1999-2000), s 29). Her må det likevel etter vår vurdering ha vært utøvd skjønn og romslighet. Og det må vesentlig være på bakgrunn av at så vidt mange kommuner ikke oppfylte aktivitetskravet i første omgang, at kommunalkomiteen i mai

³⁴ Men på bakgrunn av det som kom fram under SHDs nettverkssamling - 'I Speilet', Trondheim 5-7. juni 2001 - er vi blitt usikre på hvor omfattende feilrapporteringen er. Der ble det bl.a. fra Sør-Trøndelag fylke gitt eksempler som kan tyde på til dels omfattende feil med kommunenes innrapportering til regional stat.

³⁵ I brev fra kommunalministeren av 11.5. 1999 går det fram at det pr 1. mai 1999 til sammen var holdt tilbake 218 mill kroner av kap 670-61, og at dette dreide seg om 88 kommuner (Innst S nr 220, (1998-99), Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v, s 22).

1999 ba om rom for skjønn og fleksibilitet ved handhevingen av aktivitetskravet, jfr kap 1.5. Vi viser også til kap 5.2.5 om bruk av skjønn ved kontrollen av aktivitetskravet.

I følge regional stat har dette gjort at mye tid har gått til forberedelser internt i forhold til disse sakene. I den sammenheng har det i møtene med kommunene blitt gitt veiledning, orientering og innspill som også har tatt tid. Som vi kommer tilbake til i kap 5.3.2, har dette vært så vidt omfattende at det noen ganger har gått ut over annet arbeid med HPE.

En viktig del av arbeidet i RS har bestått i å besvare spørsmål om hva kommunene kan bruke driftstilskuddet til. *"Og det har sjølsagt dreid seg veldig mye om penger, dvs. hvordan kommunene skal kunne utløse disse midlene"*, sier en annen fylkesmann. Det har i følge fylkesmannen i fylke c blitt brukt *"mye tid i forhold til aktivitetskravet, for her å kvalitetssikre de økonomiske sidene. Dette er oppgaver vi har vært pålagt å utføre. Dette har vært en nyttig virksomhet."*

I følge fylkesmannen i fylke f har en også brukt mye tid på å kvalitetssikre statistikken til SSB. Og det krever mye tid å kontrollere de planene som kommer inn fra kommunene i forhold til kommuneregnskapsoppgavene.

Vi kontrollerer plantallene mot regnskap. Vi sjekker også oppgavene i SSB-skjemaet mot HPE-tallene, dvs vi sjekker det som ble meldt inn til SSB i skjemaet for pleie- og omsorgsstatistikk i forhold til det som ble rapportert inn i tilknytning til aktivitetsrapporteringen i HPE, dvs økningen. Dette utgjør en kjempekontroll, særlig i år 2000. Brukte en måned på det.

Det har i følge regional stat også gått med mye tid til gjennomgang av kommunenes planer, til rapportering og til kvalitetssikringstiltak i forhold til talloppgaver.

2.0.0 Oppsummering av regional stats konkrete arbeid med aktivitetskravet (2.2 - 2.3)

Implementeringen av aktivitetskravet har vært basert et gitt kontroll-opplegg gjennomført ved hjelp av kompetanse, erfaring og ansvarlighet i regional stat. Sentral stat ved Sosial- og helsedepartementet hadde på forhand lagt en strategi og utarbeidet et konkret og nøye opplegg for hvordan regional stat skulle utøve sitt arbeid med aktivitetskravet. Forvaltning og kontroll med kravet har vært basert på felles

faglig kunnskap i fylkesleddet. Departementet har styrt framdriften på området.

Regional stat har ment å ha gode forutsetninger for føre nøye kontroll med kommunenes rapportering. Opplegget har blitt sett på som positivt av de aller fleste embetene og det er etter hvert blitt forstått og akseptert ute i kommunene. Men sjøl om det er laget et felles og enhetlig opplegg, synes det imidlertid ikke å kunne oppfattes som en garanti for lik praksis mellom fylkene.

Det har vært lagt til grunn nokså omfattende prosedyrer for registrering, rapportering, gjennomgang og kontroll. Og regional stat har vært enige om at opplegget har vært klart i forhold til hvordan det skal rapporteres og hva som skal telles. RS har løpende vurdert gjennomføringen i kommunene og foretatt en nokså grundig kontroll basert på gjennomgang av en rekke dokumenter. RS har opplevd å måtte levere relativt omfattende skjemaer til SHD. Men regional stat har tatt kontrollen av aktivitetskravet alvorlig og arbeidet nøye i forhold til kommunene. Vårt inntrykk er at dialogen med kommunene i tilknytning til aktivitetskravet jevnt over har vært konstruktiv.

Regional stat har således ført kontroll ut fra en rekke hensyn, typer feil og feilføringer. Og det har vært en god del feil i rapporteringene fra kommunene, uten at en av den grunn karakteriserer datakvaliteten som vesentlig dårlig. Ut fra god lokal kunnskap har en utøvd godt skjønn i forhold til dette, slik at en som oftest har eliminert avvik som skyldes feilføringer. Slike feil og misforståelser synes således ikke å ha vært et vesentlig problem i forhold til vurderingen av aktivitetskravet. Regional stat har dermed ment at kvaliteten på innrapporterte data jevnt over har vært tilfredsstillende. Etter en samlet vurdering har departementet ikke sett behov for ytterligere utvidelse eller innskjerping av kontrollen med aktivitetskravet.

De mange rapporteringsordningene har vært opplevd som arbeidsintensive. Regional stat har ment at det har gått med mye tid til dette, også til forberedelser internt og til kvalitetssikring av statistikken til SSB. Det har under veis i HPE-perioden gradvis blitt lagt mer vekt på arbeidet med aktivitetskravet. Regional stat har hevdet at dette arbeidet har utgjort det alt vesentlige og den tyngste delen av RS sitt arbeid med HPE. Det har vært så vidt omfattende at det noen ganger har gått ut over annet arbeid med HPE.

3 Har aktivitetskravet forhindret lekkasjer av statlig driftstilskudd?

Innretningen av statlige øremerkede tilskuddet til drift og opplegget for kontroll av aktivitetskravet samt sjølv kontrollvirksomheten har i hovedsak hatt som siktemål å forhindre lekkasjer av statlige midler til andre kommunale sektorer enn pleie- og omsorgstjenestene.

Siktemålet med dette kapitlet er å gi bidrag til svar på det sentrale spørsmålene om hvordan og i hvilken grad det eventuelt har funnet sted lekkasjer i tilknytning til statens overføringer av driftsmidler til omsorgssektoren i planperioden.

3.0 Ulike mulige former for lekkasjer

Slik vi har gjort rede for innledningsvis, var begrunnelsen for aktivitetskravet og den strenge kontrollen av det at staten ønsket å forhindre lekkasjer til andre kommunale sektorer, dvs at pengene ble brukt til andre formål enn det de var bevilget til. Det ville f.eks kunne være aktuelt i kommuner med en godt utbygd omsorgstjeneste og som kanskje hadde større behov i andre sektorer. Her vil vi imidlertid skille mellom det vi har valgt å kalle 'eksterne' og 'interne' lekkasjer. En ekstern lekkasje innebærer at HPE-midler tiltenkt pleie- og omsorgssektoren søkes brukt utenfor denne sektoren. Men når kontrollen er streng, kan det være vanskelig å få anvendt midlene til drift av tjenester som hører heime i budsjetter utenfor pleie- og omsorg. Da kan det tenkes at f.eks godt utbygde kommuner vil forsøke å bruke noe av disse midlene til investeringer eller drift av tiltak som befinner seg i ytterkanten av eller utenfor det som vanligvis oppfattes som *drift* av pleie- og omsorgstjenester. Den type tilpasninger har vi valgt å kalle *interne* lekkasjer.

I kommuner med dårlig økonomi og udekkede behov i pleie- og omsorgssektoren kan vi på den andre sida anta at en eventuelt søker å overføre midler *fra* andre sektorer *til* drift i pleie- og omsorgssektoren for å makte å oppfylle aktivitetskravet – som forutsetter at pleie- og omsorgssektoren er 'fredet' i HPE-perioden - dvs skal ha den vekst som følger av aktivitetskravet uavhengig av situasjonen i kommuneøkonomien for øvrig. Det kan i slik sammenheng også tenkes at midler og årsverk overføres fra andre brukergrupper i pleie- og omsorgssektoren som budsjetteknisk f.eks befinner seg i sosialsektoren. På den måten kan midler fra f.eks. drift av tiltak for funksjonshemmede (regnskapsført i sosialsektoren) søkes overført til pleie- og omsorg for å oppfylle aktivitetskravet. Dette er eksempler på en form for valgte eller påtvungne overføringer den motsatte vei av det som finner sted ved eksterne eller interne lekkasjer, men som kan betraktes som 'lekkasjer den andre veien'. Vi vil gi eksempler på ulike typer lekkasjer begge veiene.

Et viktig spørsmål i tilknytning til vurderinger og kontroll for eventuelle lekkasjer, er om en har hatt gode retningslinjer og en omforenet forståelse i regional stat av hvilke typer driftsaktiviteter som hører heime under aktivitetskravet og hvilken aktiviteter som ikke gjør det. Dette spørsmålet tok vi opp i vår undersøkelse i regional stat i desember 1999. Her reiste vi spørsmål om hvorvidt kriteriene for vurderingen av aktivitetskravet var avklart på forhand, idet vi spurte om det var "gjort tilstrekkelig klart hvordan regional stat skal avgjøre om en kommune har tilfredsstilt statens krav til aktivitetsnivå?" (spm 42, jf vedlegg II). Regional stat i 11 fylker mente at så var tilfellet, mens RS i de øvrige 8 mente det bare i *noen* grad var slik.

Samtlige av disse har imidlertid kommet til avklaring etter interne drøftinger, dvs. spørsmålet er avklart i samtlige embeter. Likevel trodde regional stat i 11 fylker at dette spørsmålet ble ulikt behandlet rundt om i fylkene, dvs en antar at det ikke utøves ens praksis.

Samtlige har avklart spørsmålet *for seg*, men godt halvparten er ikke sikker på om egen praksis er lik de andre embetenes. Igjen bekreftes at det synes å være rom for skjønn. Et tydelig anstrøk av skjønn preger etter vår vurdering opplegg og praksis for forvaltning av aktivitetskravet i regional stat, sjøl om sentral stat ellers har lagt sterke føringer på de kontrollerende elementene i opplegget.

3.0.0 Eksterne lekkasjer – budsjettmessige manipulering og kreativ bokføring

Med betegnelsen 'lekkasje' forstår vi i denne sammenhengen enkelt uttrykt det forhold at deler av det øremerkede tilskuddet reelt blir nyttet i andre sektorer eller til formål i pleie- og omsorgssektoren som de ikke er bevilget til. En annen sektor/formål får tilført HPE-midler som fra staten er øremerket pleie- og omsorgssektoren. Hvis en kommune har lykkes med det, representerer det en reell lekkasje.

En kan få til økning i pleie- og omsorgstjenestenes budsjett ved at en fra ett år til et annet ved å foreta tekniske overføringer som ikke gir reell aktivitetsvekst, men volumvekst i budsjettet. En kan f.eks. flytte miljøterapeuter som tidligere har vært postert under sosialsektoren, over til pleie- og omsorg og slik sett teknisk få til en ikke-reell økning. Avlastning for psykisk utviklingshemmede er eksempel på en annen gruppe som er forsøkt flyttet budsjetteknisk. Slike saker har vært oppe i styringsgruppa og kommuner har blitt nektet, sier en i fylke b.

Fylkesmannen i fylke c sier det har vært gjort forsøk på slike posteringsmanøvre, men det godtas ikke. Og en har sett forsøk på endret postering i forhold til psykiatrien flere steder, såkalt 'kreativ' bokføring. Ved at helse-, sosial- og økonomifaglig kompetanse er forent i RS, er en imidlertid i stand til å sammenholde kunnskapen om den enkelte kommune. Fylkesmannen mener at en har:

stor mulighet til å se om aktivitetsøkning er lek med tall eller om det er en reell aktivitetsvekst.

Ingen har ved våre intervju rapportert om at det budsjetteknisk har vært ført over stillinger fra undervisning eller kultursektoren til pleie- og omsorg. Men noen viser til eksempler i tilknytning til lønnsøkning, hvor det rapporteres om ulike bokføringsmessige varianter. På det punktet mener fylkesmannen i fylke e at det er vanskelig å følge pengestrømmene.

NIBR har på oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet foretatt en analyse av hvilke virkninger øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenesten har for kommunene (Toresen 2001). Analysen tok utgangspunkt i regnskapstall fra 1997³⁶ - året før handlingsplanperioden startet opp – og 1998. NIBRs analyse tyder på en viss lekkasje

³⁶ Det var også den gang øremerkete tilskudd til pleie- og omsorgstjenesten i kommunene – en ordning som tok til i 1994 - men av betydelig mindre omfang (om lag 500 mill kr i 1997). Endelige regnskapstall for 1999 forelå ikke på NIBRs analysetidspunkt.

fra øremerkede tilskudd til pleie og omsorg *til* andre sektorer i 1997³⁷. For 1998 er imidlertid effekten av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg sterkere enn i 1997. Analysene viser ikke noen lekkasje i 1998. Dette betyr at også i de rike kommunene gikk de øremerkede tilskuddene i sin helhet til pleie- og omsorgstjenestene. Dette har ifølge departementets vurdering

sammenheng med de strenge aktivitetskravene som er innført i forbindelse med utbetalingen av tilskudd, og den tette oppfølgingen regional stat har i forhold til kommunene på dette feltet. Fylkesmannen og fylkeslegen har gjennom sitt arbeid sikret at tilskuddet har gått til pleie- og omsorgstjenestene (St meld nr 34 (1999–2000, s 37).

I 1999 ble aktivitetskravene ytterligere innskjerpet (i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet, jf Innst S nr 11 (1998–99)). Med henvisning til dette antar departementet at

det er derfor grunn til å regne med at det heller ikke i 1999 har vært lekkasje til andre sektorer (op cit s 37).

Etter vår vurdering gir imidlertid ikke data fra 1997 og 1998 et tilstrekkelig grunnlag for å trekke en slik konklusjon. Som det går fram av denne rapporten (jf kap 1.5 og kap 2.3.3), er det først i 1999 og utover at driftstilskuddets omfang når en viss størrelse samtidig som aktivitetskravet skjerpes vesentlig. Dette parallelt med at effekten av en strammere kommuneøkonomi begynner å gjøre seg gjeldende med tyngde, jr kap 4.1. Det er særlig nå at forholdene har utviklet seg slik at aktivitetskravet kan få konsekvenser for andre sektorer av noen betydning.

Vi har dokumentert at det har funnet sted streng og nøye kontroll - av regional stat karakterisert som revisjonsvirksomhet - av kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene. Dette sammen med det faktum at omtrent samtlige kommuner etter hvert har fått godkjent sine driftsopplegg i forhold til aktivitetskravet, borger etter vår vurdering for at

³⁷ I følge St meld nr 34 (1999-2000) er effekten er imidlertid noe usikker og avhengig av hvordan analysemodellen utformes. I kommuner med forholdsvis lave frie inntekter er det i følge analysene ikke lekkasjer. Effekten av øremerkede tilskudd i kommuner med forholdsvis høye frie inntekter er imidlertid sterkere, idet lekkasjene er større jo høyere de frie inntektene er. Øremerkede tilskudd i 1997 var dermed et mindre effektivt virkemiddel for rike kommuner. Det er grunn til å understreke at dette i stor grad gjaldt få og små kommuner med et godt utbygd tjenestetilbud.(op cit s 37).

det i HPE-perioden i liten grad har funnet sted lekkasjer av den typen og det omfang som det er grunn til å stoppe opp ved.

3.0.0 Interne lekkasjer

Hva kan godkjennes som aktivitetsvekst

I 1999 ble det fra Stortingets side foretatt en innskjerping av aktivitetskravet, idet det heretter skulle legges til grunn at driftsmidlene fra staten eksklusivt skulle nyttes i de kommunale omsorgstjenestene (jf kap 1.5 foran). Likevel har det etter vår vurdering hele tiden vært forutsatt at regional stat skulle utøve et visst skjønn i spørsmål om hva som kan godkjennes som aktivitetsøkning. Og det er samtidig på det rene at regional stat i de fleste fylker har nyttet en viss grad av skjønn i vurderingen av hvilke typer driftsutlegg *i eller nært knyttet til* pleie- og omsorgssektoren, som kan aksepteres innenfor aktivitetskravet. Og sånn må det etter vår vurdering være innenfor et opplegg der den statlige myndighet er til stede nært kommunene. Det ville være urimelig å forvente at en her hadde lagt til grunn et opplegg der regional stat skulle ha vært utstyrt med f.eks 'liste', der det på forhand var bestemt hva som lå innenfor og hva som lå utenfor aktivitetskravet.

Det er ikke bare årsverk knyttet til rene pleie- og omsorgsstillinger som har vært lagt inn i grunnlaget for hva som aksepteres som aktivitetsvekst. En rekke virksomheter, tiltak og utlegg i eller i tilknytning til pleie- og omsorgssektoren synes i varierende grad å ha blitt vurdert og eventuelt godkjent som aktivitetsvekst. Hvis anvendelsen av midlene egentlig ikke er å betrakte som driftstiltak i pleie- og omsorgssektoren, er de egentlig ikke reelle her. Det betyr at midlene går til noe annet, og bruken er dermed ikke i overensstemmelse med aktivitetskravet. Slik anvendelse av HPE-midlene må derfor betraktes som lekkasje. Dette har vi som nevnt, valgt å kalle 'interne' lekkasjer.

Det har vært drøftinger i regional stat om hva som inngår i aktivitetskravet: "*grunnlaget for hvorfor akkurat det skal telles - det som telles - har det vært mye diskusjoner rundt*", sier fylkesmannen i et fylke. Det stemmer godt med de observasjoner som vi gjorde gjennom undersøkelsen i regional stat i desember 1999, jf. innledningen til pkt. 3.1. Spørsmålet om hvordan en skal fylle aktivitetskravet, har rimeligvis også opptatt kommunene, særlig spørsmålet om hvordan en kan komme rundt det. Det synes bl.a. bekreftet ved at aktivitetskravet har stått sentralt på dagsorden i samhandlingen mellom RS og kommunene, idet regional stat i 17 fylker rapporterte at dette spørsmålet har vært et *gjentatt* tema i kontakten med kommunene i de to første årene. Også gjennom intervjuene sommeren 2000 formidlet

regional stat det inntrykket at HPE fra kommunenes side i veldig stor grad har dreid seg om penger og hvordan kommunene skal kunne utløse disse midlene. Og RS ga på sin side ofte uttrykk for å ha den ideologi at en skal hjelpe kommunene til å få ut pengene.

Våre erfaringer fra disse intervjuene viser at stramheten i anvendelsen av aktivitetskravet har vært et hovedemne i RS sine interne debatter. Og fylkesmannen i et fylke sier at *"det har vært ulike oppfatninger av hvor strenge en skal være i forhold til aktivitetskravet sett i forhold til kommunebudsjettene. Det har vært lagt inn en del rom for skjønn til regional stat"*, sier fylkesmannen i fylke e. Fylkesmannen i fylke d peker imidlertid på at det ikke har vært store diskusjoner internt i regional stat vedrørende de kommuner som ikke har oppfylte aktivitetskravet. En mener imidlertid å ha kontrollert årsverkene noenlunde bra og at en har forholdt seg vurderende.

Effektiviseringstiltak godskrevet som aktivitetsvekst

Å avgjøre hva som bør regnes inn som aktivitetsvekst, er i følge regional stat ikke bestandig like enkelt. Fra og med året 2000 fant det imidlertid sted en viss oppmyking av aktivitetskravet etter innstramningen i 1999, med åpning for større grad av skjønn. Og regional stat fikk på landsbasis stilt til disposisjon 50 mill av driftstilskuddet som kunne nyttes til å *"godskrive gjennomførte effektiviseringstiltak som aktivitetsvekst"* (Innst S nr 220(1998–99). Fylkesmannen og fylkeslegen har således fått anledning til å gi rom for å godskrive effektivisering ved vurderingen av kommunenes oppfyllelse av aktivitetskravet. I tillegg skal også driftstilskuddet *"kunne nyttes til andre driftsutgifter i pleie- og omsorgstjenesten (trygghetsalarmer, mindre utstyr, opplæringstiltak og andre utgifter)"* (St meld nr 34 (1999–2000), s 16).

I løpet av intervjuene ble det imidlertid i liten grad nevnt eksempler på tiltak som representerer effektivisering og som er blitt godkjent i forhold til å oppfylle aktivitetskravet.³⁸ Men ifølge fylkesmannen i

³⁸ Det bekreftes for så vidt av budsjettproposisjonen, som viser at en svært liten del av driftstilskuddet har gått til effektiviseringstiltak: *"Slik det ble redegjort for i statsbudsjettet for 2001 er om lag 20 mill kroner av omsorgstjenestetilskuddet for 2001:a) godskrevet gjennomførte og dokumenterte effektiviseringstiltak som aktivitetsvekst og b) på skjønnsmessig grunnlag utbetalt på grunnlag av mindre aktivitetsvekst i kommuner med stram økonomi, men som har en tilfredsstillende pleie- og omsorgstjeneste i forhold til utviklingen av antall eldre. 25 kommuner i 8 fylker har på denne måten mottatt fullt omsorgstjenestetilskudd uten å dokumentere tilsvarende vekst i antall årsverk"* (St prp nr 1 (2001-2002), SHD, Statsbudsjettet, s 93).

fylke b har noen kommuner vært av den oppfatning at aktivitetskravet er dekket gjennom den effektivisering som en f.eks. oppnår i tjenestetilførselen når en sentraliserer omsorgsboligene eller når en bygger omsorgsboliger til erstatning for nedlagte aldershjems plasser og derigjennom minsker personellbehovet. Her har en imidlertid ikke fått medhold fra regional stat.

Eksempler på aktiviteter som er godkjent som driftskostnader i omsorgstjenestene

Erfaringene fra intervjuene i regional stat viser imidlertid at praksis mht. hva som er blitt godkjent som aktivitetsvekst, synes å ha variert mellom embetene i fylkene og i forhold til hva kommuner har tatt initiativ til. På grunnlag av intervjuene kan vi imidlertid ikke si noe konkret om omfanget av tiltak og utlegg som ikke har vært direkte knyttet til pleie- og omsorgssektoren, men som er godkjent som aktivitetsvekst. Vi har heller ikke holdepunkter for å vurdere i hvilken grad dette kan betraktes som lekkasjer. Vi er henvist til å gjengi eksempler på aktivitet som har blitt godkjent som gyldige driftskostnader innenfor aktivitetskravet.

Fra intervjuene vet vi imidlertid at regional stat ikke har lagt til grunn en snever oppfatning av hva som er 'eldreomsorg', men at en har praktisert en nokså vid forståelse av hva omsorgstjenestene består av. Og i noen fylker har RS informert kommunene om denne sin holdning.

Regional stat i flere fylker meddeler at økt innsats innen fysioterapi-tjenesten og i legetjenesten er eksempler på tiltak som har blitt akseptert som aktivitetsøkning innenfor HPE, f.eks. nyopprettede legestil-linger, såfremt det har dreid seg om kommuneleger og ikke private. Dette har en også gjort i forhold til psykiatrien. Andre har latt opplæringstiltak hos personell telle med, sier fylkeslegen i fylke a.

Å telle årsverk synes for såvidt ganske greit. Det er imidlertid også andre forhold som er viktig. Når det opprettes en stilling, ansettes ikke bare en person. En rekke aktiviteter følger som regel med³⁹. Resultatene fra vår undersøkelse i regional stat, slik de er referert ovenfor,

³⁹ Fylkesmannen i et fylke peker i den forbindelse på at "det skal lages arbeidsoppgaver og jobber skal settes inn i en ramme. Det skal bygges og kjøpes møbler, som kan regnes med. Hvor mye skal en regne går med til arbeidet med planlegging? Det har vært diskusjoner om hvorvidt denne typen aktivitet/utlegg er en reell aktivitetsvekst eller ei. Det har i utgangspunktet vært uklart, i alle fall i fjor. Vi har diskutert dette, bl.a. i nettverksgruppene. Men det har vært ulike vurderinger av disse tingene, f.eks om kjøp av møbler er reell aktivitetsvekst?".

tyder på at det har vært uklarheter og ulike oppfatninger av hvorvidt f. eks innkjøp av utstyr og planlegging i tilknytning til nye stillinger skulle regnes inn i aktivitetskravet. Og:

en del kommuner legger f. eks møbler i investeringsbudsjettet, mens andre legger alt inn i drift. Det er varierende praksis. Store kommuner ser imidlertid ofte dette som drift, og legger f. eks kjøp av senger i sykehjem o. l i driften.⁴⁰ Vi har godkjent denne typen utlegg innenfor rimelighetens grenser,

sier fylkesmannen i fylke e.

I kommuner med en relativt godt utbygd omsorgstjeneste da HPE tok til – *'kommuner som har nok av det som skal måles'* – har det hyppig vært reist spørsmål om *hva som kan regnes inn* som aktivitetsvekst innenfor eller i tilknytning til pleie- og omsorgssektoren.

Den store problemstillingen for mange kommuner, er at de synes de har en veldig god eldreomsorg i utgangspunktet, og så kommer en med tiltak som krever aktivitetsvekst. Da melder spørsmålet seg om hva kommunene kan eller må gjøre som er slik at RS synes det er godt nok,

sier fylkesmannen i et fylke med relativt mange kommuner i en slik situasjon.

Slike saker har utgjort hovedtypen av spørsmål i tilknytning til aktivitetskravet i disse kommunene. Her har det i mindre grad vært spørsmål om å forsøke å få godkjent virksomhet i andre sektorer som aktivitetsvekst (eksterne lekkasjer), idet en har nok og ikke behøver å ta fra andre sektorer. Midlene kan altså her ha gått til ikke godkjent virksomhet i pleie- og omsorgssektoren (intern lekkasje).

Mange kommuner har stort forbedringspotensiale mht. å utvikle personalets kvalifikasjoner. Disse kommunene har f.eks. spurt om opplærings- og utdanningstiltak kan regnes inn som aktivitetsvekst, eller om en kan bruke ressurser på omorganisering og få det godkjent. Spørsmålene har gått på hvilke type tiltak RS vil godta som HPE-aktivitet. En har for eksempel brukt statlige driftsmidler til:

– forbedring av opplæringstiltak og opplæring innen fylket

⁴⁰ I et fylke nevner RS at en aksepterer at investeringer opp til 50.000 i sykehjem pr. avdeling pr. år gå på driftsbudsjettet. Det som overskrider må føres som investeringer.

- kompetanseheving
- innkjøp av en god del utstyr, som f.eks. trygghetsalarm
- kvalitetsforbedring, gjennom f.eks. nye senger til sykehjem.

En har også forsøkt å se årsverksveksten over tid. Fylkesmannen i et fylke svarer slik på vårt spørsmål om det er mye 'kreativitet' ute i kommunene i forhold til hvordan en skal bokføre aktivitetsveksten:

Ja, det er det. Vi har brukt mye skjønn på aktivitetsveksten, særlig i godt utbygde kommuner. Når det gjelder personell, har vi prøvd å se hele HPE-perioden under ett – eller gjerne 3-4 år – mht. aktivitetsvekst. Vi vet f. eks at en kommune skal bygge om sykehjemmet. Så opprettes en stilling som skal fylles senere, f. eks fysioterapeut. Skjønnsmessig godtar vi dette... I andre kommuner går det på at en gjorde lite siste året; gjør lite i år og planlegger lite i 2001. Til disse har vi sagt: hør nå her, nå er det nok!

Vårt inntrykk er at det har forekommet en god del interne lekkasjer i kommuner med en godt utbygde omsorgstjeneste. Hvor omfattende de har vært målt som andel av samlede overføringer til drift, vet vi ikke noe om. Det synes imidlertid å ha vært få konflikter i tilknytning til disse måtene å oppfylle aktivitetskravet på, sjøl når har holdt tilbake tilskuddsmidler bl.a pga mangel på formelt kommunestyrevedtak.

3.0 Bruk av midler til HPE på bekostning av andre sektorer

Som vi tidligere har gjort rede for, er opplegget for HPE slik at det fordres ensidig volumøkning som følge av mottatte øremerkede driftsmidler. Sammenhengen mellom tilførte midler og økt aktivitetsnivå skal være i forholdet 1:1. Kravet om full netto volumøkning er en utvetydig følge av handlingsplankonseptet slik Stortinget har ønsket det praktisert. Stortingets prioritering av omsorgstjenestene kan derfor innebære nedprioritering av noe annet i kommunen. Deltakelse i utbygging av omsorgstjenestene innen handlingsplanen kan få konsekvenser for øvrige sektorer i kommuner om en ikke har tilstrekkelig egenøkonomi til å svare både for aktivitetskravet og for etablert nivå i andre sektorer, f.eks skolesektoren. Et rigid krav om opprettholdt aktivitetsnivå i omsorgstjenestene vil mao kunne gå ut over andre sektorer, idet noen kommuner kan tvinges til internprioriteringer om

de vil være med og dra fordel av tilskuddsmidlene under denne handlingsplanen.

I denne handlingsplanen har hovedfokuset vært på mulige lekkasjer av statlige midler fra pleie- og omsorgssektoren til andre sektorer. Det har vært langt mindre oppmerksomhet knyttet til spørsmålet om eventuelle lekkasjer den andre veien og i hvilket omfang oppfyllelsen av aktivitetskravet eventuelt har gått ut over andre kommunale sektorer.

NIBR har med utgangspunkt i regnskapstall fra 1997 og 1998⁴¹ analysert hvilke virkninger øremerkede tilskudd til en sektor kan ha for andre sektorer (Toresen 2001). Med utgangspunkt i denne analysen tar en i stortingsmeldinga *Handlingsplan for eldreomsorgen etter 2 år*, opp dette spørsmålet. En referer til NIBR's analyse som for 1997 viste en sterk og signifikant negativ sammenheng mellom utgiftene til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til ulike opplæringsformål, idet disse tilskuddene reduserte kommunenes utgifter til pleie- og omsorgstjenesten. Og en mente at:

forklaringen på disse resultatene trolig er at kommunene må betale en egenandel når de mottar en del øremerkede tilskudd til diverse opplæringsformål. NIBR's analyser tyder på at egenandelen langt på vei finansieres gjennom en reduksjon i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester (St meld nr 34(1999-2000), s 38).

En tar imidlertid ikke fatt i dette og drøfter hvorvidt det samme kan skje i forhold til pleie- og omsorgssektoren når den får øremerkede tilskudd, dvs at dette får konsekvenser for øvrige kommunale sektorer. Dette mest sannsynlig fordi en igjen støtter seg på NIBR's analyse som viser at:

øremerkede tilskudd til pleie og omsorg ikke reduserer utgiftene til andre sektorer som sentraladministrasjon og grunnskoleopplæring, noe som trolig har å gjøre med bl.a. grunnskolelovens bestemmelser å gjøre. Øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenesten tapper med andre ord ikke ressursene fra andre sektorer (op cit s 38).

⁴¹ Det var også den gang øremerkete tilskudd til pleie- og omsorgstjenesten i kommunene – en ordning som tok til i 1994 - men av betydelig mindre omfang (om lag 500 mill kroner). Endelige regnskapstall for 1999 forelå ikke på NIBR's analysetidspunkt.

Det siste er etter vår vurdering neppe holdbart for hele HPE-perioden. Dessuten er grunnlaget for en slik konklusjon bare basert på data fra to kommunale sektorer og gjelder ett enkelt år.

I vår undersøkelse i regional stat i desember 1999 tok vi imidlertid opp spørsmålet om mulige overføringer av midler til pleie- og omsorgssektoren fra andre sektorer⁴². Vi spurte om i hvor mange kommuner som hadde tatt dette opp med regional stat i forhold til å realisere aktivitetskravet i perioden 1998-1999. Dette forteller imidlertid ikke noe om i hvor mange kommuner dette faktisk har skjedd, men bare om hvor det har vært så aktuelt at spørsmålet har vært drøftet i møte med regional stat.

Vår undersøkelse viser at 186 kommuner hadde tatt opp spørsmålet om muligheten til å overføre midler fra andre kommunale sektorer for å klare å oppfylle aktivitetskravet. Som tidligere vist i kap 2.3.3, var det vinteren 1999 137 kommuner som ikke fylte aktivitetskravet. Det kan tyde på at det har vært nokså nær sammenheng mellom aktivitetskravet og problemstillingen knyttet til eventuelt å hente midler til pleie- og omsorgssektoren fra andre sektorer.

Tabell 3.1 *Antall kommuner som har tatt opp spørsmålet med regional stat om å overføre midler fra andre kommunale sektorer for å realisere aktivitetskravet i perioden 1998-1999. Antall kommuner fordelt etter fylke*

Fylke	Antall	Fylke	Antall
Østfold	10	Rogaland	0
Akershus	3	Hordaland	10
Oslo	0	Sogn og Fjordane	10
Hedmark	0	Møre og Romsdal	20
Oppland	10	Sør-Trøndelag	3
Buskerud	0	Nord-Trøndelag	10
Vestfold	12	Nordland	45
Telemark	18	Troms	20
Aust-Agder	5	Finnmark	0
Vest-Agder	10	Sum	186

⁴² Vi spurte slik: "Det er blitt hevdet at noen kommuner har måttet overføre midler fra andre kommunale sektorer for å realisere aktivitetskravet. I kontakten med hvor mange kommuner har dette temaet vært tatt opp?" (spm 55).

Dette utfallet fordeler seg imidlertid svært ulikt mellom fylkene. I 2 fylker gjaldt det samtlige kommuner, mens det i fem fylker ikke hadde forekommet slike overføringer i det hele tatt, i følge regional stat. I 9 fylker gjaldt det 10 eller flere kommuner. Vi kjenner ikke til hvilke beløp det eventuelt har dreid seg om. Men det forhold at over 40 pst av kommunene har hatt vanskeligheter, kan tyde på at denne problematikken har hatt et visst omfang.

Disse enkle data antyder at spørsmålet om eventuelt å overføre midler fra andre sektorer for å klare aktivitetskravet, hadde en betydelig utbredelse i alle fall de 2 første årene i HPE-perioden. Dette er en viktig observasjon særlig på bakgrunn av at problemstillingen nesten ikke har vært nevnt i Stortingets ulike behandlinger av denne handlingsplanen. Og dette har antakelig vært et større problem enn lekkasjer *fra* pleie- og omsorgssektoren *til* andre sektorer. I så måte har sentral stats fokusering på lekkasjeproblematikk forledet oss noe, idet mulighetene for 'lekkasjer' den andre veien har vært underkommunisert.

Vi kommer tilbake til dette spørsmålet i kap 4.2 og kap 5.6. På grunnlag av intervjuene med regional stat sommeren 2000 skal vi imidlertid gi eksempler på områder som har vært berørt av aktivitetskravet.

3.0.0 Nedskjæring i skole- og barnehagesektoren

Hvis en eventuelt skal ta noe fra et annet kommunalt aktivitetsområde slik at det monner, er det særlig skolesektoren og barnehagene som oftest er de mest relevante og aktuelle. På vårt spørsmål om regional stat har stått overfor denne typen problemstillinger, svarte fylkesmannen i fylke e:

Ja, vi har det. Den som hos oss jobber med barnehager, har hatt kontakt med utdanningsdirektøren om disse tingene, fordi barnehager og skole sees i sammenheng. Det har vært en del om dette i de nevnte kommunemøtene ... hvor dette har vært et sentralt tema med utdanningsdirektøren til stede. Han har handtert det lojalt ut fra situasjonen. Og barnehager og dels skoler har måttet vike.

Vi ser her at utdanningsdirektøren har vært inne når det gjelder helheten – skole i forhold til omsorg. Den nevnte kommunen var imidlertid godt rustet på skolesida. Aktivitetskravet ble således i dette tilfellet ikke direkte satt opp mot den sektoren.

Fylkesmannen i et annet fylke nevner et liknende tilfelle. Men her peker en på at enkelte kommuner har vært

vant til å bruke midler på andre sektorer, der det strengt talt ikke har vært nødvendig. En kommune som har fått nei, har ikke tidligere maktet å gjøre noe med en gammel, dyr og unødvendig skolestruktur.

Utdanningsdirektøren i fylket har sagt at enkelte kommuner bør gjøre noe med sin skolestruktur. I regional stat har en hatt møter med de øvrige sektorene i RS. Dette har ikke vært noe problem på RS-nivå, hvor der er *"en rimelig forståelse mellom etatene om at omsorgstjenestene for en periode skal løftes opp. Det har imidlertid vært et visst antall utfall mot aktivitetskravet fra skolesektoren"*, sier fylkesmannen i fylke b. På grunn av aktivitetskravet har slike kommuner funnet rom og slik sett *"blitt tvunget til å fornye lite rasjonell og lite effektiv drift i andre sektorer"*, sier fylkesmannen i dette fylket.

Fylkesmannen i et tredje fylke viser til eksempler på at det har vært vurdert å nedlegge skoler. Men det som har skjedd av innstramminger, har imidlertid gått på mindre skoler, f.eks. grendeskoler. Etter hans vurdering har *"HPE hittil ikke fått vesentlige konsekvenser for skolesektoren"* (fylke d). En har imidlertid ikke hatt kontakt med utdanningsdirektør vedrørende skoler som har vært berørt av den pålagte skjermingen av pleie- og omsorgssektoren.

Slik vi vurderer det, synes imidlertid oppfølging av aktivitetskravet i noen tilfeller å kunne utlegges som en delvis indirekte styring av skolesektoren. Men som tidligere nevnt, har analyser ved NIBR for årene 1997 og 1998 (Toresen 2001), vist at øremerkede tilskudd til pleie og omsorg ikke har redusert utgiftene til og grunnskoleopplæring.

3.0.0 Bruk av midler til HPE hentet fra grupper som tilhører pleie- og omsorgssektoren

Erfaringene fra våre personintervju i regional stat kan tyde på at det enkelte steder er forsøkt gjennomført innskrenkning av tilbud til enkeltgrupper innen målområdet pleie- og omsorg, f.eks. psykisk utviklingshemmede, funksjonshemmede og psykiatriske pasienter, og at de sparte midlene er nyttet som bidrag til å oppfylle aktivitetskravet. Men vi har ikke opplysninger som tyder på at dette har vært av særlig omfang..

I følge fylkesmannen i fylke a ser en i noen kommuner eksempler på at en har redusert innsatsen til psykisk utviklingshemmede for å få finansiert drift i hht aktivitetskravet f.eks. gjennom redusert antall hjelpetimer.

Når det gjelder reduksjon i enkeltvedtak, aksepterer RS ikke dette. Men hvis reduksjonen har funnet sted på budsjettmessig plan, har en ikke trådt inn. En aksepterer ikke reduksjon på individnivå, men gjør det på budsjettnivå for funksjonshemmede,

sier denne fylkesmannen.

Når vi spør om RS drøfter det en erfarer når det i enkelte kommuner reduseres på midlene til psykisk utviklingshemmede – som er en sentral målgruppe for omsorgstjenestene – for å nå aktivitetskravet, så svarer fylkeslegen i samme fylke at det er vanskelig å vurdere om en slik reduksjon er forsvarlig. Fylkesmannen i fylke c viser imidlertid til at ingen kommuner har forsøkt å redusere tjenestene til andre omsorgsgrupper, f.eks. til psykisk utviklingshemmede.

For å tilfredsstille en målgruppe synes en enkelte steder å måtte knipe inn på tilbudet til en annen innen samme lovområde, sjøl om alle er like for kommunehelsetjenesteloven. For øvrig må disse innskrenkningene i tilbudet til målgrupper i pleie- og omsorgssektoren innebære at slike aktiviteter er regnskapsført på budsjettposter utenfor pleie og omsorg, om dette skal få noen betydning for aktivitetskravet.

3.0.0 Ufullstendig kunnskap om resultat av arbeidet med aktivitetskravet

Vi har vist at noen kommuner med problemer i forhold til aktivitetskravet, har klart å tilfredsstille det ved f. eks å redusere aktiviteten i andre sektorer eller på ulikt vis funnet fram til måter å få godkjent bruk i tilknytning til pleie- og omsorgssektoren inn under aktivitetskravet. Våre intervju med fylkesmanns- og fylkeslegeembetene i 6 fylker viser imidlertid at det foreligger minst fire forhold som allment synes å borge for at kommunenes anvendelse av de statlige driftstilskuddene i regi av HPE ikke har medført vesentlige lekkasjer. For det første synes det gjennomgående å ha vært en positiv holdning til arbeidet med aktivitetskravet i regional stat samtidig som RS har tatt arbeidet med aktivitetskravet på alvor og jevnt over ment at kontrollen har vært nødvendig. Dernest at en har nedlagt et omfattende arbeid med å kontrollere aktivitetskravet. Og for det tredje synes den samlede kompetanse i regional stat - innen helse-, sosial- og økonomisektoren -

å ha vært god og egnet i denne sammenhengen. For det fjerde, har henimot samtlige kommuner etter hvert fått godkjent sine driftsopplegg. Det siste er etter vår vurdering et forhold som særlig tilsier at lekkasjer må ha vært begrenset.

På den andre sida kan det forhold at så vidt mange kommuner underveis ikke har fylt kravene til driftsaktivitet, tyde på at *potensialet* for eventuelle lekkasjer til tider har hatt et visst omfang. Det at frikommunene ikke synes å hatt samme driftsvekst i omsorgstjenestene, er også et indisium på behovet for å bruke penger i andre sektorer og at lekkasjer kan finne sted når det ikke kontrolleres⁴³. Regional stat har også latt skinne igjennom at hvis enkelte kommuner absolutt har ønsket å lure RS noe i forhold til aktivitetskravet, så har de klart det på en eller annen måte. Mistanke om større lekkasjer ble imidlertid ikke nevnt under noen av våre intervju med RS. Det siste har det imidlertid - om det hadde vært tilfellet - kunnet være vanskelig å innrømme uoppfordret på stående fot.

Det avgjørende er imidlertid ikke at en vurderer det dit hen at en ikke kan unngå å bli lurt, hvis kommunene har satt seg det fore. Viktigere er omfanget av ulike former for lekkasjer. Sjøl om en i de fleste tilfeller jevnt over har klart å jenke det til, så gjenstår spørsmålet om all utøving av skjønn og bokføringsteknisk 'kreativitet' i forhold til å finne plass for ulike tiltak under aktivitetsgrunnlaget - særlig *innen* pleie- og omsorgssektoren - *i sum* likevel kan representere ikke ubetydelige beløp sett i forhold til Stortingets påbud om streng og konsekvent handtering av aktivitetskravet, slik det ble lagt opp til i 1999. Det er egentlig hva det hele står og faller med. Konsekvensene av ulike feil, 'kreativ' bokføring og eventuelle lekkasjer blir etter vår vurdering av betydning bare i den grad dette har skjedd i vesentlig omfang. Erfaringer og inntrykk fra intervjuene med regional stat sommeren 2000, gir ikke grunn til å anta at lekkasjer og andre typer omgåelser av aktivitetskravet, har hatt omfang av vesentlig betydning. Dette er imidlertid et kvantitativt spørsmålet som bare kan undersøkes ved empiriske analyser.

Om vi ser bort fra såkalte 'kreative' løsninger gjennom ulike former for tvilsom postering og bokføring - som antakelig bare har funnet sted i nokså begrenset grad - har vi på grunnlag av intervjuene i RS etter egen vurdering imidlertid ikke klart å skaffe oss et avklart bilde av hvordan regional stat jevnt over egentlig har handtert denne problematikken i situasjoner der oppfyllelse av aktivitetskravet samtidig har

⁴³ Dette er oppgitt å være tilfellet for en by i fylke vårt informantfylke e som inngår i frikommuneforsøket.

hatt som konsekvens at det ikke har vært budsjettmessig dekning. Redusert aktivitet i øvrige sektorer synes ikke bestandig å utgjøre hele svaret på hvordan aktivitetskravet er blitt eller godtatt innfridd. Vi har imidlertid inntrykk av at det har kommet til en eller annen faktisk 'minnelig' løsning i og med at en til slutt for så å si samtlige kommuner har nådd fram til godkjenning av aktivitetskravet.

4 Motsetninger mellom aktivitetskravet og kommunaløkonomisk helhet og lokalt sjølstyre

I kap. 1 gjorde vi rede for opplegget for aktivitetskravet. Her går det fram at pleie- og omsorgssektoren skal ha vekst samtidig som den er skjermet for økonomisk inngrep i situasjoner hvor det kan være behov for økonomiske besparelser i kommunene. Det kan mao ligge *innebygget en motsetning mellom aktivitetskravet og mulighetene til å ivareta helhetlige hensyn* i forvaltningen av den kommunale økonomien. Det vil måtte berøre både kommunene og regional stat ved fylkesmannen. Her vil vi ta opp noe av denne problematikken.

Innledningsvis (4.1) peker vi på forhold som kan gjøre det vanskelig for kommunene å oppfylle aktivitetskravet. Med utgangspunkt i utviklingen i kommunenes økonomi i perioden 1998-2001 drøfter vi mulige årsaker til økte utsikter til kommunal medfinansiering i perioden. Dernest (4.2) tar vi for oss hvordan regional stat har forholdt seg til motsetningen mellom aktivitetskravet og ivaretagelsen av den kommunaløkonomiske helhetene. Vi peker på ulike måter å forholde seg til denne typen problemer på i etater med ansvar for helhet versus sektortjenester og hvordan regional stat bedømmer dette problemet. Og vi gir vi eksempler på ulike strategier og framgangsmåter som RS har anvendt i forhold til de motsetninger som kan foreligge mellom aktivitetskrav, utilstrekkelig økonomi og hensyn til kommunaløkonomisk helhet.

Deretter (4.3) drøfter vi forholdet mellom aktivitetskravet og det lokale sjølstyret. Vi legger til grunn at prinsippet om lokalt sjølstyre generelt har stått sterkt ved iverksettingen av denne handlingsplanen, samtidig som statens opplegg for overføringer til kommunene representerer betydelige inngrep i kommunalt sjølstyre. Vi analyser så om

dette har ført til problemer og konflikt i regional stat. Avslutningsvis (4.4) reiser vi spørsmål om kontrollert bruk av øremerkede tilskudd er hensiktsmessig på sikt, og gjør vi rede for innlemmelsen av omsorgstjenestetilskuddet i statens rammeoverføringer til kommunene og begrunnelsen for dette.

4.0 Forhold som kan gjøre oppfyllelse av aktivitetskravet vanskelig

Handlingsplan for eldreomsorgen ble lagt opp slik at den aktivitet som a) var etablert i pleie- og omsorgssektoren pr 1.1. 1998⁴⁴, skulle opprettholdes fram til 31.12. 2001, jf kap 1.4. og 1.5. I tillegg skulle en b) opprettholde de årsverk som hvert år under veis ble tilført sektoren gjennom de statlige driftstilskuddene. Etablert volum pluss tilvekst skal i prinsippet ikke kunne utebli uten at det statlige driftstilskuddet holdes tilbake. Aktivitetskravet innebærer - som tidligere nevnt - at pleie- og omsorgssektoren er 'fredet' i fire år (1998–2001). De årsverk og tilhørende utlegg som slik bindes opp i drift gjennom mottak av de statlige driftstilskuddene, skal ha prioritet. Det er øvrige sektorer som eventuelt *må* vike, når helheten skal ivaretas.

HPE er samtidig lagt opp slik at staten ikke nødvendigvis helt ut finansierer driftskostnadene knyttet til de årsverk som blir etablert underveis i planperioden (1998–2001) og som underlegges aktivitetskravet, sjøl om det innledningsvis var forutsetningen, jf kap 5.6.1. Vi vil her peke på noen generelle kommunaløkonomiske forhold som kan ha medført at kommunene har måttet bidra med egen finansiell andel til drift i pleie- og omsorgssektoren, en medfinansiering som kan ha medført at den bundne aktiviteten i pleie- og omsorgssektoren har fått konsekvenser for den allmene kommuneøkonomien og dermed for de andre sektorene.

Det knytter an til det viktige spørsmålet om hva som har vært *rammebetingelsene* for å kontrollere aktiviteten på driftssida under forutsetningen om forholdet 1:1 mellom ytt tilskudd og kommunal innsats. Dette kravet vil etter vår vurdering framtre med ulik betydning alt etter om den økonomiske situasjonen jevnt over er stabil i kommunene, eller om den endrer seg, f.eks i mindre gunstig retning. Dette drøfter vi i kap 5.6.3.

⁴⁴ Det egentlige utgangspunktet for utgiftene er registreringstidspunktet for disse i 1997, og for årsverkene, antallet ved utgangen av 1997.

4.0.0 Hovedtrekk i utviklingen av kommunenes økonomi i HPE-perioden 1998-2001

Ved sosialkomiteens behandling av St meld nr 34 (1999-2000), *Handlingsplan for eldreomsorgen etter 2 år*, ble det pekt på at kommunesektoren de siste årene har hatt et svakt driftsresultat og høye underskudd før lån, som bl.a. betyr økt gjeldsbelastning og reduserte finansielle reserver⁴⁵. Om vi tar for oss utviklingen i kommunenes netto driftsresultat i perioden 1995-2001, bekreftes dette. *Netto driftsresultat* viser hvor mye av driftsinntektene som er igjen etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Netto driftsresultat uttrykker hva kommunene sitter igjen med til avsetninger og framtidige investeringer, og er således en indikator for den økonomiske handlefriheten i kommunene.

Tabell 4.1 *Primærkommunenes netto driftsresultat som andel av driftsinntektene. Prosent*

Netto driftsresultat	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prosent	3.0	3.3	4.9	2.1	2.2	2.5	2.0

Kilde: Kommuneøkonomiproposisjonen, for årene 1999-2003. Nærmere referanser i rapportens litteraturliste. Oslo er inkludert (både som primær- og fylkeskommune).

Etter vekst i kommuneøkonomien fra 1993 og utover, særlig i 1997, ble denne veksten betydelig redusert i de påfølgende år. Netto driftsresultat som andel av driftsinntektene i kommunene, var 3.0 pst i 1995 og økte til 4.9 pst i 1997. I HPEs driftsperiode, dvs 1998-2001, var netto driftsresultat jevnt over i overkant av årlig 2 pst, jf tab 4.1. Reduksjonen var betydelig i HPEs første driftsår. Denne reduserte veksten har imidlertid ikke fordelt seg jevnt mellom kommunene, men variert mye, jf kommuneøkonomiproposisjonene i denne perioden. Mens f.eks 1 av 6 kommuner hadde budsjettunderskudd i 1998, var det i 1999 mer enn 1 av 3 kommuner som hadde fastsatt et budsjett som viste underskudd for det året isolert (St prp nr 69 (1998-99), Om kommuneøkonomien 2000 m.v., s 15).

Kommunenes driftsresultat i HPE-perioden 1998-2001 var således vesentlig svakere enn årene før handlingsplanen tok til.⁴⁶ En slik

⁴⁵ Jf Innst S nr 92 (2000-2001), Innstilling fra sosialkomiteen om Handlingsplan for eldreomsorgen 2 år etter og St meld nr 28, om Innhold og kvalitet i omsorgstjenestene (og Stortingets debatterte av meldingene 1. feb. 2001).

⁴⁶ I en analyse av resultatene fra handlingsplanen de to første årene pekte en på at "veksten i pleie- og omsorgstjenesten er gjennomført i en periode med

utvikling over lengre tid har antakelig svekket økonomien i en del kommuner samtidig som det er grunn til å anta at det generelt⁴⁷ har funnet sted en svekkelse av kommunenes evne til medfinansiering i forhold til å dekke driftsutgifter i pleie- og omsorgssektoren i hele perioden 1998-2001.

Også når vi nytter utviklingen i kommunenes frie inntekter (sum skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten) som mål, viser data fra *Det tekniske beregningsutvalget*, at disse avtok etter 1997 og lå i perioden 1998-2000 under nivået for 1997⁴⁸. Veksten i kommunesektorens frie inntekter var 2.1 pst i 1997. Den var negativ i 1998 og 1999 (-0,4 og -0.5 pst) og svakt positiv i 2000 og 2001 (+0,7 og +0,9)⁴⁹.

I et annet prosjekt ved NIBR knyttet til evaluering av handlingsplan for eldreomsorgen (Toresen 2002), har en sett nærmere på utviklingen i primærkommunenes frie inntekter i perioden 1997-2001. Her har en beregnet utviklingen i frie inntekter målt i *faste priser korrigert for befolkningsutviklingen*, dvs strukturen i etterspørsel av kommunale tjenester. Når 1996 nyttes som basisår, var kommunenes frie inntekter 2.4 pst høyere i 1997. Men i perioden 1998-2001 varierte de fra +0,2 til +0,8 pst høyere enn nivået i 1996.⁵⁰ Det var mao en ubetydelig vekst i kommunenes frie inntekter i denne perioden når en samtidig tar endringer i etterspørselsforhold i betraktning. I gjennomsnitt hadde kommunene jevnt over lite å hjelpe seg med sett i forhold til f. eks tiltakende krav om medfinansiering i pleie- og omsorgssektoren og det faktum at det ikke på noe tidspunkt kunne foretas nedskjæringer i denne sektoren i disse åra.

lav realvekst i kommunenes inntekter, noe som kan ha vært medvirkende til økt budsjettunderskudd og svekket netto driftsresultat", St meld nr 34 (1999–2000, s. 40, jf også kap 5.2.2 her om driftstilskuddenes effekt).

⁴⁷ I innstillingen til kommuneøkonomiproposisjonen for 2003, understreker kommunalkomiteen at "*Kommunesektoren har en forholdsvis svak finansiell stilling. Foreløpige tall viser netto driftsresultat for kommunene på 2 % av driftsinntektene. Det er en nedgang på 2.5 % fra i 2000. Resultatet i 2001 er på linje med resultatene i 1998 og 1999*" (Innst S nr 253 (2001-2002), Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003), kap 19, Utviklingen i kommuneøkonomien fram til 2001).

⁴⁸ Kilde: Rapport fra *Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, KRD, mars 2001, tab 5.1. og tab 5.2).

⁴⁹ Jf kommuneøkonomiproposisjonen for 2003, St prp nr 64 (2001-2002), Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren, op cit, s 120.

⁵⁰ Toresen J. : *Pleieinstitusjoner og omsorgsboliger – ulikhet i dekning og endring i kapasitet*. NIBR-notat 2002. Foreløpig utgave.

4.0.0 Noen årsaker til økt kommunal medfinansiering

Aktivitetskravet innebærer, som nevnt, at aktiviteten i hele pleie- og omsorgssektoren skal opprettholdes ufortrødent og uavhengig av hva som ellers endrer seg i kommuneøkonomien. Skjermingen av pleie- og omsorgssektoren innebærer at denne sektoren er fritatt fra å bidra til helheten.

Ved manglende vekst i en kommunes frie inntekter kan det imidlertid ligge innebygget en motsetning mellom aktivitetskravet og mulighetene til å ivareta hensyn til kommunaløkonomisk helhet. Hvis kommunebudsjettet må reduseres for å kunne gjøres opp i balanse, samtidig som pleie- og omsorgssektoren skal økes, er det to forhold som umiddelbart ikke går opp. I kommuner med svak økonomi kan aktivitetskravet ha hatt omkostninger ved å gå ut over samlede kommunaløkonomiske disposisjoner. I slike kommuner kan det ha oppstått et visst press på øvrige kommunale sektorer så framtidig aktivitetskravet er handhevet, og det ikke har funnet sted vesentlige lekkasjer til andre sektorer, dvs at en har forhindret at driftstilskuddet i omsorgstjenestene har blitt nyttet som bidrag til den generelle kommuneøkonomien.

Økt aktivitet i pleie- og omsorgssektoren kan tenkes å ha hatt konsekvenser for helheten på den måten at det kan være knyttet kommunal medfinansiering både til investerings- og driftssida. Tiltakende påbeløpte kommunale 'egenandeler' til drift i pleie- og omsorgssektoren, som følge f.eks av økte lønns- og pensjonsforpliktelser - se nedenfor - kan ha økt de faktiske kostnadene i tilknytning til *samtliges årsverk i sektoren*, som slik i tiltakende grad kan ha oversteget det som dekkes gjennom de statlige driftstilskuddene til kommunene. Differensen må kommunene så dekke gjennom egne midler, dvs i forhold til øvrige sektorer, siden de pga aktivitetskravet ikke kan hentes inn ved å redusere aktiviteten i pleie- og omsorgssektoren. Dette så framtidig kommunens inntektsøkninger er lavere enn det som følger av samlede kommunale utgifter⁵¹.

Vi skal her peke på noen forhold som sannsynliggjør at aktivitetskravet har medført kommunal medfinansiering til drift i pleie- og omsorgssektoren.

⁵¹ Vi har her gjort rede for generelle hovedlinjer. Det vil imidlertid være en rekke forhold som i det enkelte konkrete tilfellet er med å avgjøre om det de facto kommer til reduksjon i øvrige sektorer, f. eks om aktiviteten kan reduseres som følge av redusert etterspørsel (f. eks færre skoleelver) eller med større bruk av egenandeler (f.eks. i barnehager).

Økte kostnader pr årsverk

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 ble det pekt på at kommunene i 1999 sto overfor betydelige merkostnader knyttet til *”lønnsoppgjøret 1998, utvidet arbeidsgiverperiode i sykelønnsordningen, økte pensjonspremier og økte renteutgifter”* (St prp nr 69 (1998-99), Om kommuneøkonomien 2000 m.v., s 15). I vurderingen av *Handlingsplan for eldreomsorgen etter to år*, viste en også til at kommunenes økonomiske situasjon var blitt strammere og at kommune-sektorens samlede driftsresultat var svekket i de første årene av handlingsplanperioden. Dette mente en bl.a hadde å gjøre med lønnsoppgjøret i 1998, men kunne også ha vært påvirket av investeringsaktiviteten i perioden (jf St meld nr 34 (1999–2000), s 38). Kostnadene pr årsverk i hele pleie- og omsorgssektoren tiltok, samtidig som statens driftstilskudd var nominelt det samme og økningen i de frie inntektene var svak. Pga aktivitetskravet må en slik utviklingen etter vår vurdering ha økt potensialet for at dekningen av disse påbeløpte merkostnadene i kommuner med svakt driftsresultat over flere år, etter hvert ble hentet fra andre sektorer.

Det er også grunn til å nevne at det ved nyopprettede stillinger, ofte vil påbeløpe utgifter ut over persontilknyttede kostnader, ved at det som regel er knyttet merkostnader til arbeidsplassen i form av f.eks utstyr, kontorhold og opplæring. Og hvis det er slik at nye stillinger er forbundet med utvikling og modernisering av tjenestetilbudet, f.eks. ved skjermede mindre enheter for aldersdemente, kan også den type forhold gi merkostnader.

Justering for medfinansieringskrav i tilknytning til de øremerkede tilskuddene ?

Nå er det imidlertid mulig at regional stat i noen fylker har justert for års-kostnads-veksten ved kontrollen av aktivitetskravet gjennom omregningen fra kroner til årsverk, idet en har tatt hensyn til de ovennevnte kostnadsveksten pr årsverk og således justert kravet til antall årsverk nedover. Det kan være at det er denne typen effekter som har gjort seg gjeldende når økte lønnskostnader blir oppgitt som grunn til at antall oppnådde nye årsverk på grunnlag av det statlige driftstilskuddet, var blitt færre enn beregnet de 2 første årene i HPE-perioden (jf St meld nr 34 (1999–2000), s 16).⁵² Regional stat sin

⁵² Departementet synes imidlertid å være av den oppfatning at så har skjedd i det en hevder at *”Veksten i lønnskostnader og det at nærmere halvparten av skjønntilskuddet er vedtatt brukt til andre formål (kompetanseheving og kompensasjon for tidligere utbygging) forklarer at ikke måltallene nås fullt*

skjønnsmessige vurderinger tyder imidlertid på at dette har vært vanskelig samtidig som praksis antakelig har variert mellom embetene. Vi har imidlertid ikke undersøkt dette forholdet nærmere.

I et annet prosjekt ved NIBR (Toresen 2002) har en imidlertid sett nærmere på utviklingen i årsverk i pleie- og omsorgssektoren og størrelsen på det statlige bidraget pr årsverk. Den viser at beregnet ut fra størrelsen på det statlige driftstilskuddet hvert år og registrerte nye årsverk i pleie og omsorgssektoren de samme år, var statens bidrag i gj sn ca kr 233.000 pr årsverk i løpende priser i perioden 1998-2000. I 2001 utgjorde imidlertid tilskuddet kr 459.000 pr årsverk. Det skyldes i sin helhet at netto tilførte årsverk i 2001 (1.743) i forhold til perioden 1998-2000 (årlig 3.411 i gj.sn), ble redusert til omlag det halve. Her synes det å gis betydelig belegg for at kommunene har foretatt og regional stat har godtatt justeringer i forholdet mellom kostnader og årsverk, slik departementet tidligere antok. Kommunene tilførte i året 2001 langt færre årsverk enn det som burde følge av det statlige driftstilskuddet, som økte med samme beløp i 2001 (800 mill kr) som i de tre foregående år.

Omfang av kommunal medfinansiering i og omsorgssektoren

Den kommunale pleie- og omsorgssektoren ble tilført 11.977 nye årsverk i perioden 1998-2001 (SSB/Toresen 2002), eller som planlagt, idet målsettingen var 12.050 årsverk. Staten har overført i underkant av 10 milliarder kr til drift, og har bidratt med i gj sn 267.000 kr pr årsverk.

Opprinnelig var det forutsatt statlig fullfinansiering med driftstilskudd tilsvarende brutto kr 275.000 pr årsverk i hjemmetjenestene og kr 350.000 i institusjon. Til grunn for statens bevilgninger ble det forutsatt at halvparten av årsverkene skulle knyttes til hjemmetjenestene og halvparten til plasser/boliger med heldøgns pleie og omsorg. Ut fra hva som har skjedd i ettertid, må imidlertid den overveiende del av årsverkene ha kommet i hjemmetjenestene, siden det fant sted en reduksjon i netto antall syke- og aldershjems plasser i perioden 1998-2001 (minus 381 plasser). På den andre sida økte antall omsorgsboliger med over 12.000 enheter⁵³.

ut. På den bakgrunn vurderes årsverksøkningen i 1998 og i 1999 likevel å stå i rimelig forhold til forventningene" (St meld nr 34 (1999-2000), s 37).

⁵³ Basert på oppgaver fra Husbanken og Statistisk sentralbyrå har en ved NIBR vist at det i perioden 1998-2001 fant sted en netto tilvekst på 12.387 omsorgsboliger. Netto tilvekst i antall sykehjems plasser var i samme periode 1.906. Men da det fant sted en reduksjon i aldershjems plasser med 2.289

Ved NIBR (Toresen 2002) har en beregnet at 11.444 av de 11.9771 årsverkene som pleie og omsorgssektoren ble tilført i perioden 1995-2001, kom i hjemmetjenestene, eller 95,5 pst.⁵⁴ En slik fordeling gir, når en legger de stipulerte brutto priser pr årsverk som angitt ovenfor til grunn, en normert bruttokostnad varierende fra kr 274.000 til 282.000 kr pr årsverk i perioden 1998-2001. Korrigert for prisstigningen i perioden, finansierte de faktiske statlige tilskuddene 1.278 færre årsverk enn de som ble tilført (11.977). Dersom den faktiske økningen i antall årsverk i kommunene er lik det antall årsverk som staten har krevd for å overføre sine driftstilskudd (hvilket er tilfellet), dreier det seg om en reell 'underfinansiering' (som her gjelder 1.278 årsverk).

Under forutsetning om at statens normerte satser pr årsverk er fordelt på institusjon og hjemmetjenester som her lagt til grunn, og at den faktiske årsverksveksten fordeler seg på institusjon og hjemmetjenester som vist ovenfor, ville statens tilskudd korrigert for prisveksten i perioden måtte ha vært 1.252 mill kr høyere enn hva det faktisk var (Toresen 2002). Det beløpet representerer størrelsen på underfinansieringen i det statlige driftstilskuddet i perioden når en korrigerer for prisstigningen, men bare i forhold til statens normerte årsverkskostnader i 1997. Gitt de forutsetninger som her er nevnt, er dette et anslag for minimum underfinansiering. Vi vet imidlertid at de faktiske kostnadene pr årsverk har vært høyere. Disse reelle kostnadene minus de normerte kostnadene justert for prisstigning, vil således representere en underfinansiering som kommer i tillegg. Den har vi ikke beregnet.

Men den ovenfor antatte justering av kostnader/årsverk kan imidlertid bare ha funnet sted i forhold til de årsverk som er tilført i tilknytning til de statlige øremerkede tilskuddene. Om vi forutsetter at vi i 2001 kan knytte driftsfinansiering av 12.000 årsverk til HPE, gjensto det

enheter, ble det en netto reduksjon i institusjoner med 381 enheter. Mest sannsynlig er de fleste aldershjems plassene erstattet med omsorgsboliger. Kilde: Toresen J, *Pleieinstitusjoner og omsorgsboliger - ulikhet i dekning og endring i kapasitet*. NIBR-notat 2002. Foreløpig utgave.

⁵⁴ I følge oppgaver fra departementet basert på innrapportering fra kommunene, fordelte de nye årsverkene i perioden 1998-2001 seg med 34 pst på institusjoner og resten, 66 pst, på hjemmetjenester og andre oppgaver i pleie- og omsorgssektoren (St meld nr 31(2001-2002), s 14). I og med at det er tale om 'nye' årsverk i perioden, er det mulig at en ikke har korrigert for avgang av årsverk i aldershjem. På bakgrunn av at det samlet har funnet sted en reduksjon i institusjonsplasser i perioden, virker det imidlertid lite sannsynlig at det har funnet sted en økning tilsvarende om lag 4.000 årsverk i institusjoner. Derfor må vi velge å legge Toresens beregninger til grunn.

79.400 årsverk⁵⁵, eller 87 pst av driftsinnsatsen i pleie- og omsorgstjenestene som må ha blitt finansiert gjennom kommunenes frie inntekter. Denne hoveddelen av årsverkene i sektoren må forutsettes å ha hatt samme kostnadsvekst som angitt ovenfor, samtidig som de i sin helhet er omfattet av aktivitetskravet, dvs kan ikke reduseres i HPE-perioden.

Byggekostnader

Det har ikke noen gang vært meningen at statens skulle fullfinansiere nybyggingen i denne handlingsplanen. De statlige investeringstilskuddene har i perioden 1998-2001 hele tida samlet vært 830.000 kr pr sykehjemsenhet og 740.000 kr pr omsorgsbolig. De faktiske byggekostnadene har imidlertid tiltatt betraktelig i denne perioden. Mens *gjennomsnittlige* anleggskostnader pr sykehjemsplass i 1997 var 828.000 kr, var de økt til 1.259.000 kr i 1999, og for omsorgsboligene fra 842.000 til 1.097.000 pr bolig. Data for 2001 går imidlertid på begge typer samlet, og oppgis til 1.285.000 kr pr enhet⁵⁶. Grovt regnet synes veksten i investeringskostnadene i løpende priser i gj sn å ha vært noe over 50 prosent i handlingsplanperioden fram til utgangen av 2001. Denne økningen har kommunene måttet finansiere gjennom egne frie inntekter og husleie/vederlag fra beboerne minus statlig bostøtte.

Staten peker i denne sammenhengen imidlertid på at de statlige tilskuddene i seg selv kan virke kostnadsdrivende.

Ved at staten bidrar med en så stor finansieringsandel som i dette tilfellet, mister kommunene økonomiske incentiver til å fremstille enhetene til en pris under dette nivået. (St meld nr 34 (1999-2000), s 33).

Vi vil samtidig peke på et annet forhold knyttet til investeringssida som kan ha fungert belastende på kommunenes økonomi. Balansen i kommunebudsjettene i de første årene av HPE-perioden må nemlig sees i sammenheng med bl.a sjølve finansieringssystemet for

⁵⁵ Da HPE tok til i 1998 var det i følge SSB 79.435 årsverk i pleie- og omsorgssektoren. Foreløpige tall viser at det ved utgangen av 2001 var 91.412 årsverk, eller en økning på 11.977 årsverk, tilsvarende 11,5 pst. Vi har i denne rapporten imidlertid vist at det i en del kommuner har funnet sted en del budsjettposteringsmessige overføringer av personell fra andre sektorer til pleie- og omsorgssektoren. Omfanget av dette kjenner vi imidlertid. Slike årsverk vil i et kommunalt medfinansieringsperspektiv framstå nesten som 'gratis' årsverk for kommunene.

⁵⁶ Kilde : St meld nr 34 (1999-2000), kap 5.1.3, s 32, og St meld nr 31(2001-2002), kap 5.4, s 26.

handlingsplanen for eldreomsorgen. I følge St meld nr 34 (1999–2000), er:

finansieringsmåten knyttet til reformene slik at kommunesektorens investeringsutgifter direkte fører til økt underskudd i investeringsperioden. Store deler av de statlige overføringene som skal gå til å dekke disse utgiftene, tilføres kommunene først når prosjektet er ferdigstilt.⁵⁷

Uteblivelse av husleie og vederlag for beboerne i institusjoner i byggeperioden trekker i samme retning⁵⁸.

På den andre sida kan kommunene f.eks kreve kostnadsdekkende husleie i omsorgsboliger og slik få dekket sine medfinansieringskostnader. De har også ved husleiefastsettelsen visse muligheter til å tilpasse seg bestemmelsene i den statlige bostøtteordningen slik at de får maksimal uttelling. I forhold til sykehjemsenheter er imidlertid ikke dette mulig.

Det inngår imidlertid ikke i dette prosjektet å gå inn på omfanget av eventuelle kommunal medfinansiering på investeringssida. Når vi ser bort fra de kommunale utleggene i byggeperioden, er det etter vår vurdering imidlertid sannsynligvis mindre deler av den kommunale medfinansieringen som kan tilskrives investeringssida. Mesteparten vil mest sannsynlig være knyttet til drift.

De faktorene som vi mener mest sannsynlig har bidratt til tiltakende medfinansiering i pleie- og omsorgssektoren fra kommunenes side i HPE-perioden 1998-2001, er:

⁵⁷ Statens bidrag er slik innrettet at ”en vesentlig del av finansieringen av investeringene i handlingsplanen tilføres kommunene i form av et tilskudd knyttet til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag på lån over en periode på 30 år etter at prosjektet er ferdigstilt. Utgiftene fram til ferdigstillelse, og dermed utløsning av de statlige midlene, må dekkes av kommunene” (St meld nr 34 (1999-2000), s 28).

⁵⁸ Dette fordi det ”tar tid fra det gis tilsagn om tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser og til de er ferdigstilt, har de kommunale inntektene knyttet til husleie i omsorgsboliger og manglende vederlag for opphold i institusjon blitt lavere enn det beregningene i St.meld. nr. 50 (1996-1997) opprinnelig forutsatte. Dette inntektstapet vil imidlertid tilfalle kommunene senere i perioden. Denne faseforskyvningen vil også medføre reduserte utgifter knyttet til etablering og drift av omsorgsboligene og sykehjemsplassene i byggeperioden”. (St. meld. nr. 34 (1999-2000), s. 28).

1. Underfinansiering av de øremerkete tilskuddene som følge av fravær av prisjustering for kostnadsutviklingen bl.a pga økning i lønns-, pensjons-, sykelønns- og rentekostnader,
2. Egenfinansiering av de statlige investeringstilskuddene fram til ferdigstilling,
3. Økte egenandeler på investeringer pga til dels sterkt økte byggekostnader.

I kap 5.5.og 5.6. kommer vi tilbake til spørsmålet om kommunal medfinansiering på driftssida i HPE og eventuelle konsekvenser for øvrige kommunale sektorer og den kommunaløkonomiske helheten.

4.0 Motsetning mellom aktivitetskravet og ivaretagelsen av kommunaløkonomiske helhet

4.0.0 Aktivitetskravet og ulike tradisjoner mellom embetene i RS i forholdet til kommunene

Det påligger både kommunene og regional stat å ivareta den kommunaløkonomiske helheten. De politiske ansvarlige og rådmannen har et ansvar for alle sektorer i kommunen. Det ansvaret endres ikke ved et statlig opplegg med sterke føringer på kommunenes bruk av øremerkede midler og krav om at de bevilgede midler uavkortet skal gå til pleie- og omsorgssektoren.

Det vil rimeligvis være ulike måter å forholde seg til Handlingsplan for eldreomsorgen på mellom etater som ivaretar omsorgstjenestenes interesser og de som er satt til å ivareta den kommunale helheten. Fylkesmannen må forholde seg til kommunens budsjettering i henhold til kommuneloven. Men fylkeslegen på sin side oftere tenker kvalitet. Derfor har fylkeslegen oftere vært strengere i forhold til aktivitetskravet. Men det er fylkesmannen som skal ivareta helheten i vurderingene. Den samlede kommunale økonomi må trekkes inn i fylkesmannens overlegninger i et eventuelt dilemma mellom både krav til budsjettbalanse og oppfyllelse av aktivitetskravet. I regional stat har en særlig drøftet aktivitetskravet i forhold til kommuneøkonomi knyttet opp mot godkjenning av kommunebudsjettene. I regional stat sine møter med kommunene i spørsmål om økonomi i tilknytning til

aktivitetskravet og budsjettbalanse, har disse oftest være bredt anlagt og ikke alene overlatt til de profesjonspregete etater.

Et eksempel som illustrerer motsetningen mellom sektorinteresser og helhet, er stridigheter bygder i mellom, f.eks. når det gjelder lokalisering av institusjoner eller omsorgsboliger.⁵⁹ Det skal i prinsippet være likhet. Det har i enkelte tilfeller gått så langt at enkelte bygder har ønsket å melde seg ut ved å true med å flytte til en annen kommune for å få bygd ut det de ønsker seg, og som de mener bør bygges ut. Mot dette har fagfolk noen ganger hevdet at det ikke er behovet hos befolkningen totalt sett som blir det avgjørende, men lokaliseringen. Dette illustrerer poenget om at helhetshensyn ikke nødvendigvis blir rasjonelle ut fra sektorvurderinger. Ut fra helhetshensyn er det legitimt å trekke inn hvor tjenestetilbud bør befinne seg i en kommune. Det kan imidlertid være motstridig i forhold til fagvurderinger.

Regional stat gir videre uttrykk for at fagfolk i pleie- og omsorgsetaten synes at HPE er bra og forventer at RS skal sørge for økning. *"De som sitter høyere oppe i kommunen, på helhetsnivå – f. eks rådmannen – er mer bekymret"*, slik en fylkesmann utlegger det. En fylkesmann eksemplifiserer det slik:

Når regional stat snakker med dem på PLO-nivå i kommunene, er de opptatt av tjenestene. For dem som er presset til å skjære ned, etterspørres råd om billige løsninger – det er faglig kløkt i forhold til billige løsninger en spør RS om

sier fylkesmannen i fylke a. Her går det eksplisitt fram at noen kommuner har vært tvunget til å redusere aktiviteten andre sektorer pga. aktivitetskravet.

Og fylkesmannsembetene har nok en tradisjon for - slik en fylkesmann uttrykker det - å være forsiktige med å gå i konflikt og å være tydelige overfor kommunene⁶⁰. Fylkesmannen har en større tendens til å være rund enn fylkeslegen. Ved firkantet oppførsel *"får en ros fra*

⁵⁹ Dette er også gjort rede for og drøftet i et annet prosjekt, Romøren et al, Arbeidsrapport nr 1, fra prosjektet 'Velferdsstat og velferdskommune – den kommunale hverdagsvirksomhet som arena for iverksetting av Handlingsplan for eldreomsorgen', NOVA, Oslo 2000.

⁶⁰ Vi har imidlertid ikke data om omfanget av eventuelle konflikter mellom regional stat og kommunene i tilknytning til handhevingen av aktivitetskravet. Det foreligger imidlertid en del spredte oppgaver over hvor mange kommuner som hvert år ikke har fått utbetalt driftstjenestetilskuddet pga. mangler i forhold til aktivitetskravet, bl.a. i dokumenter fra Sosial- og helsedepartementet, og mest i 1999.

sektororganer, men kjeft fra rådmenn", sier fylkeslegen i et av våre informantfylker, og føyer til i tråd med dette:

Med en mer liberal praksis det første året fikk vi ros fra KR.D. At vi har vært firkantet på området etter 1998, har medført ros fra SHD.

For øvrig vil vi peke på at HPE har satt pleie- og omsorgssektoren på dagsorden og fått i gang en debatt, som noen fylkesmenn synes både har vært nyttig og nødvendig for kommunene. Ved å prioriterer en så vidt tung sektor med så mange talsmenn som den har, får en ofte i gang en drøfting i kommunene om internprioriteringer, ikke bare i forhold til lokaliseringsspørsmål, men også i forhold til andre sektorer. Slik sett har disse motstridighetene hatt positive effekter, mener fylkesmannen i fylke c.

Det er mao. jevnt over forskjeller mellom fylkesmannen og fylkeslegen i forholdet til det lokale sjølstyret. Fylkeslegen har ofte en klar tendens til å sette faglige hensyn over lokalt sjølstyre og kommunal helhet. Vår undersøkelse bekrefter at det fortsatt er forskjeller mellom fylkesmann og fylkeslege langs gamle linjer. Det er for så vidt ikke nytt. Det er imidlertid interessant at også denne undersøkelsen dokumenterer det.

4.0.0 Regional stats bedømming av motsetninger mellom aktivitetskrav og kommunal helhet

Det foreligger et innebygd grunnlag for motsetninger både for kommunene og regional stat i at en så vidt tung kommunal sektor er skjermet fra økonomiske endringer eller innstramminger slik at alle eventuelle besparelser må tas i andre sektorer. Og, slik en fylkeslege utlegger det:

Å stå så vidt hardt på aktivitetskravet når kommune-økonomien generelt er dårlig, gjør dette vanskelig.

Når budsjettet viser at en ikke har tilstrekkelig økonomi, blir noen ganger eneste løsningen å legge ned noe. Svakheten ved HPE er i følge fylkesmannen i fylke a, at *"den plasserer seg isolert i en større helhet. HPE framstår som ensporet og enøyd"*. Men vi vil imidlertid bemerke at RS i enkelte fylker har formidlet det inntrykk at henvisninger til omsyn for helheten for noen kommuner kan være et uttrykk for at en ikke er villig til å foreta faktiske omprioriteringer.

"Hvordan klarer fylkesmannen å handtere vekst i omsorg og balanse i kommunebudsjettet - hvordan løser en dilemmaet mellom å øke budsjettet i en sektor og samtidig å redusere samlet budsjettet?", spurte vi. *"Det er et dilemma for oss at vi skal kontrollere at HPE-virksomheten prioriteres og samtidig påse at kommunenes budsjetter er i balanse"*, svarer fylkesmannen i fylke c. Fylkeslegen i et annet fylke sier det så sterkt: *"Sett i et helhetlig perspektiv framstår kontrollen av aktivitetskravet nesten som 'meningsløst'"*. Når dette arbeidet tidvis har vært opplevd slik, er det også fordi det har representert en nitidig gjennomgang av selve tallgrunnlaget, der det delvis har vært et "detektivarbeid" å finne fram til et riktig talloppsett.

Noen kommuner forholder seg imidlertid slik til problematikken: 'Vi har ikke sjans', sier de. *"Ja, det er vanskelig å gå til høyre og venstre på samme tid"*, sier fylkesmannen i dette fylket.

Utgangspunktet er for noen av dem egentlig umulig... Men vi skjønner dem – når vi kommer i anledningen aktivitetskravet - og sier at i dag har vi aktivitetskrav-hatten på.

Vi spør så om hva RS sine diskusjoner har gått på i forhold til dilemmaet mellom generell kommuneøkonomi og hvordan aktivitetskravet skal håndteres? En fylkesmann svarer slik:

Det er mange aspekter ved dette. Generelle kommunale disposisjoner og tenkemåte, f.eks hvordan de integrerer planer i økonomien sin, dvs. hvordan de legger inn konsekvensene av sine planer. Noen steder har en svært 'fine' planer. Men de er ikke harmonisert med de økonomiske midlene de har til rådighet. Og hvordan en disponerer i helse- og sosialsektoren, har stor innvirkning på mulighetene de øvrige sektorene har. Det er mao viktig å se på konsekvensene av kommunale planer, slik at en ikke brekker nakken på denne aktiviteten.

Denne fylkesmannen legger opp til at problematikken må angripes pedagogisk i forhold til kommunene og at konsekvensene av både å planlegge og å akseptere å motta driftstilskudd, må tenkes gjennom og gås etter.

På bakgrunn av disse observasjonene i regional stat, vil vi til slutt peke på at alle parter i utgangspunktet var klar over at en streng handheving av aktivitetskravet sto i motsetning både til kommunal helhetspolitikk og lokalt sjølstyre. Vår korte gjennomgang tyder på at regional stat har opplevd kontrollvirksomheten som motsetningsfylt

og til dels vanskelig. Den karakteriseres ikke bare som et dilemma, men noe som framstår som endimensjonalt, snevert, umulig eller 'nesten meningsløst'. Slike vurderinger gir grunnlag for hypotese om at gjennomføringen av aktivitetskravet kan ha hatt en viss pris i noen kommuner. Men samtidig må det presiseres at når det gjelder helheten i forhold til sjølve pleie- og omsorgssektoren, har kommunene stått helt fritt til å ivareta denne helheten – ja, til de grader – jf de store friheter kommunene har hatt på investeringssida, og som vi har dokumentert tidligere i NIBR-notat 2001:107.

Etter statens vurdering var det nødvendig med aktivitetskravet for å heve nivået i pleie- og omsorgstjenestene. Det kan imidlertid reises spørsmål om handhevingen av dette kravet støter an både mot fylkesmennes og rådmennes *prinsipielle* myndighetsutøvelse. Og opplegget for kontroll av aktivitetskravet synes å være utformet slik at regional stat noen ganger har måttet spille en rolle som kan ha gått ut på å gå til høyre og venstre samtidig. Vil en i en slik posisjon nøye seg med å klarstille alternativene for kommunene uten å gi råd om hvordan en konkret skal handtere spørsmålet? På bakgrunn av de personlige intervjuene i regional stat, skal vi i det følgende gi noen eksempler på ulike strategier som er valgt. De er eksempler og representerer på langt nær bredden i de tilnærminger som RS rundt om i fylkene kan ha benyttet i situasjoner der aktivitetskravet ikke er oppfylt eller budsjettet ikke er forsvarlig.

4.0.0 Ulike strategier i regional stat i arbeidet med å handheve aktivitetskravet i forhold til kommuner som ikke fyller kravene

Slik vi har vist, kan det være innebygd motsetninger mellom å oppfylle aktivitetskravet og samtidig få kommunebudsjettet i balanse. Dette problemet har regional stat sjølsagt vært klar over. Ett trekk ved denne situasjonen er at RS søker sympati hos kommunene for sitt ærend om å handheve aktivitetskravet. Overfor dem framstiller en det som noe som følger av den rolle sentral stat har pålagt regional stat å spille, noe å la: 'i dag har vi aktivitetskrav-hatten på'. Regional stat har åpent formidlet at en er innforstått med motsetningene og de eventuelle urimeligheter som kan oppstå ved en stram handheving av aktivitetskravet. Sjøl om RS i prinsippet synes lojalt å ha fulgt opp statens påbud, har imidlertid en mild og imøtekommende måte å forholde seg til kommunene på, sannsynligvis bidratt til at RS har lyktes med å handtere aktivitetskravet og slik sett oppnådd de tilsiktede resultater. I forhold til handheving av aktivitetskravet er det

vårt inntrykk at fylkesmannen ofte har opptrådt som en noe 'ydmyk' mellommann mellom kommune og stat.

Erfaringene fra intervjuene i regional stat tyder imidlertid på at embetene har løst dette noe forskjellig i de ulike fylkene. Noen har drøftet problematikken nokså inngående og lagt opp til en *fast strategi* mht. hvordan RS skal forholde seg til kommuner som ikke fyller aktivitetskravet pga. mangelfull økonomi. I enkelte fylker har det i forbindelse med handheving av aktivitetskravet vært lagt opp til felles strategi, f.eks med utdanningsdirektøren i fylket i tilknytning til spørsmål om eventuell skolenedleggelse. I andre fylker har så ikke vært tilfellet, jf kap 3.2.1.

Andre har i større grad vurdert dette *ad hoc* og basert seg på lokale forhandlinger og skjønn. Regional stat har drøftet spørsmålene direkte med kommunene fra gang til gang. I fylker med relativt godt utbygde omsorgstjenester gir en inntrykk av å ha brukt mye skjønn i forvaltningen av aktivitetskravet og i sin allminnelighet⁶¹. På vårt spørsmål til fylkesmannen i et fylke om det var spenning til stede når spørsmålet om hvordan en skulle handtere økonomi og vekst var uavklart og embetet ikke hadde en fastlagt strategi for å handtere dette, var svaret: *"Ja, det er riktig i den forstand at en løser problemet konkret for enkeltkommuner. Det er ikke noen nedskrevet strategi for dette"*.

Som det vil gå fram av dette notatet, har vi imidlertid ikke bestandig fått tak på hvordan en har løst tilsynelatende uløselige spørsmål og motstridende krav i forholdet mellom handheving av aktivitetskravet og krav til godkjent budsjett. Vi gjengir imidlertid noen eksempler på *valgte strategier* i regional stat i arbeidet med å kontrollere aktivitetskravet ute i kommunene. De har nært knyttet til dilemmaer som f. eks kan oppstå når kommunene ikke vil redusere budsjettet eller ønsker å opprettholde aktiviteten i omsorgssektoren uten å ha økonomisk dekning eller ved å legge inn for lav aktivitetsvekst.

Strategi a: Anskueliggjør konsekvensene

Hvis problemstillingen er den at kommunebudsjettet skal reduseres og pleie- og omsorgssektoren skal økes, er det to aktiviteter som umiddelbart ikke går i hop. Vi spurte om hvordan regional stat har forholdt

⁶¹ *"Det er høy dekningsgrad i vårt fylke fra før og kommunene har relativt bra med bygg og relativt bra med antall årsverk. De har egentlig ikke det store behovet for en veldig vekst. Men det er mer behov for ombygging, bl. a av gamle sykehjem og stabilisering av fagpersonell. Og rundt dette er det mange spørsmål om hva en kan få statlige midler til"*, sier fylkesmannen i fylke f.

seg til denne problematikken? Her svarte f.eks fylkesmannen i et fylke at en hadde stoppet flere kommuner i 1999. I en kommune var det lagt opp til en for lav aktivitetsvekst i forhold til aktivitetskravet, og kommunen var på langt nær villig til å akseptere aktivitetskravet i starten. I forhold til denne kommunen

ga vi ikke noe svar på det, dvs vi begynte ikke med svaret, sjøl om det ble et svar til slutt. Vi gikk imidlertid inn i en diskusjon med dem som endte med et svar, dvs at kommunen måtte redusere så mye som RS forlangte⁶². Vi hadde mange runder med kommunene om dette, og sa nei. En tøff kamp, men ryddig og saklig. De fikk ikke godkjent budsjettet før langt ut på høsten som en følge av det... Men her var det nødvendig med kontroll.

Fylkesmannen mente for øvrig at denne kommunen burde ha sagt nei til de statlige driftsmidlene, fordi kommunen hadde lagt seg på et aktivitetsnivå som den på sikt ikke hadde forutsetninger for å klare.

Når de hvert år får 25–30 millioner til pleie og omsorg, så er det samtidig slik at de øvrige sektorene på langt nær øker tilsvarende. Skal du drive på det nivået som det er lagt opp til, blir gapet større og større, fordi driftsmidlene stopper i 2001. Du kan ikke planlegge en kommune på så kort sikt, eller ett år om gangen. Når en følger opp aktivitetskravet i kommune x, ender en på et nivå som kommunen ikke har råd til å fortsette med, hvis de ikke skulle kunne selge kommunal eiendom

sier fylkesmannen her.

Kommunen har ikke økonomi til på sikt å forsvare det driftsnivå som en 'tvinges' til gjennom å motta de statlige driftsmidlene og dermed underkaste seg aktivitetskravet. Årsaken til at kommunen sto på, skyldtes imidlertid stort politisk press om å bygge sykehjem i byen. For ordføreren fortonte det seg "*som harakiri å si nei til 25 millioner*", legger fylkesmannen til. Dette viser mao. at kommuner kan presses til å inngå disposisjoner som de ikke har grunnlag for på sikt som følge av

⁶² Her legges det til at "*Situasjonen var at denne kommunen skulle spare 70 mill. Når de ikke fikk 25 mill, gikk ikke budsjettet i hop. Vi sa: dette er kravene, det mangler 13 millioner. Hvis dere prioriterer slik, kan dere få godkjent budsjettet, men dere får ikke 25 mill i omsorgstilskudd. Det valget har dere, men konsekvensene er at de 12 millionene som dere allerede har lagt inn i aktivitetsvekst, de mister dere også. Hva betyr så dette i det videre for dere?*".

det som enkelte i RS har karakterisert som den rådende 'populistiske' ideologi og som går på at det 'uansett og over alt' er store mangler i eldreomsorgen.

Et strategisk trekk ved RS sin forvaltning av aktivitetskravet har gått ut på å gi råd om de mulighetene kommunen har og å klarstille alternativene og konsekvensene. Regional stat vil være sikker på at kommunene er innforstått med følgene av de valg som gjøres. *"Men vi i RS skal være sikre på at de skjønner konsekvensene av de valg de foretar"*, sier denne fylkesmannen. Det tolker vi dithen at RS ikke har opptrådt på en streng måte, men forsøkt å veilede kommunen til å gjøre realistiske valg og akseptere de omstendigheter som aktivitetskravet skaper. Men samtidig har en vært bestemt, så bestemt at en noen ganger innrømmer å ha opptrådt 'firkantet'. På vårt spørsmål om det var forhold som kunne ha vært handtert annerledes, innrømmer denne fylkesmannen at *"det har vært noe firkantet kjørt på aktivitetskravet som burde ha vært gjort annerledes"*.

Strategi b: Tøy mulighetene for å bringe inn statlige driftsmidler

Hvis problemstillingen er at fylkesmannen ikke godtar budsjettet fordi kommunene ikke vil redusere på noe samtidig som en forlanger at en øker i pleie- og omsorgssektoren for å kunne utløse statlig driftstilskudd, står vi overfor uforenelige krav. Vi spurte fylkesmannen i et annet fylke om hvordan han har forholdt seg til denne problemstillingen. Han svarte:

Ikke spør så vanskelig. Her prøver vi vårt skjønn igjen, vår magesfølelse og prøver å diskutere med kommunene. Vi har f. eks løst det ved ut fra effektiviseringshensyn ikke å handheve kravet til aktivitetsvekst. Her har vi faktisk vært inne på drøftinger av faktisk effektivisering på administrasjonssida. Vi har imidlertid ikke lagt strategier, men løser spørsmålene fra kommune til kommune.

Strategien her har gått ut på å diskutere med kommunene og å utvise betydelig grad av skjønn og på den måten drøfte seg fram til løsninger med den enkelte kommune. RS har imidlertid ikke bundet seg opp ved å legge ens praksis til grunn, men har valgt å opptre ad hoc. Denne strategien synes å ha gått ut på å forsøke å finne ulike utveier ved i noen grad å tøy og omdefinere kravet til aktivitet, jf kap 3.1.2 hvor det er gitt flere eksempler på alternative måter å oppnå aktivitetsvekst på.

Strategi c: Overlat til kommunene å oppfylle aktivitetskravet

Hvordan har regional stat forholdt seg til situasjoner der aktivitetskravet håndteres så strengt at det har gått ut over andre sektorer i kommunene? ”Dere hadde i 1999 4–5 kommuner som ikke fulgte aktivitetskravet. Kom disse på plass uten vesentlig skade, f.eks. nedlagte skoler?” spurte vi regional stat i et tredje fylke, som svarte slik: *”Vi sier: 'Sånn er det'. Kommunen gjør det hele opp i balanse. Men det kan gå nokså kraftig ut over andre sektorer, svarer fylkesmannen. Og fylkeslegen sier:*

Nei, jeg kan ikke peke konkret på hva som har skjedd. Men synspunktet fra en del kommuner er jo at når potten kommunen har til disposisjon er slik den er, og når en vesentlig del av kommunenes budsjetterte midler befinner seg i pleie og omsorg, så betyr det at de andre etatene må ta dette som ellers ville ha blitt kuttet, dvs. omsorgssektoren skjermes. Det var ikke store ting det sto på. Men noen måtte gjøre noen politiske vedtak

sier denne fylkesmannen.

Det foreligger imidlertid flere eksempler på at RS har forholdt seg nokså passiv og latt kommunene slite med å finne løsninger idet en har vist til at de har å oppfylle aktivitetskravet, vel vitende om at det kan ha gått ut over andre sektorer. Det følger imidlertid av aktivitetskravets logikk. Praksis synes mao å ha vært variabel.

Oppsummeringsvis er det et hovedinntrykk at fylkesmannen har forsøkt å ivareta både hensynet til helheten og til aktivitetskravet. Det hele synes oftest å ha gått i hopes ved å utøve fleksibilitet og romslighet i kravene til budsjett samtidig som en også har utøvd skjønn i forhold til aktivitetskravet og vært noe romslig i forhold til hva som kan godtas som gyldig aktivitetsvekst. Når alle slike muligheter har vært uttømt innenfor rimelighetens grenser, har det likevel gjenstått en del tilfeller der en har måttet kutte i andre sektorer, da tilskuddet i siste instans sjelden har blitt holdt tilbake. Det har i de aller fleste kommuner kommet til en ordning, sjøl i 1999 da innskjerpingen i aktivitetskravet fant sted.

Det synes imidlertid å ha vært mange drøftinger og måter å forholde seg til hvordan HPEs sektorkrav skal balanseres i forhold til helhetskravene. Det har imidlertid ikke vært slik at RS jevnt over har opptrådt på en måte som har gjort det mulig å hevde at en har funnet fram til felles hensiktsmessige løsninger. I hovedsak har en forholdt

seg til kommunene ved å kreve økt volum i omsorgstjenestene samtidig som en har krevd balansert budsjett.

Og jo *mer snevert* en har vurdert HPEs siktemål til å gå ut på å øke omsorgstjenestene i volum, jo mer effektivt blir aktivitetskravet vurdert i forhold til å realisere dette målet. Men dess mer en har satt HPE virksomheten inn et kommunalt *helhetlig* ansvars- og virkeområde, jo *mindre* hensiktsmessig synes regional stat å ha opplevd aktivitetskravet.

I et helhetsperspektiv har HPEs mål om volumvekst innen omsorgssektoren på en måte kollidert med andre mål. HPE-opplegget synes imidlertid i liten grad å ha bidratt til hvordan regional stat skulle handtere slike målkonflikter. Gjennom handhevingen av aktivitetskravet har HPE etter vår vurdering antakelig bidratt til å skjerpe målkonfliktene. Måten driftsmidlene er overført på, har sannsynligvis drevet noen kommuner til å akkumulere et driftsnivå i pleie- og omsorgssektoren som de seinere ikke vil ha økonomi til å opprettholde. I det perspektivet vurderer noen det dit hen at HPE på lengre sikt i noen grad kan ha gjort pleie- og omsorgssektoren en bjørnetjeneste. Når driftstilskuddene fra HPE-perioden inngår i rammetilskuddene i 2002, vil dessuten noen kommuner sannsynligvis ha et betydelig etterslep i utviklingen av øvrige sektorer (særlig skole og barnehager). Det gjør at regional stat i en del fylker er bekymret for at kommunene på det tidspunktet vil oppleve seg tvunget til å redusere innsatsen i omsorgstjenestene.

4.0 Om aktivitetskravet og lokalt sjølstyre

Hensynet til og prinsippet om lokalt sjølstyre har stått sentralt i utformingen av opplegget for *Handlingsplan for eldreomsorgen*. Handhevingen av aktivitetskravet støter imidlertid an mot dette prinsippet i forhold til drift av denne typen tjenester. Vi vil her se nærmere på forholdet mellom bruken av kontrollerte øremerkede tilskudd og lokalt sjølstyre.

4.0.0 Hensynet til lokalt sjølstyre står prinsipielt sterkt i Handlingsplan for eldreomsorgen

En sentral målsetting i statens *Handlingsplan for eldreomsorgen* har vært å gi kommunene mulighet til å utforme og bygge ut et tjenestetilbud som er tilpasset lokale forhold og behov. Derfor har ikke staten

gjennom handlingsplanen pålagt kommunene spesielle organisatoriske løsninger eller tjenestemodeller.

Staten forutsatte stor grad av lokalt sjølstyre i utarbeidingen av de kommunale handlingsplanene samtidig som planene ble tillagt stor vekt. HPE er etter vår vurdering lagt opp slik at kommunene substansielt er gitt stor råderett i planleggingen. Staten anbefalte også allerede sommeren 1997 at kommunene burde legge sine egne behovsvurderinger til grunn⁶³.

Sjølve utformingen overlates også til kommunene. Det går fram av kap 5 i St meld nr 50 (1996–97), Utformingen av tjenestene framover – som er det mest *policy-formende* i meldinga. Her slår departementet innledningsvis fast at det er

kommunene som har ansvaret for å planlegge, utforme og bygge ut pleie- og omsorgstilbudet i samsvar med de overordnede målene (op cit s 25).

Statens politikk har gått ut på å fremme større likhet i omsorgstilbud uavhengig av hvordan kommunene organiserer sine tjenester, dvs. om en mht. boform har valgt å satse på sykehjem, omsorgsbolig, eller om en særlig har lagt til grunn at eldre bør bli boende i egen bolig så lenge som mulig. Statens ambisjoner er imidlertid ikke bare kvantitative, men også kvalitative. Det er kvalitet i tilførte tjenester som i siste instans mest skiller mellom kommunene. Å fange opp brukernes behov står i fokus⁶⁴. Lokalt sjølstyre er imidlertid ingen garanti for kvalitet. Vi finner flere eksempler på at lokalpolitiske hensyn har satt hensynet til kvalitet ut av spill. Som eksempel nevner en fylkesmann

⁶³ I tilknytning til veiledning og skjema for kommunale handlingsplaner for 1999, kom SHD i Rundskriv I-28/97 av 25.7. 1997 inn på dekningsgraden i heldøgns pleie- og omsorgstjenester og viser til at behovet vil variere fra kommune til kommune. Her understreker en imidlertid at "*Det viktigste er at kommunen foretar en sjølstendig vurdering som tar utgangspunkt i de behov som framkommer gjennom summen av enkeltvedtak etter helse- og sosiallovgivningen, og i hvor stor grad behovet for tjenester både blant eldre og andre brukergrupper er godt nok dekket*" (op. cit. s. 12). Her signaliseres det klart at behovsvurderingen er et kommunalt anliggende idet det legges vekt på at det er kommunenes egne suverene vurdering som skal legges til grunn, og ikke et statlig normtall.

⁶⁴ En understreker at utformingen av "*en helhetlig og fleksibel omsorgstjeneste som tar hensyn til brukernes ulike behov, er en hovedforutsetning for å lykkes. For å få dette til må kommunene etablere en tiltakskjede dimensjonert og organisert både for å dekke eldres behov for heldøgns pleie og omsorg og med tanke på at det vil bli et betydelig antall eldre med behov for mindre bistand*" (St. meld. nr. 50 (1996-97), s. 25).

at noen har prioritert aldershjemutbyggingen framfor en kvalitativt bedring for de aldersdemente, som noen hevder er den største utfordringen for kommunene framover. I tilfeller hvor slike spørsmål styres av lokalpolitiske hensyn, blir ikke kommunalt sjølstyre i seg sjøl nødvendigvis garanti for kvalitet.

Men vi finner imidlertid også eksempler på at ulike kommunale aktører har stått samlet og at kvalitetsspørsmål og hensynet til en helhetlig eldreomsorg er kommunestyrebehandlet og vedtatt. I slike tilfeller er det imidlertid ikke lokalt sjølstyre i seg sjøl, men egenskaper ved lokalsamfunnet som har utfoldet seg positivt.

4.0.0 Opplegget for statens overføringer av driftsmidler til kommunene innebærer klart inngrep i lokalt sjølstyre

Hovedprinsippet for statens finansielle bidrag til kommunale pleie- og omsorgstjenester er rammeoverføringer. I 1997 var 75 pst av denne kommunale sektoren finansiert gjennom frie inntekter (skatter og statlige rammeoverføringer). De øremerkede tilskuddene utgjorde 12 pst (jf St meld nr 50 (1996–97), s 37). Det eksisterte for øvrig allerede da HPE tok til, et omsorgstjeneste- og et døgntjenestetilskudd samt oppstartstilskudd til bygging av sykehjem og omsorgsboliger.

En har grunnlagt dette inngrepet på flere måter. En har bl.a begrunnet bruken av handlingsplankonseptet og bruken av øremerkede midler ut fra at eldreomsorgen i mange kommuner etter hvert har framstått som et forsømt område. I St meld nr 34 (1999–2000) peker en således på at

Selv om en vesentlig andel av de kommunale budsjettene går til pleie- og omsorgssektoren uavhengig av de øremerkede driftsmidlene, viser analyser at sektoren er relativt sårbar for økonomiske nedskjæringer, m.v. Erfaringene tidlig på 90-tallet var at ressursene i sektoren ikke holdt tritt med utfordringene (op cit s 54).

En konkluderer med at staten har et ansvar for å sikre at overordnede mål nås, og mener at handlingsplanen for eldreomsorgen representerer

et krafttak for å bedre tilbudet til hjelpetrequende i kommunene (St meld nr 34, 1999–2000), s 6).

En har videre forsvart bruken av øremerkede midler på denne måten ved å vise til at

en sterk statlig styring av en sektor er viktig i en periode der det er snakk om å bygge opp et tilbud (St meld nr 34 (1999–2000), s 53).

Her kan det innvendes at dette ikke har vært å bygge opp et tilbud fra bunnen, slik en argumenterte i omtalen av de prisvridende tilskuddene i St meld nr 50 (1996–97), kap 7, men å få til ekstra innsats i vel etablerte kommunale tjenester⁶⁵.

Slik vi har gjort rede for i kap 1, la staten i HPE seg på et opplegg for overføringer til drift gjennom et ikke-prisvridende øremerket tilskudd, dvs tilskuddet ble overført kommunene etter objektive kriterier. Men fordi målsettingen var å løfte opp sektoren, fulgte det derav at en måtte forhindre lekkasjer. Derfor utformet sentral stat et planleggings- og rapporteringssystem etter hvilket det såkalte aktivitetskravet har blitt handhevet slik vi har gjort rede for i dette notatet.

Ikke bare har en kontrollert for at det ikke skulle forekomme lekkasjer til andre sektorer og formål i forhold til sjølve tilskuddene - slik en vanligvis gjør - men en kontrollerte for at sjølve pleie- og omsorgssektoren i sin helhet ikke ble redusert, men oppnådde den vekst som skulle følge av de tildelte midlene. Det innebærer at det er etablert aktivitet ved HPE-periodens begynnelse (pr 1.1.1998) pluss de årsverk som hvert år tilføres kommunene ved hjelp av de statlige driftstilskuddene, som må opprettholdes, dvs hele sektoren til enhver tid.

Denne noe radikale måten å gjøre det på, representerer derfor en inngripen i det kommunale sjølstyre vesentlig forskjellig fra tidligere praksis, både gjennom bruk av ikke-prisvridende øremerkede tilskudd og gjennom kontrollene av en hel sektor⁶⁶, som i tillegg oftest er den største i den kommunale økonomien.

⁶⁵ Kommunene har de 30 siste årene drevet det meste av hjemmehjelpa og hjemmesykepleien, først med øremerkete statstilskudd. De har også drevet mesteparten av insititusjonsomsorgen for eldre og de tok dessuten over det fulle ansvar for sykehjemmene fra fylkeskommunen i 1988. Hoveddelen av tjenestene har vært forankret i *kommunehelsetjenesteloven* siden 1982.

⁶⁶ Når staten f.eks. gir tilskudd til kommunenes fremmedspråklige undervisning i grunnskolen, kontrolleres kommunenes bruk av midlene i forhold til denne aktiviteten. En går ikke inn og sjekker om kommunenes 'egenandel' i tilknytning til denne aktiviteten hentes inn f.eks. ved reduksjon i annen grunnskoleaktivitet, dvs. en kontrollerer ikke for hele sektoren. Det er imidlertid hva en gjør i pleie- og omsorgssektoren i HPE-perioden. Det har sjølsagt også sammenheng med at tilskuddet gjelder hele sektoren og ikke enkeltaktiviteter innen denne, f.eks. årsverk i sykehjem.

Sentral stat har vært overbevist om at denne måten å gjøre dette på både har vært nødvendig og riktig. I Innledning til St meld nr 34 (1999-2000), Handlingsplan for eldreomsorgen etter 2 år, slår en fast at det er

tatt i bruk virkemidler som sikrer en sterk statlig oppfølging og styring av innsatsen inn mot kommunesektoren i planperioden. Stortinget har ansett dette som hensiktsmessig og nødvendig i en periode der det har vært viktig med målrettet innsats for å bygge opp denne sektoren i kommunen. Resultatene så langt viser at dette har vært vellykket. (op cit s 6).

En gir eksplisitt uttrykk for at den strenge handhevingen av aktivitetskravet har vært riktig og ført til styrking av sektoren:

Analysen og erfaringer på grunnlag av vel to års erfaringer viser i følge sentral stat at den sterke øremerkingen kombinert med bindende plan- og aktivitetskrav har ført til en styrking av sektoren. Regjeringen mener derfor at dette har vært en riktig strategi for å bygge opp tilbudet i kommunene i den vedtatte fireårsperioden (St meld nr 34 (1999-2000), s 53).

Denne oppfatningen konfirmeres også i St meld nr 31 (2001-2002), Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen, hvor det heter at

Bruk av øremerket omsorgstjenestetilskudd kombinert med klare aktivitetskrav og sterk grad av statlig styring har i hovedsak virket etter hensikten (op cit s 17).

Sosialkomiteen hadde i sin innstilling til meldinga ingen merknader til dette.

Som vi har vist i denne rapporten, er det gjennom kontrollen av aktivitetskravet lagt betydelige statlige føringer på bruken av driftsmidlene i kommunene. På samme måte har det vært lagt opp til et statlig tilsyn med investeringsmidlene ved at regional stat er pålagt å vurdere kommunenes behov og økonomiske driftsevne i tilknytning til investeringssida, dvs. i forhold til byggeprosjektene. For det tredje er regional stat etter hvert er tillagt en særskilt rolle ved *kvoteringen* av gjenstående og nybevilgete investeringsmidler for 2001 og 2002. Det har mao i betydelig grad vært lagt opp til inngripen i det lokale sjøls-tyre i de sentrale økonomiske sammenhengene i tilknytning til HPE.

4.0.0 Statlig inngrep i lokalt sjølstyre. Få problemer og lite konflikt for regional stat

Handlingsplan for eldreomsorgen representerer prinsipielt og reellt konsesjoner til det lokale sjølstyret når det gjelder investeringene, dvs. i forhold til dimensjonering og utforming av tjenestetilbudet. På den andre sida har det vært lagt opp til betydelig styring av kommunene særlig i tilknytning til bruken av de statlige driftstilskuddene. Spørsmålet i utgangspunktet er så om grensedragningene eller balansen mellom de statlige føringene og det kommunale sjølstyret samtidig har vært tydelige nok? Det tok vi opp med regional stat i vår undersøkelse i desember 1999⁶⁷.

Undersøkelsen viste at dette spørsmålet ofte har stått på dagsorden i regional stats møte med kommunene, idet RS i 17 fylker sier dette har vært et hyppig eller gjentatt tema. Og mens regional stat i 5 fylker mente at statens HPE i hovedsak avklarer spørsmålet om *balansen mellom statlige føring og kommunalt sjølstyre*, er RS i 5 andre fylker av den formening at staten i liten grad har avklart det spørsmålet. Undersøkelsen viser at det i utgangspunktet forelå noe uklarhet og sprik mellom RS i fylkene i oppfatningen av forholdet mellom statlig inngripen og lokal råderett i forhold til måten utbyggingen av omsorgstjenestene skulle foregå på i tilknytning til HPE. Regional stat har imidlertid drøftet spørsmålet og mener å ha kommet til forståelse av hvordan dette skal oppfattes i nesten alle fylker, unntatt to, hvor RS fortsatt mente at dette var uavklart.

De fleste fylkene er altså kommet til enighet med seg sjøl om hvordan denne balansen skal forstås. Det er imidlertid ikke ensbetydende med at det foreligger konsensus fylkene imellom mht. hva balansen består i og hvor grensene går i forhold til konkrete avgjørelser. Det går f.eks. fram ved at regional stat har lagt seg på ulike strategier mht å balansere kravet om godkjent kommunebudsjett i forhold til aktivitetskravet, jf pkt 4.2.3. Regional stats allmene forhold til det lokale sjølstyret framstår således ikke som helt ut avklart. Det viser også erfaringene fra RS sitt arbeid med å vurdere de kommunale byggeprosjektene (se nedenfor).

⁶⁷ Spørsmålsteksten lød slik: "Statens HPE legger føring på hvordan utbyggingen av omsorgstjenestene skal skje. Samtidig er kommunene tillagt vesentlig beslutningsansvar. *Er balansen mellom statlige føring og kommunalt sjølstyre avklart?* (spm. 13).

Handheving av aktivitetskravet og hensynet til lokalt sjølstyre

Slik det bør gå fram av denne rapporten, synes ikke regional stats arbeid med å handheve aktivitetskravet å ha bydd på vesentlig problemer i forhold til prinsippet om lokalt sjølstyre på den måten det ofte har fortonet seg i forhold til arbeidet med å vurdere investerings-tilskuddene i de første årene av HPE-perioden. På grunnlag av intervjuene i regional stat, har vi ikke erfaringer for at RS har sett på arbeidet med aktivitetskravet som særskilt *vanskelig*, sjøl om det har dreid seg om mange kommuner og ofte vært arbeidsomt for regional stat. Samtidig er det vårt inntrykk at RS jevnt over heller ikke synes å ha opplevd dette arbeidet som spesielt *konfliktfylt*, sjøl om relativt mange kommuner ikke har fylt kravet og at arbeidet faktisk har vært vanskelig en god del steder. Oppsummerende er et vesentlig inntrykk fra intervjuene i RS at sjøl om handhevingen av aktivitetskravet i virkeligheten har representert et betydelig inngrep i det lokale sjølstyre i en god del kommuner, har regional stat i liten grad framstilt det som problematisk og konfliktfylt. Derimot har det vært konflikt mht lokalt sjølstyre fra kommunepolitikernes side i forhold til Stortinget. Det kommer vi tilbake til seinere.

Vurdering av investeringstilskuddene og hensynet til lokalt sjølstyre

Ovennevnte observasjoner står i betydelig kontrast til hvordan regional stat forholdt seg til arbeidet med investeringstilskuddene. Her synes det i RS å ha eksistert en ens forståelse for at de kommunale planene og det lokale sjølstyret har en sterk posisjon i forhold til de betingelser som staten stiller for å bidra med økonomiske tilskudd til byggeprosjekter. Det synes så i sin tur å ha blitt en vesentlig hemske for RS sin utøvelse av det skjønn en har vært pålagt av sentral stat. Det har bl.a hatt sammenheng med at RS opplevde retningslinjene for dette arbeidet som mangelfulle og uklare samtidig som en ikke bestandig følte å ha tilstrekkelig legitimitet i utøvelsen av den kontrollfunksjonen⁶⁸. Resultatet var at en i noen grad avsto fra å ta aktiv stilling til kommunenes byggeprosjekter. Regional stat spilte i den sammenhengen jevnt over en passiv rolle i forhold til kommunene sammenliknet med den måten en har arbeidet på i forhold til aktivitetskravet.

Erfaringene fra arbeidet med kontroll av investeringstilskuddene synes å ha brakt RS i klemme i forholdet til lokalt sjølstyre. Gjennom den

⁶⁸ Dette er utførlig dokumentert i NIBR-notat 2001:107, om *Regional stats vurdering av investeringstilskuddene. Noen erfaringer midtveis i byggeperioden*.

rolle RS var pålagt i sine vurderinger av tildelingen av disse tilskuddene⁶⁹, kom en til å ofte å oppleve et misforhold til det kommunale sjølstyret. Vår undersøkelse på det punktet har vist at regional stat i alle de seks fylkene vi intervjuet, uttrykker eksplisitt hensynstaken og respekt for det lokale sjølstyret i vurdering av byggeprosjekt og behovsspørsmål. Særlig fylkesmannsembetene har uttrykt betydelig respekt for den enkelte kommunes sjølråderett, idet enkelte hevder at RS ikke har myndighet til å overprøve kommunenes vurderinger⁷⁰. En har ikke hatt sterke ønsker om å sanksjonere kommunenes valg. Et framtreddende syn i regional stat synes i den sammenheng å ha vært at en bør være ydmyk i forhold til lokale ønsker og beslutninger.

Regional stats handheving av aktivitetskravet og vurdering av investeringstilskuddene. Konsistens i forhold til lokalt sjølstyre

Vår undersøkelse viser at regional stat har forholdt høgst forskjellig seg til prinsippet om lokalt sjølstyre ved vurderingen av investerings-tilskuddene og ved kontrollen av aktivitetskravet. Mens det ved tildeling av investeringsmidlene var nærmest full frihet for kommunene de tre første åra, har statens overføringer (etter objektive kriterier) og kontroll av bruken av driftsmidlene vært gjennomført uten å ha blitt hemmet av prinsippet om lokalt sjølstyre.

Regional stat synes i utgangspunktet tilsynelatende å ha forholdt seg nærmest motsatt av hva vi skulle forvente. Sett i forhold til de to arbeidsoppgavenes vanskelighetsgrad, burde vi ha forventet motsatt resultat. Den involvering fra RS sin side som har fulgt av de ofte vanskelige avveiningene i forhold til aktivitetskravet og kommunal budsjettbalanse med betydelige innebygde dilemmaer, burde etter vår vurdering ha ledet til betydelige kvaler i regional stat i forhold til prinsippet om lokalt sjølstyre. Det ikke minst på bakgrunn av hvordan en så sterkt holdt dette prinsippet foran seg når en ofte avholdt seg fra reelle vurderinger av kommunenes byggeprosjekter de 3 første årene.

⁶⁹ Vi viser til kap 2.4, Lokalt sjølstyre framheves som overordnet prinsipp, og kap. 3.9.3, Prinsippet om lokalt sjølstyre har hemmet utøvelsen av tilsyn med byggeprosjektene, i Brevik I: *Regional stats vurdering av investerings-tilskuddene. Noen erfaringer midtveis i byggeperioden*, NIBR-notat 2001:107.

⁷⁰ Fylkeslegen i fylke d mener at "*det kommunale sjølstyret har stått så sterkt at det har 'slått ut' faglige hensyn*". Resultatet i dette fylket har blitt at regional stats befattning med byggeprosjekter i de 2 første årene ikke har ført til at byggeprosjekter har blitt stoppet. En mener prinsipielt at dette må overlates kommunene (jf. kap 2.4, NIBR-notat 2001:107).

Det synes å være ulikhetene i sentral stats opplegg for disse to hovedtyper av arbeidsoppgaver som utgjør en vesentlig forklaring på at regional stat har forholdt seg forskjellig til prinsippet om lokalt sjølstyre. I opplegget for kontroll av aktivitetskravet hadde en klare regler å holde seg til, noe som retningslinjene for vurdering av investeringsstilskuddene langt på vei manglet. De var i stor grad forutsatt basert på skjønn i regional stat, mens arbeidet med aktivitetskravet kjennetegnes ved byråkratiske prosedyrer som ofte er blitt karakterisert som revisjonsvirksomhet.

Sjøl om vår undersøkelse antyder at empiriske analyser i ettertid muligens vil vise at det har vært utøvd betydelig grad av skjønn i forhold til kontroll av aktivitetskravet, er det hevet over tvil at regional stat har fulgt opp statens krav i tilknytning til driftstilskuddene på en vesentlig annen måte enn ved investeringstilskuddene. I det siste tilfellet ble det gitt rom for å realisere respekten for det lokale sjølstyret. I det førstnevnte ble dette rommet avskåret gjennom et sentralt gitt presist opplegg for nokså nitidig kontroll.

Det kan synes som at antatt vanskelig arbeid ikke oppleves som 'problematisk' når en har retningslinjer å støtte seg på og dermed en legitimert posisjon i forhold til det kontrollarbeid en er pålagt å utføre. Og arbeidet med aktivitetskravet var tuftet på klare retningslinjer som var godt kjent på forhand, eller som ble avklart under veis. Samtidig har vi inntrykk av at regional stat hele tida konsekvent har opplevd å ha hatt sentral stat i ryggen. Sentral stat har vært klare i forhold til aktivitetskravet. Og regional stat og kommunene har akseptert rammene som sentral stat har lagt. RS synes å ha blitt involvert på en annen måte enn ved arbeidet med investeringstilskuddene.⁷¹ Her var det i de første årene i realiteten lagt opp til at RS ikke skulle blande seg så mye bort i kommunenes byggeprosjekter. Det ble problemfylt for RS, også i den forstand at en på en måte skulle kontrollere uten at det ble lagt merke til. Der sentral stat har vært uklar, har det blitt vanskelig for regional stat.

Regional stat har etter vår vurdering forholdt seg til vurdering- og kontrollarbeidet i tilknytning til investeringstilskuddene og aktivitetskravet som forventet. Det foreligger således ingen motsetning i RS sin måte å forholde seg på i de to tilfellene. Slik vi bedømmer det, tyder erfaringene fra oppleggene for iverksetting på investerings- og drifts-sida i HPE, å understøtte hypotesen om at det lettere blir konflikt når

⁷¹ Vi viser til drøfting av dette i annet notat fra prosjektet: *Handlingsplan for eldreomsorgen. Regional stats vurdering av investeringstilskuddene. Noen erfaringer midtveis i byggeperioden*. NIBR-notat 2001:107, Oslo, mai 2001.

staten går ut med et uklart opplegg og ikke tør ta mål av seg til å være tydelig på hva en vil. Det skaper ikke tilstrekkelig legitimitet. Men når sentral stat er klar og tydelige i sine opplegg og sier rett ut hva en ønsker, synes en lettere å få aksept i regional stat og ute i kommunene.

På bakgrunnen av de holdninger RS eksplisitt har gitt til kjenne i forhold til det lokale sjølstyret i handteringen av investeringstilskuddene, er det imidlertid grunn til å spørre hvorfor RS ikke på samme måte opponerte eller påberopte seg prinsippet om lokalt sjølstyre ved kontrollen av aktivitetskravet. Hvorfor har ikke dette klarere gitt seg uttrykk i regional stat slik det gjorde i forhold til investerings-tilskuddene? Svaret er etter vår vurdering, igjen at grunnen er å søke i at det i forhold til aktivitetskravet forelå et avklart mandat og klare retningslinjer for arbeidet som ga legitimitet uavhengig av hva RS for egen del måtte synes om dette qua inngripen i lokalt sjølstyre. På den måten har sentral stat her lyktes i å styre regional stat slik en ønsket og slik Stortinget utvetydig hadde gitt beskjed om.

4.0 Omsorgstjenestetilskuddet innlemmes i rammefinansieringen

4.0.0 Er kontrollert bruk av øremerkete tilskudd hensiktsmessig på sikt?

Innebærer statens gjentatte bruk av handlingsplankonseptet de 10–12 siste åra kombinert med bruk av øremerkede midler, en allmen dreining bort fra vekt på generelle rammer for den kommunale virksomhet med betydelig lokal råderett, dvs tiltakende varig statlig styring av kommunesektoren? Er dette i hovedsak en riktig tolkning av det som skjedde i 1990-åra? Er mao forsterkingen av aktivitetskravet en konsekvens av mer varig mistillit til det kommunale lokalstyret i Stortinget?

Drøftingene i St meld nr 34 (1999–2000) av hva som bør skje med statens overføringer av driftsmidler i den kommunale pleie- og omsorgssektoren og aktivitetskravet etter at HPE avsluttes på driftssida ved utgangen av 2001, synes imidlertid ikke å tyde på det. I kap 7.2.2 om Fremtidige virkemidler, peker en på at det er grunn til å stille spørsmål ved om den sterke øremerkingen kombinert med bindende plan- og aktivitetskrav er en hensiktsmessig strategi i åra framover. En synes å være på det rene med at

å opprette en slik styring over lang tid, på sikt vil kunne bidra til å svekke det kommunale selvstyret, og til å begrense kommunenes rett og plikt til egne prioriteringer, og evne til tilpasning til lokale forhold (op cit s 53).

En viser i meldinga samtidig til at økningen i tallet på innbyggere 80 år og eldre vil være lavest de nærmeste åra etter handlingsplanperiodens slutt. Det indikerer at behovet for en sterk og målrettet satsing tilsvarende det som skjer gjennom handlingsplanen, er noe mindre.

På bakgrunn av de resultatene som er oppnådd og de planer som er lagt for resten av perioden, ser regjeringen det slik at det ikke lenger nødvendig å opprettholde de stramme statlige styringsvirkemidlene etter endt handlingsplanperiode. Regjeringen legger imidlertid til grunn at

det i en overgangsperiode fortsatt vil være behov for noe statlig stimulering av kommunesektoren for å gjøre kommunene i stand til å møte de økende behovene knyttet til befolkningsutviklingen, strukturendringer i sektoren, mv. Men samtidig vil det være uhensiktsmessig å opprettholde en så sterk statlig styring etter 2001, av hensyn som er nevnt over (op cit s 54).

Det vil imidlertid i følge meldinga være viktig å finne fram til overgangsordninger som fører til en utfasing og tilpasning til ordinære systemer, uten at de oppnådde resultatene går tapt ved en slik omlegging. På den måten vil kommunene i større grad få frihet til å gjøre egne prioriteringer. Samtidig etableres eller videreføres ordninger som gjør at staten har mulighet til å ivareta sitt ansvar for å sikre at overordnede målene nås.

4.0.0 Ønske om nedbygging av øremerkede tilskudd

Som tidligere nevnt, var målsettingen da rammetilskuddsordningen for overføring av statlige midler til kommunene ble innført i 1986, at omfanget av øremerkede tilskudd på sikt burde reduseres. I stedet har det tiltatt. Fra 1990 til 1997 økte de øremerkede tilskuddene fra 17 pst av *statens samlede* overføringer til kommunesektoren (primær- og fylkeskommuner) til 32 pst (St prp nr 61 (1996-97), *Om kommuneøkonomien 1998 m.v.*, s 15). De øremerkede tilskuddene utgjorde 10 pst av kommunesektorens samlede inntekter i 1990. I 1999 var andelen økt til 17 pst (St prp nr 69 (1999-2000), *Om kommuneøkonomien 2000 m.v.*, s 41). Pr 2000 var det om lag 50 øremerkede til

skuddsordninger fra staten til primærkommunene⁷². Veksten i omfang har vært særlig sterk de siste årene, bl.a pga den øremerkede satsningen på eldre og psykiatrien.

Staten har ønsket å redusere antallet og omfanget av øremerkede tilskudd og har hatt som mål å fornye offentlig sektor, også lokalt. I Arbeiderpartiregjerings tiltredelseserklæring (våren 2000) sies det at sterk statlig styring ikke er en automatisk garanti for et likeverdig tilbud, og at den statlige detaljstyringen må reduseres (St prp nr 62 (1999-2000), *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.*, s 23). I kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 ga en begrunnelse for at en ønsker å innlemme tilskudd i rammeoverføringen til kommunene. En la til grunn at staten bør utvikle nye og andre måter å styre kommunesektoren på. Regjeringen viste i den sammenheng til prinsippet i St meld nr 23 (1992-93), *Om forholdet mellom staten og kommunene*, om at et mål- og resultatstyringsperspektiv skal ligge til grunn for styringen av kommunesektoren (St prp nr 62 (1999-2000), s 23). En pekte i utgangspunktet på at statlig detaljstyring gjennom øremerking fører til at lokale politiske beslutninger passivt tilpasses statlige styringssignaler, i stedet for lokale behov og prioriteringer (St prp nr 62 (1999-2000), s 22). Formålet med innlemmingen i rammeoverføringen er således å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren, og gi kommunene større muligheter for selvstendige prioriteringer og tilpasning til lokale forhold.

Da HPE tok til i 1998, startet en også arbeidet med å bygge ned de mange statlige øremerkede tilskuddene. Det ble i kommuneøkonomiproposisjonen for 1999 (St prp nr 60 (1997-98)) foreslått å sette i gang forsøk med å tildele øremerkede tilskudd som rammetilskudd i 20 kommuner og 2 fylkeskommuner. Forsøket skal pågå i perioden 2000-2004.

Programmet '*Et enklere Norge*' (omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 1999, St meld nr 2 (1998-99)), omhandler også gjennomgang av det statlige regelverk med sikte på å øke kommunenes frihet. Her pekes på at "*hensynet til det lokale folkestyret tilsier at også virkemidlene utformes slik at det lokale handlingsrommet ikke innsnevres i unødig grad*" (Innstilling S nr 220 (1998-99, Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v., s 41).

⁷² På statsbudsjettet for 2000 var det 92 øremerkede tilskuddsposter i det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner. Til sammen utgjorde disse om lag 33.9 milliarder kroner (St prp nr 62 (1999-2000), *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.* s.22).

I St prp nr 62 (1999-2000), Om kommuneøkonomien 2001 m.v., la så Regjeringen fram en plan for avvikling eller innlemming i inntekts-systemet av øremerkede tilskudd i perioden 2001-2007.⁷³ En mente planen ville bidra til å styrke lokaldemokratiet og gi en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet hadde vurdert hvilke øremerkede tilskudd som burde innlemmes i inntektssystemet eller eventuelt avvikles i 2001 eller på et senere tidspunkt (jfr St prp nr 62 (1999-2000), s 23). Regjeringen foreslo at 14 tilskudd skulle innlemmes/delvis innlemmes/avvikles i 2001. En har for årene 2002-2007 tatt sikte på å innlemme/delvis innlemme/avvikle 39 tilskudd⁷⁴. Ved *innlemming* av tilskudd overføres midlene til rammetilskuddet med sikte på at de oppgaver som tidligere er finansiert med det øremerkede tilskuddet skal videreføres.

4.0.0 Omsorgstjenestetilskuddet innlemmes i rammetilskuddet

Regjeringen foreslo i kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 at:

Tilskuddet til omsorgstjenester innlemmes i inntekts-systemet fra 2002. Av hensyn til forutsigbarhet for kommunen vil kommunen få innlemmet den sum de fikk utbetalt i 2001 (St prp nr 62 (1999-2000), s 35).

Kommunalkomiteens flertall var fornøyd med det (jf Innst S nr 326 (2001-2002, Innstilling til kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002, kap 4.2). Med henvisning til St meld nr 34 (1999-2000) og i tråd med kommuneøkonomiproposisjonen for 2002, foreslås *omsorgstjenestetilskuddet* i St prp nr 1, SHD, 2001-2002, Statsbudsjettet for 2002, overført til kommunens rammetilskudd med ca 3.4 milliarder (op cit s 92).⁷⁵

⁷³ Men allerede i kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 (St prp nr 69 (1998-99), annonserte Regjeringen at den i proposisjonen for 2001 tok sikte på å legge fram forslag om innlemming av øremerkete tilskudd i inntekts-systemet.

⁷⁴ Dette innebar at en samlet berørte 53 av 92 tilskudd (ca 58 pst). Og vel 14 av i alt knapt 34 milliarder kroner (ca 43 pst) ble foreslått innlemmet/avviklet i løpet av perioden (jfr St prp nr 62 (1999-2000), Om kommuneøkonomien 2001 m.v, s 23).

⁷⁵ Dette igjen i tråd med innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2002 (Innst S nr 326 (2001-2002), hvor en viser til at det i tråd med stortingsbehandlingen av St prp nr 62 (1999-2000), Om kommuneøkonomien 2001 m.v. og St prp nr 1 (2000-2001), avvikles og innlemmes i

Sosialkomiteens flertall pekte i sin innstilling til budsjettproposisjonen på at når omsorgstjenestetilskuddet nå ble overført til kommunenes rammetilskudd

er det spesielt viktig at kommuneøkonomien styrkes om omsorgstjenesten skal kunne bedres å få det kvalitative innhold som handlingsplanen og St meld nr 28 (1999-2000). Innhold og kvalitet i omsorgstjenestene, legger opp (Innst S nr 11 (2001-2002, kap 670, Tiltak for eldre).

I innstillinga til kommuneøkonomiproposisjonen for 2002 peker imidlertid komiteens medlem fra SP og SV på problemer knyttet til innlemming av omsorgstjenestetilskuddet i rammeoverføringene, og hevder at

Fra flere kommuner meldes at både manglende prisjustering av tilskuddet og det faktum at ikke alle omsorgsboliger eller sykehjemsplasser er ferdige før 2003 og 2004. Etter hvert som prosjektene blir bemannet og innflyttet vil driftsutgiftene påbeløpe. Dersom statens bidrag til kommunenes driftsutgifter blir fastsatt med utgangspunkt i driftsnivået i 2001, vil det være en bombe under kommuneøkonomien. Det må gis tilskudd for aktivitetsøkning som finner sted etter 2001 (Innst S nr 326 (2001-2002).

Innstilling til kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002,op cit s 28).

I sin innstilling til St meld nr 31 (2001-2002), om *Avslutning av Handlingsplan for eldreomsorgen*, understreker komiteens medlemmer fra AP, SV og Sp at det nå er viktig å

sørge for at nivået på denne delen av rammetilskuddet holder tritt med den reelle kostnadsveksten kommunene har til drift av pleie- og omsorgstjenestene (Innst S nr 263 (2001-2002), s 5).

I kap 5.7 kommer vi tilbake til vurderinger av den økonomiske driftssituasjonen for de kommunale omsorgstjenestene etter at de øremerkede driftstilskuddene fra 2002 er innlemmet i de statlige rammeoverføringene.

inntektssystemet for kommunene i 2002 flere øremerkete tilskudd, deriblant *tilskudd til omsorgstjenester*.

Når de øremerkede tilskuddene til drift i omsorgssektoren er avviklet, forutsettes kommunene sjøl å foreta de nødvendige prioriteringene i forhold til denne sektoren. Krav til sektorplaner vil også falle bort. Kommunene forutsettes å planlegge virksomheten i denne sektoren gjennom de ordinære kommuneplanene og gjennom de årlige økonomiplanene og budsjettene⁷⁶. Konklusjonen er at sentral stat legger opp til å bringe situasjonen tilnærmet tilbake til det normale, dvs. at kommunene tilføres midlene gjennom rammeoverføringer i det ordinære inntektssystemet. For den største kommunale sektoren synes således overføringer gjennom kontrollerte øremerkede tilskudd å ha representert et 4 års langt unntak.

I ettertid kan det imidlertid bli reist spørsmål om de mål staten har søkt å nå gjennom denne måten å handle på, har vært såpass viktige at de legitimerer å sette til side det lokale sjølstyret i den grad gjennomføringen av HPE har gjort på driftssida. Hvor påkrevet var statens inngripen i lokalt sjølstyre i forhold til den kommunale eldreomsorgssituasjonen ved slutten av 1990-åra? Når det foreligger oversikt over de fullstendige resultatene av HPE, vil vi ha et bedre grunnlag for å besvare denne typen spørsmål. Resultatene på grunnlag av vår undersøkelser tyder imidlertid på at framgangsmåten har vært riktig såframt en aksepterer situasjonsbeskrivelsen og målsettingene for HPE som legitime.

⁷⁶ Resultatrapportering forutsettes å skje gjennom de ordinære rapporteringssystemene, dvs gjennom SSBs pleie- og omsorgsstatistikk som er en del av KOSTRA, jf nevnte melding kap. 7.2.2, s 55.

5 Aktivitetskravet – et egnet virkemiddel i gjennomføringen av Handlingsplan for eldreomsorgen?

5.1 Innledning

Slik vi har gjort rede for innledningsvis, er dette arbeidet ledd i rapporteringen fra et prosjekt der vi undersøker og analyserer opplegget for og iverksettingen av statens Handlingsplan for eldreomsorgen med sikte på evaluering av dens egnethet qua spesifikt handlingsplan-konsept i forhold til de målsettinger som ligger til grunn for denne statlige satsingen i den kommunale pleie- og omsorgssektoren. Vår oppgave er undersøke og evaluere i hvilken grad dette omfattende statlige prosjektet har vært et egnet redskap for utviklingen av en oppgradert og framtidrettet eldreomsorg.

For at vi skal ha å gjøre med en handlingsplan eller et prosjektprogram, må det foreligge elementer som antar en spesifikk karakter eller inngår som en bestemt del av et hele. Noen elementer i implementeringskjeden utgjør de *handlingsplansspesifikke*, dvs har egenskaper som innebærer bevisst innretning med henblikk på å oppnå noe spesifikt. Evaluering av denne handlingsplanens egnethet er mao. knyttet til å avlede og gjøre rede for de sammenhenger som måtte finnes mellom de handlingsplansspesifikke elementene og resultatene og slik måle effekten av det handlingsplansspesifikke. Det å forhindre lekkasjer til andre sektorer eller kommunale tiltak, dvs gjennom kontroll å sikre at de øremerkede statlige driftsmidlene blir nyttet eksklusivt i kommunenes pleie- og omsorgstjenester, er et slikt sentralt handlingsplansspesifikt element.

I denne rapporten har vi gjort rede for og drøftet hvorvidt en gjennom handheving av aktivitetskravet har lyktes med det som har vært siktemålet med dette spesifikke opplegget for kontroll. Vårt materiale og analyse synes å vise at en i stor grad har lyktes i å nå målet om å forhindre kommunale lekkasjer av statlige midler. For å besvare vårt spørsmål om handlingsplankonseptets egnethet på det punktet, er det imidlertid ikke nok å avgjøre om det foreligger overensstemmelse mellom målsetting og resultat, hvis det samtidig er slik at en kunne ha oppnådd tilnærmet samme resultat uten bruk av dette handlings-spesifikke grepet.

Med det som utgangspunkt kan vi avlede minst to sentrale spørsmål: på den ene sida om hvorvidt og i hvilken grad dette omfattende kontrollarbeidet har vært nødvendig, dvs hadde fravær av slik kontroll sannsynligvis ført til lekkasjer eller var dette stort sett et unødvendig arbeid? Og på den andre sida – uavhengig av svaret på første spørsmål – hvilken innvirkning og konsekvenser har det omfattende arbeidet med aktivitetskravet hatt på regional stats evne til å ivareta øvrige sentrale oppgaver og målsettinger for HPE? Vi ønsker mao. å gi svar på hvorvidt arbeidet med aktivitetskravet har gått ut over og således hatt omkostninger av betydning for hele HPE-prosjektet. Sjøl positive resultater på et delområde kan ikke vurderes uavhengig av sine konsekvenser for helheten. Hvilke følger dette kontrollarbeidet har hatt for det øvrige arbeidet med handlingsplanen, er således av vesentlig interesse når en skal drøfte egnetheten ved ett av deelementene.

Gitt at kontrollaktiviteten tilnærmet har gitt tilsiktede resultater, ønsker vi avslutningsvis å undersøke egnetheten ved regional stats kontroll av aktivitetskravet ved å forsøke å besvare følgende to spørsmål:

1. Var arbeidet med aktivitetskravet nødvendig i den forstand at fravær av slik kontroll ville ha ført til lekkasjer?
2. Hvilke eventuelle omkostninger har kontrollen av aktivitetskravet hatt i forhold til regional stats arbeid med Handlingsplan for eldreomsorgen som helhet og i forhold til den kommunale pleie- og omsorgssektoren samlet sett?

Slik vi har sannsynliggjort i kap 4, er det en del forhold som peker mot at handhevingen av aktivitetskravet har hatt omkostninger i den forstand at det har gått ut over helhetlige kommunaløkonomiske disposisjoner og det lokale sjølstyret. Den type spørsmål tar vi også opp i dette kapitlet.

Lokalt sjølstyre

Som omtalt i kap 4.3, har prinsippet om lokalt sjølstyre stått sentralt i Handlingsplan for eldreomsorgen. Sentral stat har lagt lokalt sjølstyre til grunn både ved utarbeidingen av de kommunale handlingsplanene og i utforming, sammensetning og lokalisering av de ulike tilbudene i regi av HPE. Kommunene skal gis anledning å bygge ut et tjenestetilbud tilpasset lokale forhold og behov. Opplegget representerer prinsipielt og reellt stort rom for lokalt sjølstyre når det gjelder investeringene.

På den andre sida har det vært lagt opp til betydelig styring av kommunene på driftssida gjennom handhevingen av aktivitetskravet. Det støter i betydelig grad an mot prinsippet om lokalt sjølstyre. Sentral stat har imidlertid - som nevnt i kap 4.3 - begrunnet denne inngripen på flere måter. I mange kommuner har området etter hvert framstått som forsømt, mens staten på sin side har ansvar for å sikre at overordnede mål nås. Derfor må staten gripe inn for å bygge opp sektoren. Det berettiger sterk statlig styring. Men når siktemålet er å bygge opp hele sektoren, må en samtidig forhindre lekkasjer. Sentral stat har vært overbevist om at denne måten å gjøre dette på både har vært nødvendig og riktig.

En gir eksplisitt uttrykk for at den strenge handhevingen av aktivitetskravet har vært riktig strategi som vil føre til styrking av sektoren. En har mao i fire år bevisst lagt opp til i betydelig grad å gripe inn i det lokale sjølstyre i sentrale økonomiske sammenhenger.

Om staten har hatt motforestillinger til slik inngripen, så har de måttet vike, og en har truffet et valg. Det kan likevel reises spørsmål om betydningen av kontroll har vært så viktig at den rettferdiggjør å sette det kommunale sjølstyret så vidt mye til side som det er gjort ved handhevingen av aktivitetskravet. I dette kapitlet vil vi bl. a vise i hvilken grad det i regional stat har vært motforestillinger til denne måten å gå fram på, dvs å sette det kommunale sjølstyret til side (jf pkt 5.4).

Kommunaløkonomisk helhet

Vi har tidligere pekt på at det kan ligge innebygget en potensiell motsetning mellom aktivitetskravet og mulighetene til å ivareta helhetlige hensyn i forvaltningen av den kommunale økonomien, særlig i kommuner med svak økonomi som samtidig ønsker å dra fordel av driftstilskuddene i HPE. Og alle parter var i utgangspunktet klar over at en streng handheving av aktivitetskravet kunne komme til å stå i motsetning både til kommunal helhetspolitikk og lokalt sjølstyre. Det har

vi gjort rede for i kap 4. Vi har videre vist at regional stat har opplevd kontrollvirksomheten som motsetningsfylt og til dels vanskelig. Som det går fram av denne rapporten, karakteriseres den ikke bare som et dilemma for RS, men også som noe som framstår som endimensjonalt og snevert. Og slik vi tidligere har nevnt, peker en fylkesmann på at det er en svakhet ved HPE at den plasserer seg isolert i en større helhet. Og enkelte i regional stat har hevdet at sett i et helhetlig perspektiv framstår kontrollen av aktivitetskravet som "nesten meningsløs". Slike karakteristika har etter vår vurdering bakgrunn i svakheter knyttet til det forhold at skjermingen av pleie- og omsorgssektoren i forhold til annen kommunal tjenesteyting av noen kommuner er opplevd som urimelig. En fylkesmann karakteriserer som tidligere nevnt at "*utgangspunktet for noen av dem (kommunene) er egentlig umulig...*". Den type vurdering illustrerer at aktivitetskravet umiddelbart har måttet få konsekvenser for andre sektorer i enkelte kommuner. Det at regional stat har valgt ulike strategier i sine forsøk på å forene aktivitetskravet og kravene til opprettholdt budsjettbalanse - slik vi viste i kap 4.2.3 - kan også tyde på en viss prekæritet i forhold til øvrige sektorer. Mot en slik bakgrunn vil vi i kap 5.5. komme tilbake til noen forhold som sannsynliggjør at skjermingen av pleie- og omsorgssektoren i fire år kan ha gått på bekostning av øvrig kommunal tjenesteyting i en del kommuner.

Mulighetene for at det ved strengt kontrollert bruk av de øremerkete tilskuddene skulle ville finne sted overføringer *fra* andre sektorer til pleie- og omsorgssektoren, var nesten ikke vurdert som problem i St meld nr 50 (1996–97), Handlingsplan for eldreomsorgen. På hvilken måte har Storting og regjeringer siden forholdt seg til denne problematikken? Hvordan har de relatert streng kontroll av driftstilskuddene til kommunale økonomiske rammebetingelser? Har staten tatt opp spørsmålet om aktivitetskravet burde ha vært lempet på i forhold til endrede rammebetingelser siden konsekvensene av aktivitetskravet ville måtte variere med stramheten i kommuneøkonomien? Det tar vi opp i pkt 5.6.

Måten en har kontrollert for de øremerkede driftsmidlene på, har sannsynligvis drevet noen kommuner til å akkumulere et driftsnivå i pleie- og omsorgssektoren som de seinere ikke vil ha økonomi til å opprettholde. I det perspektivet vurderer noen det dit hen at HPE på lengre sikt i noen grad kan ha gjort pleie- og omsorgssektoren en bjørnetjeneste. Det spørsmålet kommer vi tilbake til i kap. 5.7.

I forlengelsen av vår gjennomgang av regional stats kontroll med aktivitetskravet, reiser vi først spørsmålet om i hvilken grad dette arbeidet har vært nødvendig. Og har det f.eks mulighetene for lek

kasjer vært ansett å være så store at dette har gjort det nødvendig med et slikt omfattende kontroll- og rapporteringsopplegg? Og har det vært nødvendig å gjennomføre et så detaljert arbeid at dette framstår som RS sin hovedaktivitet ved iverksettingen av HPE?

5.2 Nødvendig å kontrollere kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene

5.2.1 Opplegg og arbeid med aktivitetskravet er basert på innsikt i at kontroll er nødvendig

Først vil vi gjenta at det ut fra sjølve opplegget for regional stats arbeid med aktivitetskravet utgår og formidles en klar oppfatning av at dette kontrollarbeidet betraktes som svært viktig. Og vi har i denne rapporten vist at sentral stat på forhand har laget en strategi og et nøye opplegg for hvordan regional stat skal utøve sitt arbeid med aktivitetskravet. Vi har videre vist at spørsmålet om hvordan regional stat skal avgjøre om en kommune har tilfredsstillt statens krav til aktivitetsnivå, har vært drøftet internt i RS og sentral stats opplegg framstår som avklart i samtlige fylker. Og det har stort sett rådd enighet i RS om hvordan det skal rapporteres og hva som skal telles.

Men samtidig går det fram at RS bl.a betegner kontrollen av aktivitetskravet som endimensjonal, snever, umulig eller nesten meningsløs. Sjøl om RS ofte har karakterisert arbeidet som revisjonsvirksomhet, har en likevel fulgt opp kontrollarbeidet med stor arbeidsinnsats. Og på tross av slike karakteristikk, har regional stat i liten grad opponert mot å handheve kravet strengt. Det tyder på at sentral stats pålegg til RS om å utføre denne jobben, har hatt stor autoritet samtidig som det har utgått nokså presis beskjed om hva RS hadde å gjøre i denne sammenhengen⁷⁷. Autoriteten synes å ha vært så stor at den

⁷⁷ I kontrast til de oppgaver som RS ble tiltrodd i tilknytning til forsøket på kvotering av mulig gjenstående byggeprosjekter i mai 2000, ga fylkesmannen i fylke e i den sammenhengen uttrykk for følgende: *"Regional stat har fått mye ansvar lagt over til seg fra departementet på veldig mange områder hvor SHD litt toer sine hender, som f. eks brevet av 19. mai 2000, der vi plutselig fikk hele greia i fanget med beskjed om 'tut og kjør, prioriter, vi legger oss ikke bort i det. Da var det greit nok. Men det var ikke greit nok da en skulle kjøre aktivitetskravene som verst, da het det at : 'det har Stortinget bestemt, og slik skal det se ut'. Her syns jeg ikke det er helt sammenheng. Det har lett for å bli enten eller. Når det passer, så kjøres det ut et diktat "*

prinsipielle holdningen som gjorde seg gjeldende ved vurdering av investeringstilskuddene, synes å ha bli lagt til side.

Etter vår vurdering synes regional stat i stor grad å gi inntrykk av at dette arbeidet er noe en utfører på oppdrag fra sentral stat, noe som en er blitt tillagt eller er gitt 'i kommisjon', og som ikke er utgått fra regional stat som sådan. At det forholder seg slik, har en formidlet til kommunene så og si for å få deres forståelse for at handhevingen av aktivitetskravet er noe en er pålagt og som ikke er sprunget ut av regional stat.⁷⁸

Det har etter vår vurdering ført til at kontrollarbeidet er blitt oppfattet og framstilt som en uomgjengelig nødvendighet både av RS og kommunene. Regional stat har videre forstått sentral stat slik at dette er RS sin viktigste oppgave i tilknytning til iverksettingen av HPE samtidig som de praktiske og faktiske arbeidet med aktivitetskravet har gitt solide erfaringer for at det er slik.

Regional stat har utvist en positiv holdning til kontrollen av aktivitetskravet, har tatt arbeidet alvorlig og arbeidet nøye i forhold til kommunene. Kontroll- og rapporteringsoppgavene i tilknytning til aktivitetskravet har vært omfattende. Det er framfor alt disse som ser ut til å ha tatt mest tid i regional stats arbeid med HPE. Dette arbeidet har vært det mest sentrale og vesentlige bidrag fra RS ved iverksettingen av *Handlingsplan for eldreomsorgen*.

Det synes således å gå klart fram at både sentral og regional stat har tillagt arbeidet med aktivitetskravet stor betydning. Det både gjennom utformingen av kontrollopplegget og gjennom sjølve arbeidet med det. Slik sett inngis et betydelig inntrykk av at kontrollarbeidet har vært grunnlagt som nødvendig ut i fra innsikt i faren for lekkasjer.

5.2.2 Regional stat bedømmer kontrollen av aktivitetskravet som viktig

Sjøl om handhevingen av aktivitetskravet har representert en inngripen i det lokale sjølstyre, har sentral stat – slik vi har gjort rede for i kap 1 – funnet det nødvendig å knytte slik praksis til overføringene av driftsmidlene i HPE for en 4-årsperiode. Aktivitetskravet har opplagt

⁷⁸ Fylkesmannen i et fylke gir klart inntrykk av at dette er noe en er satt til å gjøre, samtidig som en har vært påpasselig med å informere kommunene om denne tildelte rollen: *"Det er SHD som gir oss den jobben vi gjør. Den har i stor - og for stor - grad gått ut på å kontrollere at pengene går dit de skal. Mitt arbeid har på vegne av SHD gått ut på å formidle dette til kommunene"*.

vært nødvendig ut fra oppdragsgiver – sentral stat – sine behov for å forsikre seg om at så vidt betydelige driftsmidler gikk til det de var forutsatt å gå til. Vi vil her peke på noen oppfatninger og erfaringer i RS som synes å sannsynliggjøre at kontrollen med kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene har vært nødvendig.

Om vi ser bort fra det ordinære faglige tilsynsarbeidet som embetene foretar ute i kommunene, har det kontrollarbeid som har vært utført under HPE, i det alt vesentlige vært knyttet til aktivitetskravet. I vår skriftlige undersøkelse i regional stat i desember 1999 stilte vi RS spørsmålet om "hvor viktig regional stat sin kontrollfunksjon er for å realisere målsettingene i statens HPE"? (spm 48, jf vedlegg II). At spørsmålet gjelder aktivitetskravet går fram av den innledende teksten til spørsmålet.⁷⁹

Undersøkelsen viste at regional stat etter to års praksis og erfaringer med kontrolltiltak er samstemt om at dette arbeidet har vært viktig. Regional stat i fem fylker er av den formening at kontrollfunksjonen har vært av svært avgjørende betydning, mens regional stat i ytterligere tolv fylker mener at kontrollarbeidet har vært av stor betydning. Ingen er av den oppfatning at dette arbeidet har vært av mindre betydning.

Undersøkelsen viste videre at regional stat i alle fylker unntatt ett, hevder at kontrollfunksjonen er tillagt betydelig eller stor vekt.⁸⁰ Ingen mente at kontrollfunksjonen hadde vært tillagt mindre eller liten vekt i deres arbeid. Dette viser etter vår vurdering at regional stat er seg bevisst kontrollfunksjonens betydning. Således antar vi i utgangspunktet at det har vært bred oppslutning i regional stat om nødvendighetene av å handheve aktivitetskravet.

I følge intervjuene sommeren 2000 var regional stat i en del fylker av den formening at statens krav om en aktivitet tilsvarende de tildelte midler, er et rimelig krav. *"SHD har gjort et valg mht. å handheve*

⁷⁹ Her heter det : "Gjennom tilsynsarbeid skal de krav som er nedfelt i lov- og regelverk sikres. Kontrollaspektet er sentralt i den regionale stats tilsynsrolle, idet en skal følge opp handlingsplanene, bl.a. med henblikk på mål og resultater knyttet til tildelte tilskudd. Gjennom et enhetlig opplegg for resultatoppfølging overvåker en f.eks. gjennomføringen av HPE i den forstand at en kontrollerer at det er overensstemmelse mellom bevilgninger og bruk. Her skal det føres nøye tilsyn med at pengene går til de angitte formål og at de helt ut brukes til disse formål. Dette kontrollarbeidet er mao. en del av implementeringen" (spm. 48).

⁸⁰ Vi stilte regional stat spørsmål om *"Hvor stor vekt er kontrollfunksjonen tillagt i regional stat sitt samlede arbeid med HPE?"* (spm 49).

aktivitetskravet. Det støtter vi departementet på", sier fylkesmannen i fylke d. "Det er egentlig ikke noe å klage på, idet staten ikke krever at en bruker mer enn det en får – det er jo det aktivitetskravet går ut på" sier fylkesmannen i fylke b.

Som vi har vist (jf kap 2.3.3.), var det om lag en tredjedel av kommunene som ikke oppfylte aktivitetskravet i 1999. Når RS opplever handhevingen av aktivitetskravet som viktig og nødvendig, må det også ha sammenheng med de erfaringer en har gjort. Det er de som legitimerer en slik oppfatning. Hadde erfaringene tilsagt at handhevingen av aktivitetskravet f.eks. framsto som unødvendig, hadde det neppe blitt omtalt slik.

Vår undersøkelse i regional stat i desember 1999 og intervjuene i RS sommeren 2000 viser nokså entydig at RS etter to og et halvt års praksis og erfaringer med dette kontrolltiltaket, er samstemt om at handhevingen av aktivitetskravet har vært viktig og nødvendig for å realisere målsettingene i HPE og at dette av mange oppfattes som et rimelig krav.

5.2.3 Handheving av aktivitetskravet har forhindret lekkasjer

Vårt inntrykk fra intervjuene i regional stat er at kommunene etter hvert har fått forståelse av at det menes alvor når det gjelder aktivitetskravet. Det synes som om RS har smittet sin oppfatning over på kommunene. *"I 1999 var kravene til aktivitetsoppfyllelse nokså beinharde, idet 5 kommuner ikke fylte det i første omgang. I 2000 har dette dreid seg om en kommune. Kommunene har lært. Uten denne kontrollen ville vi ha fått lekkasjer",* sier fylkesmannen i fylke e. *"Kommunene har blitt inngitt den forståelse at det ikke nytter å unndra seg aktivitetskravet. I år er det hittil bare 2 kommuner som ikke har fått utbetalt driftstilskottet (mot 17 i 1999)",* sier fylkesmannen i fylke b. I et tredje fylke vises det til at en fjerdedel av kommunene ikke fylte aktivitetskravet i 1999, mens alle ser ut til å klare det i år 2000.

Regional stat i flere fylker synes overbevist om at det har vært nødvendig å handheve aktivitetskravet nokså strengt. *"Spriket mellom planlagte, rapporterte og faktiske tall i en kommune er et faktum. Det finner sted møte på møte med kommunene. Ja, det er nødvendig å følge opp på kontrollsida, og dermed bruke mye tid",* sier fylkeslegen i et av våre informantfylker. På vårt spørsmål om det noe revisorpregete arbeidet knyttet til kontroll av aktivitetskravet har vært unødvendig,

svarer fylkeslegen i fylke d at: *"Det er jeg ikke så sikker på. Men noen kommuner har trengt dette presset og kontrollene av volumvekst".* Hadde resultatet blitt det samme om en hadde sløffet aktivitetskravet, spør vi en annen fylkesmann. *"Nei, uten denne tvangen hadde kommunene prioritert annerledes. Således har frikommunen i vårt fylke ikke vekst i pleie og omsorg"*, svarer fylkesmannen i fylke d.

Erfaringene fra intervjuene sommeren 2000 gir inntrykk av at kommunene i de fleste fylker har fått innpodet forståelsen av at det ikke skal være mulig å unndra seg aktivitetskravet. At antall kommuner som ikke fylte kravet, avtok sterkt fra 1999 til 2000, kan tyde på at dette har blitt tatt på alvor. Uten regional stat sin kontroll ville det ha funnet sted lekkasjer. På grunnlag av vårt materiale er det imidlertid vanskelig å vurdere omfanget av de lekkasjer som eventuelt ville ha funnet sted. I bl.a godt utbygde kommuner kan de tenkes å ha hatt en viss betydning. Omfanget av manglende godkjenning av aktivitetskravet kan - slik påpekt i kap 2.3.3 - også tenkes nyttet som et slags mål for potensialet for lekkasjer. At så å si samtlige kommuner etter hvert fikk godkjent aktivitetskravet, kan på den andre sida tyde på at lekkasjene har vært svært begrenset.

Intervjuene i RS og oversikter i departementet viser at en god del kommuner har hatt vansker med få godkjent budsjettet, særlig i 1999. Den prinsipielle holdning ute i kommuner i økonomisk vanskelige situasjoner, synes å ha vært at ingen sektor i utgangspunktet er fritatt for kutt. Hvis ikke aktivitetskravet hadde blitt handhevet så strengt, er vårt inntrykk at det i kommuner med behov for redusert aktivitet, hadde blitt foretatt nedskjæring mer likt fordelt på sentrale kommunesektorer. Handhevingen av aktivitetskravet har således oftest betydd skjerming av pleie- og omsorgssektoren. Men det har i en del kommuner utvilsomt hatt sine omkostninger i andre kommunale sektorer. Det kommer vi tilbake til i pkt 5.5.

5.2.4 Aktivitetskravet har skjermet PLO-sektoren fra nedskjæringer kan ha ført til suboptimalisering i dårlig utbygde kommuner

Med den mindre gunstige utviklingen i kommuneøkonomien i 1998 og 1999 (jf kap 4.1) var det behov for generelle innstramminger i kommunenes driftsbudsjetter. Disse ville generelt og vanligvis ha rammet de fleste større kommunale sektorer. Hvordan virket så aktivitetskravet i forhold til denne utviklingen?

Fylkeslegen i fylke b trodde at:

veksten på driftssida ikke hadde blitt like stor uten handhevingen av aktivitetskravet. Kommuner som er trygge på sin omsorgstjeneste ville antakelig i noen grad ha "lekket" penger".

Vi stilte fylkesmannen i et annet fylke spørsmål om hvis aktivitetskravet ikke hadde blitt handhevet så strengt som det har blitt, ville det da ha ført til lekkasjer av betydning. Har dette vært en viktig kontroll?:

Ja, i en del kommuner, men ikke i alle. Det er ulik kultur på hvordan en styrer økonomi, noen kommuner er forsiktige. Det er lettere for disse å falle inn i denne typen styring enn kommuner som så å si bruker pengene før de egentlig har fått dem. ... Det er jevnt over alt stram økonomi. Mange har vært nær på å ikke få godkjent budsjettet. Da har mange politikere ment at det skal være en generell nedskjæring, og ingen sektor skal skjermes. Det hadde i større grad blitt foretatt den type likelig nedskjæring hvis ikke aktivitetskravet hadde blitt handhevet så strengt,

sier fylkesmannen i fylke e.

Kontrollen med aktivitetskravet kan også ha vært nyttig i den forstand at det muligens kan ha ført til suboptimalisering, dvs. at vi har fått styrket omsorgstjenestene i dårlig utbygde kommuner – oftest kommuner med dårlig økonomi – fordi disse ville ha hatt særskilte behov for å lekke. Ikke fordi de har manglet vilje til å satse i omsorgssektoren, men fordi de samlet sett ikke har hatt råd til det. Uten aktivitetskravet kunne vi ha fått en parallellforskjøvet aktivitet, med uendret forhold i innsats mellom godt og dårlig utbygde kommuner. Aktivitetskravet har imidlertid mest sannsynlig tvunget kommuner med dårlig økonomi til å anvende midlene i PLO-sektoren.

5.2.5 Streng kontroll av aktivitetskravet – likevel bruk av skjønn

Vår undersøkelse viser at det *spesifikke* ved HPE-arbeidet i regional stat har vært å kontrollere i forhold til aktivitetskravet og å vurdere kommunale handlingsplaner. Det har blitt lagt betydelig og noe ensidig vekt på rapportering og saksbehandling i tilknytning til dette. Arbeid har også som nevnt, ofte blitt karakterisert som revisjonsvirksomhet som har representert en detaljovervåking av kommunene. Det må imidlertid samtidig tas til inntekt for at handhevingen av

kravet har blitt tatt på alvor og vurdert nøye og strengt. Det synes imidlertid å stå i tilsynelatende motsetning til inntrykket av at RS ofte har brukt skjønn og lempelighet i sine vurderinger av aktivitetskravet.

Det ligger imidlertid i de kontrollerte forholdenes egenart at det vil være nødvendig å utøve skjønn i handhevingen av aktivitetskravet. På vårt spørsmål om hvordan det har vært lagt opp i forhold til RS sin kontroll av aktivitetskravet, svarer et flertall av embetene at de tror aktivitetskravet blir varierende behandlet rundt om i landet. Det viser etter vår vurdering mest sannsynlig tilbake til innsikt i at problematikken er mangfoldig. Realitetene har antakelig ikke bestandig vært slik at det har vært mulig med ensartet behandling. Det synes mao å foreligge en rekke momenter som må vurderes ut fra skjønn. Derfor er det rimelig å forvente en viss variasjon i praksis. Regional stat sin samlede innsikt synes å tilsi at en her ikke har basert seg på standardiserte svar, men at forvaltningen av aktivitetskravet til en viss grad har måttet bero på skjønn i RS i forhold til kommunene. Sjøl om det er laget et felles og enhetlig opplegg, synes ikke det å oppfattes som en garanti for lik praksis mellom fylkene. Saksforholdene synes slik at de ikke bare kan kontrolleres tilfredsstillende med bakgrunn i et felles nøye utarbeidet regelverk.

Våre intervju i RS synes å vise at regional stat i en rekke fylker har nyttet betydelig grad av skjønn i vurderingen av hvilke typer driftsutlegg i eller nært knyttet til pleie- og omsorgssektoren, som kan aksepteres innenfor aktivitetskravet.⁸¹ Og sånn må det etter vår vurdering til en viss grad være. Det ville ikke – som tidligere nevnt – være rimelig å forvente at en her hadde lagt til grunn et opplegg der det på forhand i detalj var bestemt hva som lå innenfor og hva som lå utenfor aktivitetskravet. Det tyder på at regional stat har utvist rom for skjønn i sin praksis, sjøl om sentral stat har lagt opp til et strengt kontrollopplegg.

Vi har anført at regional stat både har vært nøye og streng samtidig som en har utøvd betydelig skjønn i forhold til aktivitetskravet. Det står tilsynelatende i motsetning til hverandre. Poenget er imidlertid at en kan ha ført nøye kontroll og samtidig anvendt skjønn i den forstand at en ikke har latt kontrollen få for vidtgående konsekvenser. Når det er sagt, kan slik praksis innebære avvik i forhold til et strengt aktivitetskrav.

⁸¹ En fylkesmann meddeler at kommunene henvender seg til RS med spørsmål om hva de kan eller må gjøre som er slik at RS synes det er godt nok. Dette viser etter vår vurdering at kommunene oppfatter RS som en instans som utøver skjønn i tilknytning til handhevingen av aktivitetskravet.

Her må vi for øvrig minne om at i det opplegget som gjaldt i 1998, var det nettopp åpnet for å utvise skjønn. Men slik Stortinget forlangte at aktivitetskravet skulle handteres fra og med 1999, ble rommet for skjønn i prinsippet fjernet. Det var fra nå av med små unntak lagt opp til betydelig 'mekanikk' i vurderingene av hvilke typer tiltak som kunne aksepteres som aktivitetsøkning, jf kap 1.5. Ved utgangen av 1999 var det som nevnt, likevel tvil i over halvparten av fylkes-embetene om hvorvidt de øvrige RS praktiserte kontrollen av aktivitetskravet på samme måte. Rommet for skjønn syntes ikke fjernet.

Særlig i fylker med mange kommuner med et godt utbygd tilbud, synes RS å ha utøvd nokså tøyelig praksis i forhold til hva som er godkjent som aktivitetsvekst. I så måte synes en ikke å ha utvist utpreget respekt for Stortingets innskjerping av aktivitetskravet. Bruken av skjønn synes imidlertid å ha vært fornuftig idet en ved slik praksis understøtter at en ikke har ønsket å opptre firkantet, dvs at handhevingen har fått utarte. I enkelte fylker mener imidlertid RS at en likevel kanskje har vært noe for firkantet og noen ganger gitt for lite rom for skjønn. Og bruken av skjønn må etter vår vurdering særlig utlegges som uttrykk for RS sitt sjølstendige bidrag til å dempe karakteren av sentralpålagt revisjonsvirksomhet. Det har etter vår vurdering ikke vært sentral stat som har oppfordret til bruk av skjønn. Skjønn har imidlertid oftest vært utøvd i de beste utbygde fylkene. Vi må dog understreke at skjønn som regel synes utvist i forhold til mindre utlegg og økonomiske poster. Sjøl om vi må anta at dette har inngitt et fornuftig inntrykk overfor kommunene, må det likevel ikke lede oppmerksomheten bort fra at aktivitetskravet jevnt over har vært handhevet nokså strengt.

Og vi må heller ikke glemme at bruken av skjønn vil måtte gjelde det vi må betegne som 'småpenger' i forhold til den tunge økonomien som har ligget inne ved at aktivitetskravet har fordret balanse og godkjenning av kommunenes samlede økonomiske årsbudsjett. I forholdet til samlet kommuneøkonomi og aktivitetskrav har nok samtlige fylkesmenn opptrådt nokså enhetlig. Og i den forstand har det vært en likhet i regional stat sin opptreden og i RS sitt forhold til kommune-sektoren. Alle har vært underlagt kommuneøkonomiens 'lover', og kommuneøkonomien har på sett og vis 'stått over' aktivitetskravet, idet det vesentlige som skjer i omsorgstjenestene, er betinget av styrken i den samlede kommuneøkonomien. Og det er den som legger de primære premissene og ikke statens krav og kontroll med driftsaktiviteten i pleie- og omsorgssektoren. Rom for å utøve skjønn er antakelig oftest skapt ut fra innsikt i det siste.

Avslutningsvis vil vi peke på at sjøl innenfor dette området av i verksettingen av HPE, hvor sentral stat har utformet og satt gjennom utførlige styringskrav, er det etter vår vurdering utvist betydelig grad av skjønn i regional stat. Dette knytter igjen an til vårt hovedinntrykk som går ut på at HPE i de tre første årene av handlingsplanperioden allment er blitt implementert med et betydelig innslag av skjønn uten alt for streng sentral styring. Det gjelder også investeringstilskuddene - dvs utbyggingen av sykehjemsplasser og omsorgsboliger - hvor det ble lagt sparsomme statlige føringer på kommunenes investeringer de første årene.⁸²

5.3 Omkostninger ved kontroll av aktivitetskravet i forhold til pleie- og omsorgssektoren samlet sett

Vi har tidligere vist til at regional stat bl.a. har karakterisert arbeidet med aktivitetskravet som endimensjonalt og snevert. Slike oppfatninger i RS viser også etter vår vurdering til at den nøye handhevingen av aktivitetskravet i utilbørlig grad kan ha gått på bekostning av andre relevante og viktige aspekter ved iverksettingen av HPE.

Vi vil her peke på noen sammenhenger der handhevingen av aktivitetskravet kan ha hatt omkostninger som ikke bestandig kan vurderes som gunstig når en betrakter utviklingen av omsorgstjenestene under ett. Hva har så den nøye kontrollen av aktivitetskravet eventuelt gått på bekostning av? Dette drøfter vi på grunnlag av de erfaringer regional stat hadde to og et halvt år ut i HPE-perioden. En mer fullstendig drøfting av effekter og konsekvenser av handhevingen av aktivitetskravet kan vi først få når vi har kunnskap om hvilke erfaringer kommunene har gjort med dette samt omfanget av den effekt aktivitetskravet har hatt på øvrige kommunale sektorer, særlig skoler og barnehagedrift.

I dette avsnittet peker vi på trekk ved implementeringen av HPE som viser at sider ved handheving av aktivitetskravet er blitt opplevd som for detaljert og dels unødvendige.

⁸² Dette hovedinntrykket fra investeringssida er utførlig dokumentert i vårt notat om : *Handlingsplan for eldreomsorgen. Regional stats vurdering av investeringstilskuddene. Noen erfaringer midtveis i byggeperioden.* NIBR-notat 2001:107.

5.3.1 Arbeidet med aktivitetskravet har vært preget av revisjonspreget opptelling

Vi har vist at regional stats arbeid med HPE i svært stor grad har vært preget av kontrollen med aktivitetskravet, med mye og ensidig vekt på rapportering og saksbehandling i tilknytning til dette. Denne detaljovervåkingen av kommunene er også ofte blitt opplevd og karakterisert som revisjonsvirksomhet. Og regional stat i flere fylker framhever de revisjonspregete trekkene ved embetenes arbeid med å handheve aktivitetskravet. Fylkesmannen i fylke f peker på at innholdet i rundskrivene fra SHD oftest dreier seg om opptelling. Forventningene til RS i sentral stat *"har vært klar på at en skulle regne, og den forventningen har vært tydelig"*, sier fylkesmannen i fylke e. *"Sentral stat har vært klarest på det som kan telles. Det har vært sjølsagt klart at RS har måttet følge pengene, for å se til at de har gått dit de skulle"*, sier fylkesmannen i fylke b.

Det har blitt *"for mye 'aktivitetskrav' – det blir for mye 'manipulering' med tall"*, fortsetter han og tenker tilbake på arbeidet med HVPU-reformen som ble opplevde som *"et mye videre arbeid, hvor vi jobbet mye nærmere tjenestene. Arbeidet med HPE er mer revisjonsarbeid, mer revisjonspreget"*.

Regional stat synes å gå så langt som å si at det genuine ved arbeidet med å iverksette HPE har vært det en opplever som revisjonsvirksomheten. Det meste har dreid seg om tall, sier regional stat. Det har igjen redusert anledningen til arbeid med øvrige spørsmål i tilknytning til iverksettingen av Handlingsplan for eldreomsorgen. Og oppfatning av arbeidet med å kontrollere aktivitetskravet som revisjonsvirksomhet, har også hos noen bakgrunn i oppfatningen av at det ville ha vært mer hensiktsmessig å overføre tilskuddene til drift direkte til kommunene, uten denne typen kontroll.

Regional stat synes også indirekte å reise spørsmål om Stortinget har tenkt godt nok gjennom betydningen av at tyngdepunktet i RS sin samlede innsats har blitt dreid så vidt mye mot aktivitetskravet. En kan også reise spørsmål om i hvilken grad det å tukte kommunene i 'riktig bruk' av statens midler, har vært en sentral del av de egentlige intensjonene med HPE. Når sentral stat satser så vidt stort som en har gjort i HPE, er det i det nedlagt en fortelling til kommunene om hvor viktig staten anser innsatsen på området. Etter vår vurdering har Stortinget og staten gjennom den storstilte satsingen også tillagt seg rollen til den som går foran med et lære-eksempel. På den bakgrunn kan en reise spørsmål om den revisjonsvirksomhet som RS har blitt pålagt i til

knytning til aktivitetskravet, kan ha bidratt til å underminere den oppfordring til kommunale egenbidrag og spleis som underforstått burde følge av en slik generøsitet fra sentral stat. Den sterke fokus på revisjon kan ha formidlet det inntrykk at HPE i sin helhet ensidig dreide seg om statlige midler, siden det var disse midlene som fikk regional stats argusøyne på seg. Regional stat sin bruk av skjønn – jf pkt 5.2.5 foran – kan imidlertid forstås som et bidrag til å dempe det inntrykket.

5.3.2 Arbeidet med aktivitetskravet har fortrent annet relevant arbeid i regional stat i tilknytning til HPE

Regional stat i de fleste av våre informantfylker peker på at fokuseringen på aktivitetskravet har dominert RS sin kontakt med kommunene. Det har stått så sentralt at en mener det har fortrent og gått ut over regional stats arbeid med øvrige aspekter ved iverksettingen av HPE. *"Telling av timeverkene - hendene - i tilknytning til aktivitetskravet har stått sentralt. Det har blitt for mye papirarbeid og revisjonsvirksomhet, og mindre tid til faglig utviklingsarbeid, fokus på tjenestenes innhold og sammensetning og fornyelse av eldreomsorgen"*, hevder RS i fylke b. *"Vi har fått en stilling til opptelling. Derfor synes vi i RS at vi ikke har nok ressurser og tid til HPE-arbeidet. Vi har jobba 30 år i helse- og sosial. Derfor blir det meningsløst å telle"*, sier fylkesmannen i fylke a. Regional stat i flere fylker beklager at det har blitt så sterk fokuseringen på aktivitetskravet at øvrige aspekter ved HPE-arbeidet ikke har blitt ivaretatt på tilfredsstillende måte.

Det øvrige arbeid med denne handlingsplanen har artet seg slik at noen embeter synes at det har vært vanskelig å skille mellom hva som har vært spesifikk HPE-virksomhet ut over aktivitetskravet og hva som har vært del av RS sitt ordinære arbeid i sektoren. Annet arbeid er blitt utført som del av regional stats generelle arbeid overfor kommunene i pleie- og omsorgssammenheng. *"Vår øvrige beskjeftigelse med HPE blir imidlertid mest overlatt som del av vårt øvrige ordinære arbeid"*, sier fylkesmannen i fylke a. Og føyer til at: *"Hvis vi ikke hadde forsøkt å trekke med resten, hadde dette blitt meningsløst"*.

Under nettverkssamlingen på Sola i januar 1999 ble det pekt på faren for at kontrollprosedyrene knyttet til de øremerkede tilskuddene ville gå på bekostning av styring gjennom dialog, rådgivning og samarbeid

med kommunene gjennom kompetanseheving⁸³. Og fra regional stats side ble sentral stat bedt om en avklaring av hvor hovedvekta burde ligge. Vår undersøkelse tyder imidlertid på at det øvrige arbeid med HPE i regional stat har hatt svak posisjon, så svak at det øvrige i liten grad har stått fram som HPE-arbeid. Arbeid med aktivitetskravet synes langt på vei å være det eneste som er oppfattet som slikt arbeid.

Vårt inntrykk fra intervjuene i enkelte embeter er at regional stat ikke er overbevist om at sentral stat har tenkt godt nok gjennom betydningen av at tyngdepunktet i RS sin samlede innsats har blitt dreid så vidt mye mot aktivitetskravet. *"Det kan være en viss fare for at kontrollprosedyrene knyttet til de øremerkede tilskuddene går på bekostning av styring gjennom dialog, rådgivning, kompetanseheving og samarbeid med kommunene. Sjøl om det ikke står om enten eller – gulrot eller pisk – så er det av vesentlig betydning å vite hvor tyngdepunktet skal legges mht valg av virkemidler i den statlige styringen"*, sier fylkesmannen i et fylke.

Regional stats arbeid har mest dreid seg om kvantitet. *"Det er kvantitet det dreier seg om. Lite handler om kvalitet"*, sier fylkesmannen i fylke d. *"Den biten som går på kvalitet, har fått for liten plass. Kvalitetsforskriften lever sitt eget liv, et sted bak veggen. Fokus har vært på det en kan telle"*, føyer en annen fylkesmann til. *"Det svikter på kvalitet"*, sier en tredje. *"Det er f. eks dårlig med enkeltvedtak i hjemmesykepleien. Mange kommuner er svake på saksbehandling og det er mye igjen på kvalitetssida i pleie- og omsorg"*. Fylkeslegen i fylke a hevder at *"En burde også som del av HPE, ha utviklet et opplegg for premiering av de kommuner som har beflittet seg på å utvikle kvalitet"*. Fylkesmannen i fylke e hevder imidlertid at: *"Vi har også sett at både enkeltvedtak og bruk av kvalitetsforskriften er nyttet hyppigere, men dette er dog ikke en spesifikk følge eller del av HPE"*.

I følge RS står det en god del igjen å gjøre i pleie- og omsorgstjenestene. Fylkeslegen i fylke a er nokså overbevist om at en i RS har brukt for mye tid på kontroll på bekostning av rådgiving og arbeid med kvalitet og stiller spørsmålsteget ved å tilføre kommunene driftsmidler gjennom strengt kontrollerte øremerkede tilskudd.

⁸³ Skal en legge vekt *"på styring ved bruk av pisk, dvs. ved kontroll av planer og øremerkede midler? Eller ved gulrot, dvs. ved rådgivning, dialog og kompetanseoppbygging ?... Hva tror statssekretæren gir best resultat?"*, ble det spurt under Fylkesnettverkssamlingen på Sola 14.-15. januar 1999, Referat, NIBR, januar 1999.

Hadde midlene kommet gjennom rammeoverføringer, hadde vi fått mer tid til tilsyn og rådgivning – til kvalitetsarbeid. Trykket fra politikerne i eldreomsorgen er der fra før. En hadde fått til omtrent det samme med midlene overført i rammer. Kommunene har satset i eldreomsorgen gjennom mange år, lenge før HPE. Og en har tidligere hatt store trefninger med kommunene om dette.

Dette kan samtidig tolkes som uttrykk for at det går grenser for hvor langt RS er villig til å forsvare nødvendigheten av kontrollen av aktivitetskravet.

Regional stat synes videre å dele den oppfatning at arbeidet med aktivitetskravet har vært lite meningsfylt i betydningen å utvikle tjenestenes innhold⁸⁴. Omsorgsideologi og spørsmål knyttet til kvalitet har ikke vært i fokus⁸⁵. Det har RS tatt opp med departementet (SHD), *"men de sier at vi må sikre og telle"*, sier fylkesmannen i fylke d. I Danmark startet en reformeringen av omsorgstjenestene på 1980-tallet med en ideologidebatt. Her oss startet en med tall. *"Det vil på sikt kunne vise seg at det hadde vært tjenlig at vi også her i Norge hadde tatt en debatt om innholdet i tjenestene"* sier fylkesmannen i fylke a.

Fordi det har vært slik, har regional stat i sin kontakt med kommunene tatt opp andre målsettinger, som f.eks kvalitetsarbeid (ofte i samarbeid med kvalitetsrådgiver hos fylkeslegen), tjenestesammensettingen, osv.. I den grad RS har arbeidet med andre oppgaver i tilknytning til HPE, er det imidlertid RS som sjøl har definert dette som en del av HPE-arbeidet og brakt det inn som tilleggsoppgaver som del av RS sitt generelle arbeid. Dette har mao sprunget ut av forventninger RS har stilt til seg sjøl. Sentral stat har sjølsagt sett positivt på dette.

Det er også på bakgrunn av at sentral stat ikke har lagt opp til at RS i særlig grad har skullet beskjefte seg med andre oppgaver ved i verk

⁸⁴ En fylkeslege vi intervjuet, ga sin tilslutning til at det for såvidt hadde vært nødvendig å kontrollere. Han reiste likevel spørsmål om kommunene derigjennom får til bedre tjenester. I så henseende mente han at hele kontrollaktiviteten *"for så vidt kunne ha vært"...* HPE har representert en *overdreven detaljovervåkning av kommunene*.

⁸⁵ På vårt spørsmål om balansen mellom pålagte oppgaver fra sentral stat og de mer kvalitative sidene hadde vært drøftet i styringsgruppa for handlingsplanarbeidet i regional stat, svarte fylkesmannen i fylke a at det mest hadde dreid seg om tall, og føyde til: *"har du hørt om geitebukken som itte kunne telje til ti?"* (Prøysen).

settingen av HPE, at vi må forstå regional stat sin karakteristikk av sitt HPE-arbeid som snevert kontroll- og 'revisorarbeid'

Aktivitetskravet har som nevnt vært nødvendig ut fra oppdragsgiver - sentral stat - sine konkrete behov for å forsikre seg om at betydelige midler gikk til det de var forutsatt å gå til. Men det kan reises spørsmål om handhevingen av aktivitetskravet har vært nødvendig på samme måte i forhold til å utvikle omsorgstjenestene. Noen vil hevde at dette har kommunene gjort før, og ville antakelig ha gjort like godt uten aktivitetskravet.

Vi har ikke drøftet med regional stat hvordan en har ment at opplegget for iverksettingene av handlingsplanen burde ha vært utformet. Dette fordi det følger av vårt prosjektdesign at vi ikke beskjefter oss med hypotetiske spørsmål. Men sette i lys av vårt datamateriale og erfaringene fra intervjuene, synes det å avtegne seg en del spørsmål som RS antakelig burde ha vært mer direkte involvert i. Det gjelder f.eks. forholdet og balansen mellom sykehjem og omsorgsboliger og rekkefølgen på byggeprosjektene i kommunene. Det gjelder også disse boformenes spesifikke funksjon og disse botilbudenes egenart i en helhetlig tjeneste samt demensproblematikken. Det samme gjelder tjenestetilførselen betydning for omsorgsboligenes funksjon og sammenhengen mellom investeringer og drift i tidsperspektiv. Og sist, men ikke minst kvalitetsproblematikken i vid forstand.

På samme måte som en opererte med rapporteringsrutiner for bruken av driftsmidlene, burde en ha utformet et opplegg som under veis ville ha gjorde det mulig og samle inn systematisk kunnskap om regional stats vurderinger i forhold til allment sentrale spørsmål i utviklingen av en framtidretta pleie- og omsorgstjeneste. I etterpåklokskapens lys vil det etter vår vurdering reise seg spørsmål langs slike linjer. Og de lå der allerede i utgangspunktet. Målsettingene for statens Handlingsplan for eldreomsorgen - slik de var nedfelt i St meld nr 50 (1996–97) - favnet langt videre enn de kvantitative knyttet til bygging og drift, og som hittil har fått nesten all oppmerksomhet. Det kommer vi tilbake til i et eget notat fra dette prosjektet.

5.4 Noen motforestillinger til statens inngrep i det lokalt sjølstyre

Handlingsplanen for eldreomsorgen og handhevingen av aktivitetskravet har som tidligere nevnt, også vært villet politikk i den forstand at staten har ønsket å gå tungt inn på ett felt ad gangen samtidig som

en har ønsket å styre den kommunale aktiviteten i betydelig grad. Hvis det er slik at Stortinget skal bestemme, er det hensiktsmessig med handlingsplaner og øremerkede midler. Og gjennom HPE har Stortinget styrt kommunene i stor grad på driftssida. Sett i forhold til gjeldende regler ved rammeoverføringene, er det inngripen i det lokale sjølstyret når staten eksplisitt forlanger å få se hva pengene spesifikt går til og lager et eget rapporteringssystem for nøye å verifisere dette.

I kap 4 viste vi at handhevingen av aktivitetskravet i mange kommuner har gått på bekostning av mulighetene til en helhetlig styring av økonomien og på det lokale sjølstyret prinsipielt og reelt. Og inngrepet i det lokale sjølstyret har vært radikal i den forstand at en ikke bare har kontrollert vekst i henhold til tilførte tilskuddsmidler, men for hele pleie- og omsorgssektoren. Sentral stat har imidlertid forsvart en så vidt sterk statlig styring og hele tiden ment at det har vært riktig strategi ut fra hensynet til å styrke dette tjenestetilbudet i kommunene.

I kap 4.3.3 viste vi at regional stat jevnt over ikke synes å ha opplevd arbeidet med aktivitetskravet som spesielt konfliktfylt, sjøl om en var helt på det rene med at det representerte inngrep i det lokale sjølstyret samtidig som en opplevde at kravet skapte vansker for mange kommuner. Kontroll av bruken av driftsmidlene synes gjennomført lite hemmet av prinsippet om lokalt sjølstyre. Dette fordi rommet for å ta hensyn til sjølstyre her var avskåret gjennom et sentralgitt presist opplegg for nokså nitidig kontroll som RS stilte seg bak og gjennomførte fordi en hadde de fullmakter som ga legitimitet overfor kommunene, dvs en viste til hva Stortinget hadde bestemt.

Så har vi spurt oss om hvorfor regional stat inntok en helt annen holdning her enn hva en gjorde i forhold til investeringstilskuddene, der en nettopp påberopte seg bl.a. prinsippet om lokalt sjølstyre når en avholdt seg fra å fraråde byggeprosjekter. Og vi har svart at RS har agert slik - tilsynelatende motsetningsfylt - fordi det forelå et avklart mandat og retningslinjer for arbeidet som ga legitimitet for å gripe inn. Regional stat ble slik fritatt fra å ta inn over seg spørsmålet om i hvilken grad dette var inngripen i lokalt sjølstyre. Det er på den bakgrunn at vi kan registrere at det generelt ikke har framkommet vesentlige motforestillinger i regional stat mot den inngripen i lokalt sjølstyre som handhevingen av aktivitetskravet åpenbart har representert.

Gjennom våre intervju i regional stat har det imidlertid likevel kommet fram enkelte *motforestillinger* til denne måten å gå fram på. Vi vil her kort referer til noen av disse. Det er imidlertid først med kunnskap om kommunenes egne vurderinger at vi kan få vite noe mer

utførlig om hvordan aktivitetskravet har blitt praktisert og opplevd. Det ville gi grunnlag for nærmere å kunne drøfte den faktiske effekten av statens kontroll med omsorgstjenestetilskuddet. Det kommer vi tilbake til annet sted i prosjektet.

Noe av den kritikk som har vært reist mot statens anvendelse av aktivitetskravet, har særlig gått på at den fratrar kommunene evnen og mulighetene til tilpasninger til lokale forhold og representerer dermed inngripen og begrensninger i kommunenes rett og plikt til egne prioriteringer og bruk av midler etter egen vurdering av behov.⁸⁶ Kommunepolitikerne spør for eksempel hvorfor de skal tvinges til å bruke penger på pleie- og omsorgsoppgaver når det er skole som framfor alt trenger til satsing. En har følt at handhevingen av aktivitetskravet på denne måten har gått på bekostning av det lokale sjølstyret. Overføring og kontroll av driftsmidler slik dette er effektivt i denne handlingsplanen, står for øvrig i sterk motsetning til intensjonene i kommuneloven som Stortinget vedtok i 1992.

Aktivitetskravet innebærer som kjent at en ikke – slik som ved rammeoverføringer – kan anvende midlene fritt, dvs i ulike sektorer etter lokale behov. Således setter aktivitetskravet det lokale sjølstyret ut av spill i den forstand og i den grad den enkelte kommune mener mer å trenge pengene til andre sektorer. Men her må det imidlertid anføres at driftstilskuddene i HPE ikke har vært ment som bidrag til en generell bedring av kommuneøkonomien. Kommuner som mener de ikke har behov for økt drift i omsorgssektoren, har kunnet velge å avstå fra midlene og være uberørt av HPE.

Det statlige driftstilskuddet har noen ganger fungert som en fristelse for kommuner med svak økonomi. I tråd med det som allerede er sagt fra regional stat om at HPE-arbeidet realpolitisk styres fra sentral stat, oppfattes aktivitetskravet som å legge tøffe føringer på kommunene. De gjør også oftest hva som kreves for å oppnå driftstilskuddene. *"Det er disse øremerkede midlene kommunen ser. De ser ikke HPE – fordi det lyser av slike midler"*, blir det framhevet ved et fylkesmanns-embete. Og det gis eksempel på at noen kommuner *tvinger seg sjøl* til å benytte disse pengene i situasjoner der kommuneøkonomien er svekket.

Og noen kommuner oppgir faktisk å være "kreative", fordi de er så presset på økonomi, og de opplever svært få frihetsgrader. En kan ikke

⁸⁶ Regjeringen er for såvidt klar over dette og ser det derfor som viktig å se på innretningen av virkemidlene på nytt når handlingsplanen er over, jf St meld nr 34 (1999-2000), s 6) og vår referanse til denne drøftingen i meldinga i kap. 4.4.1.

snakke om lokalt sjølstyre i tilknytning til de økonomiske prioriteringer noen kommunene gjør i denne forbindelsen, sier en ved fylkesmannsembetet i et annet fylke.

Noen har hevdet at vekta på kommunalt sjølstyre er en av de beste garantier for utviklingen av en kvalitativt bedre omsorgstjeneste⁸⁷. Etter noen fylkesembeters vurdering er imidlertid lokalpolitikk og kommunalt sjølstyre ikke bestandig noen garanti for det. Det er f. eks i en del kommuner stridigheter bygder imellom.⁸⁸ Det bør helst være tilbudslikhet mellom dem. Det er derfor noen ganger slike hensyn som styrer hva som blir resultatet, enn behovet hos befolkningen samlet sett. Bygdestridigheter om hvor tjenestetilbud bør befinne seg i en kommune er legitime ut fra et helhetshensyn. De er imidlertid i mindre grad rasjonelle ut fra sektorvurderinger, og de kan være direkte motstridige i forhold til fagvurderinger.

Aktivitetskravet representerer en overprøving av det lokale sjølstyret og støter an mot prinsippet om at kommunene bør tenke og agere *helhetlig*. Men i forhold til pleie- og omsorgssektoren som sektorhelhet har det imidlertid vært fullt kommunalt sjølstyre. Det har ikke vært noen hinder for lokale tilpasninger innen pleie- og omsorgssektoren i den forstand at kommunene ikke har kunnet bruke årsverkene til hvilke pleie- og omsorgstjenester de har ønsket.

Erfaringene fra intervjuene med regional stat viser at det er forholdet kommune/stat, dvs. forholdet til kommunalt sjølstyre som oftest framheves som mindre egnet ved dette handlingsplankonseptet. På den ene sida har imidlertid nesten enhver kommune i utgangspunktet fått det en har ønsket. Det var f.eks som nevnt nærmest full frihet i forhold til investeringene de tre første årene av planperioden. Slik sett har det vært sjølstyre. Men når de statlig driftsmidlene en gang er mottatt, har kommunene vært underlagt nokså streng statlig styring på driftssida. Slik sett har det vært innebygd motsetninger mellom lokal sjølstyre og

⁸⁷ I dette med 'kvalitativt bedre omsorgstjenester' legges imidlertid en rekke forhold inn, bl.a. dette med kvalifisert personell, en god organisering, bygningsmassens standard, men også fordeling av tilbudet rundt om i kommunene samt hvor bygningene er lokalisert i forhold til de enkelte bygdene. Begrepet er på langt nær entydig.

⁸⁸ At bygdene og de gamle kommunene før revisjonen av kommuneinndelingen i 1964 (Schei-komiteen) fremdeles gjør sine lokale interesser gjeldende også i pleie- og omsorgssektoren, går bl. a fram av rapport fra Nord-Trøndelag fra et annet prosjekt i denne sammenhengen: *Velferdsstat og velferdsskommune - den kommunale hverdagsvirkeligheten som arena for iverksetting for handlingsplan for eldreomsorgen*, Romøren et al, Rapport nr 1 og 2, NOVA 1999 og 2001.

statlig styring. De underliggende motsetningene som har ligget i dette, har en imidlertid overlatt til regional stat og kommunene å handtere.

5.5 Aktivitetskravet på bekostning av andre sektorer og kommunaløkonomisk helhet

Hvordan en disponerer i helse- og sosialsektoren - en sektor som binder opp betydelige deler av de fleste kommuners økonomi - vil ha vesentlig innvirkning på mulighetene i øvrige sektorer. Når eventuelle behov for besparelser ikke kan hentes fra denne sektoren over flere år, vil det noen ganger måtte få konsekvenser. Å stå så vidt konsekvent på kravet om opprettholdt akkumulert aktivitet over tid i en økonomisk tung sektor, kan i en god del kommuner ikke umiddelbart ha vært lett.

I kap 4.1 pekte vi på forhold som sannsynliggjør at det i kommuner med svak økonomi, kan ha oppstått et visst press på øvrige kommunale sektorer pga aktivitetskravet. Slike kommuner vil på sikt ikke kunne forsvare det driftsnivå som en 'tvinges' til gjennom å underkaste seg aktivitetskravet, slik en gjør når en velger å ta imot de statlige driftsmidlene. Og når budsjettet viser at en ikke har tilstrekkelig økonomi - og øvrige muligheter har vært uttømt innenfor rimelighetens grenser - kan eneste løsningen noen ganger å kutte i andre sektorer eller å avvikle drift.

Våre erfaringer og vurderinger tilsier at regional stat har opplevd kontrollvirksomheten som motsetningsfylt og til dels vanskelig. Vi har i kap. 4.2.2 vist at disse vanskelighetene i regional stat og i kommunene har vært knyttet til dilemma sprunget ut av opplevde motsetninger i forhold til kommunaløkonomisk helhet, som har gjort at aktivitetskravet er blitt karakterisert som ensporet og enøyd eller som noe som har stått fram som endimensjonalt, snevert eller nesten meningsløst. Disse karakteristika synes å ha til felles den oppfatning at aktivitetskravet har stått i et misforhold til en helhetsforståelse av kommunal aktivitet, dvs. at det på sett og vis ikke har vært realistisk fordi det bestrider helheten. Slike vurderinger gir grunnlag for hypotese om at gjennomført kontroll av aktivitetskravet kan ha hatt en viss pris i noen kommuner i den forstand at andre sektorer i ettertid vil ta sitt monn igjen i forhold til pleie- og omsorgssektoren.

Eksempler på forhold som sannsynliggjør at aktivitetskravet har gått på bekostning av andre kommunale tjenester

Det at aktivitetskravet har forhindret en helhetlig tilnærming til kommunaløkonomiske spørsmål, er f.eks kommet til uttrykk i motsetninger mellom sektorinteresser og dem som er satt til å ivareta helheten, særlig fylkesmannen og kommunale rådmenn. Vi har i denne rapporten vist at regional stat særlig har drøftet kommuneøkonomi i forhold til aktivitetskravet knyttet opp mot godkjenning av kommunebudsjettene. Konsekvensene av aktivitetskravet har imidlertid antakelig i liten grad nedfelt seg som lekkasjer fra pleie- og omsorgssektoren.

Derimot er det flere forhold som underbygger at det har funnet sted 'lekkasjer' den andre veien, dvs. at pleie- og omsorgssektoren har fått tilført midler på bekostning av andre kommunale sektorer. Stillstans eller redusert vekst i øvrige sektorer har antakelig i noen grad vært følgene av oppfyllelsen av aktivitetskravet i en god del kommuner. Intervjuene med regional stat viser at en del kommuner er blitt presset til å skjære ned i andre sektorer og har etterspurt råd om billige løsninger i regional stat. Det har vært øvrige sektorer som eventuelt har måttet vike, når helheten skulle ivaretas. En mulig betydelig negativ konsekvens som handhevingen av aktivitetskravet kan ha hatt, er at den har forstyrret den kommunal økonomiske helheten i den forstand at det har gått ut over utviklingen i andre sektorer, f.eks i barnehage- og skolesektoren, sjøl om vi foreløpig ikke kjenner omfanget.

Vi har samtidig vist at HPE ble gjennomført i en periode med lav realvekst i kommunenes inntekter med budsjettunderskudd eller svekket netto driftsresultat i flere kommuner (kap 4.1.1) Skjermingen av pleie- og omsorgssektoren gjennom aktivitetskravet fant mao. sted i en periode hvor kommunenes økonomiske situasjon jevnt over var blitt strammere og hvor kommunesektorens netto driftsresultat ble svekket. Slike forhold kan også ha bidratt til å øke utsiktene til at handhevingen av aktivitetskravet har gått ut over andre sektorer og den kommunale helheten.

Som pekt på i kap. 4.1.2 kan økt aktivitet i pleie- og omsorgssektoren ha hatt konsekvenser for øvrige sektorer ved at det kan ha påbeløpt utlegg på investerings- og driftssida som kommunene har måttet dekke ved egne midler. På driftssida f.eks. ved at lønnsøkninger og økte kommunale pensjonsforpliktelser kan ha bidratt til at de reelle kostnadene pr årsverk i tiltakende grad har oversteget det som dekkes gjennom de statlige driftstilskuddene til kommunene. Tiltakende påbeløpte kommunale 'egenandeler' på drift i pleie- og omsorgssektoren

har måttet blitt hentet inn ved tilsvarende redusert aktivitet i andre kommunale sektorer. Den kommunale medfinansiering av drift i pleie- og omsorgssektoren kan på den måten ha ført til press på andre kommunale sektorer.

Handhevingen av aktivitetskravet har gått ut på å kontrollere for at pleie- og omsorgssektoren *i sin helhet* oppnådde den vekst som skulle følge av de tildelte midlene, mens det vanlige er å kontrollere for aktivitet direkte knyttet til statlige tilskudd. Dette er således en relativt radikal måte å gripe inn i det lokale sjølstyret på, særlig tatt i betraktning at det gjelder en stor sektor og over fire år. Særlig det siste momentet sannsynliggjør at skjermingen av pleie- og omsorgssektoren i kommuner med dårlig økonomi, kan ha gått ut over øvrig kommunal tjenesteyting.

Det poenget forsterkes etter vår vurdering av at den nøye gjennomførte kontrollen, og særlig av det faktum at nesten samtlige kommuner til sist fikk godkjent aktivitetskravet. Dette synes å borge for at øvrige sektorer i liten grad har fått lettet sin økonomi gjennom lekkasjer fra de statlige midlene til drift i pleie- og omsorgssektoren. Den empiriske analysen ved NIBR (Toresen 2001) av kommuneregnskapene for 1998 bekrefter også at det i liten grad fant sted lekkasjer det året.

Vi vil også nevne at erfaringene fra enkelte kommuners måte å forholde seg til aktivitetskravet på, reiser spørsmålet om ikke kommunale driftsopplegg og investeringer helst bør ha et langsiktig preg, dvs være underlagt en lengre plan- og aktivitetsperiode, siden kommuner som regel ikke investerer litt i alt samtidig, men ofte tar sektor for sektor. Slik nås bare helheten på lengre sikt. Øremerkede midler som kommer relativt raskt - som under statens HPE - kan slik bidra til å undergrave kommunale overlegninger av langsiktig karakter, som bør være hovedtilnærmingen i en så stor sektor som aldri vil gå tom for oppgaver. Investeringer i henhold til tidsbegrensede handlingsplaner kan også lett få preg av skippertaksinnsats.

I tillegg til den generelle underfinansiering av de øremerkete tilskuddene som fant sted som følge av fravær av prisjustering for kostnadsutviklingen i sektoren (jf kap 4.1.2) vil vi oppsummerende peke på fem forhold som etter vår vurdering sannsynliggjør at kravet til uavkortet opprettholdt aktivitet i hele pleie- og omsorgssektoren, kan ha gått ut over andre kommunale tjenester og tiltak og den kommunal-økonomiske helheten:

1. Skjerming av pleie- og omsorgssektoren på driftssida gjennom aktivitetskravet fant sted i en periode med generelt strammere

kommuneøkonomi og svekket netto driftsresultat i mange kommuner,

2. Aktivitetskravet har ikke bare har styrt den drift som har vært direkte knyttet til de statlige øremerkede tilskuddene, men aktivitetene i hele sektoren samlet, samt at dette har pågått uavkortet i 4 år,
3. Nøye gjennomført kontroll karakterisert som revisjonsvirksomhet, samt det forhold at alle kommuner til sist fikk godkjent aktivitetskravet, sannsynliggjør at lite er avgitt fra pleie- og omsorgssektoren gjennom lekkasjer,
4. Regional stat må ut fra sine erfaringer av hva som har vært konsekvensene, ha vært vitne til betydelige urimeligheter i forhold til den kommunaløkonomiske helheten når RS karakteriserer handhevingen av aktivitetskravet som f.eks ensporet, snevert, umulig og nesten meningsløst for noen kommuner,
5. Regional stat har eksplisitt hevdet at en del kommuner direkte er blitt presset til nedskjæringer i andre sektorer.

Hvor omfattende 'lekkasjene den andre veien' har vært, er ikke analysert. Men vårt ikke-kvantifiserbare materiale kan tyde på at utilsiktede effekter har gjort seg gjeldende i et visst omfang. Det er etter vår vurdering så vidt betydningsfylt at det inngår blant de elementer som kan bidra til å karakterisere dette sentrale og spesifikke trekket ved handlingsplankonseptet som mindre egnet.

I neste avsnitt viser vi at mulighetene for at det skulle ville finne sted overføringer fra andre sektorer til pleie- og omsorgssektoren, nesten ikke var berørt, langt mindre vurdert som problem da en drøftet mulige alternative effekter av bruken av ikke-prisvridende tilskudd i St meld nr 50 (1996–97), Handlingsplan for eldreomsorgen. Det spørsmålet har også i liten grad vært tatt opp i regjeringens og Stortingets videre behandling av denne handlingsplanen. Sett på bakgrunn av at denne problematikken synes å være en vesentlig del av de utilsiktede konsekvensene som HPE har hatt for kommunene, mener vi det er viktig å belyse dette, også fra den iverksettende aktørs side, sentral stat.

5.6 Storting og regjeringers forhold til lekkasjer den andre veien

Våre data synes som nevnt å tyde på at det i en del kommuner har funnet sted lekkasjer den andre veien, dvs at andre sektorer i mer eller mindre grad har bidratt til driften i pleie- og omsorgssektoren fordi denne sektoren skulle ha den vekst som fulgte av aktivitetskravet. Da *Handlingsplan for eldreomsorgen* ble lagt fram, var en imidlertid nærmest utelukkende opptatt av at det ikke måtte finne sted lekkasjer fra pleie- og omsorgssektoren til andre sektorer.

På hvilken måte har Storting og departement (sentral stat) seinere forholdt seg til denne problematikken? Hvordan har myndighetene relatert streng kontroll av driftstilskuddene til kommunale økonomiske rammebetingelser? Har staten tatt opp spørsmålet om aktivitetskravet burde ha vært lempet på i forhold til endrede rammebetingelser siden konsekvensene av aktivitetskravet ville måtte variere med stramheten i kommuneøkonomien?

5.6.1 Gjennomgang av regjerings- og stortingsdokumenter

Vi ønsker her først å gjøre rede for hvordan regjeringer og Storting har forholdt seg til denne problematikken under veis i handlingsplanperioden⁸⁹. Vi har tatt for oss årene 1997-2002 og ønsker kronologisk å vise hvordan spørsmålet om mulige 'lekkasjer' fra andre sektorer til pleie- og omsorg, har vært behandlet.

Behandling av Handlingsplan for eldreomsorgen før oppstart

At det skulle ville finne sted overføringer fra andre sektorer til pleie- og omsorgssektoren pga streng kontroll av aktivitetskravet, var nesten ikke berørt, langt mindre vurdert som problem da en drøftet mulige alternative effekter av bruken av ikke-prisvridende tilskudd i St meld nr 50 (1996-97), *Handlingsplan for eldreomsorgen*. En nøyer seg med

⁸⁹ Som grunnlag for innsyn i dette legger vi til grunn de tre stortingsmeldingene som hittil er lagt fram om handlingsplan for eldreomsorgen, og de tilhørende innstillinger fra sosialkomiteen. Videre har vi nyttet kommuneøkonomiproposisjonene for årene 1998-2002 med tilhørende innstilling fra kommunalkomiteen samt statsbudsjettet (St prp nr 1) for 1998-2002 for Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regiondepartementet med tilhørende komiteinnstillinger. Referanser for disse er gjort rede for i litteraturlista, til slutt i denne rapporten.

å peke på det allmene forholdet at dersom øremerkede tilskudd forutsetter

en betydelig kommunal medfinansiering, er det fare for at prisvridende tilskudd først og fremst kommer økonomisk velstående kommuner til gode, kanskje kommuner som allerede har et godt tilbud (op cit s 40),

dvs de kommuner som har egne midler til medfinansiering til drift. Sosial- og helsedepartementet åpnet imidlertid i statsbudsjettet høsten 1997 for - slik vi viste til i kap 1.5 - at aktivitetskravet generelt kan lempes noe på ut fra en helhetlig vurdering basert på blant annet hensynet til kommunenes generelle økonomiske situasjon og eventuelt endrede forutsetninger i den enkelte kommunes økonomi. En synes å legge til grunn at endrete økonomiske forutsetninger - herunder konsekvensen for andre sektorer- bør få konsekvenser for aktivitetskravet⁹⁰.

I Sosialkomiteens innstilling til St meld nr 50 (1996-97), kommer innsikten i at prioritering og satsing i eldreomsorgen kan ha konsekvenser for andre kommunale sektorer, bare til uttrykk i forhold til kommuner som hadde fullført større utbygginger like før HPE tok til i 1998. Som ledd i argumentasjonen om å yte slike kommuner ekstra driftsmidler i regi av HPE i form av et skjønnstilskudd (gjort gjeldende fra 1999), peker sosialkomiteen på at

prioritering av eldreomsorgen kan f.eks ha gått på bekostning av skoleutbygging og kvalitet på undervisnings-tilbudet. Det vil derfor være riktig at øremerkede driftsmidler til eldreomsorgen også går til de kommuner som har lagt utbyggingen bak seg, og som i dag har høye driftsutgifter (op cit s 18)⁹¹.

En nevner imidlertid ikke denne problemstillingen i forhold til at det samme kan komme til å skje i tilknytning til driften av omsorgstjenestene i HPE-perioden, dvs at aktivitetskravet kan føre til at driftsmidler i pleie- og omsorgssektoren kan bli hentet inn på bekostning av

⁹⁰ Her heter det bl.a. at "*Kommuner som pga. vesentlige endrede forutsetninger, f. eks i sitt inntektsgrunnlag, må ha adgang til å vedta endringer i sine planer*" (St prp nr 1, SHD (1997-98), Statsbudsjettet 1998, s 96).

⁹¹ I tråd med dette ble det satt fram forslag om at "*Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 1998 legge inn en skjønnspott for å utjevne urimelige utslag ved at enkelte kommuner som nettopp er ferdig med store utbygginger innenfor eldreomsorgen, faller utenfor ordningen med forhøyede driftstilskudd*" (op cit s 18).

andre sektorer. Det kan imidlertid ha sammenheng med at sosialkomiteen var av den oppfatning at staten fullfinansierer de nye årsverkene i HPE-perioden idet sosialkomiteen understreker betydningen av

at kommunene fullt ut får kompensert de økte driftsutgiftene som følge av handlingsplanen for eldresatsingen i årene framover (Innst S nr 294 (1996-97) s 22).

Ved Stortingets behandling av meldinga sommeren 1997⁹² og i innstillingen fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 1998⁹³, gis det uttrykk for innsikt i denne typen konsekvenser, men den anvendes ikke på det som eventuelt kan komme til å skje i pleie- og omsorgssektoren i HPE-perioden. Dette viser imidlertid at en generelt er oppmerksom på at satsing i pleie- og omsorgssektoren kan gå ut over andre kommunale sektorer. Når en ikke overfører denne innsikten til det forhold at aktivitetskravet på samme måte kan føre til press på andre sektorer, har det muligens sammenheng med at en på det tidspunktet forutsatte at de tilførte årsverkene i regi av HPE skulle være *fullfinansiert* av staten ⁹⁴.

⁹² Da meldinga ble debattert i Stortinget, viste stortingsrepresentanten Valgerd Svarstad Haugland Krf) - i tilknytning til å innføre et skjønnstilskudd - til kommuner *"som har gjort store investeringer og som har store kostnader med det, som kanskje har gjort at dei har forsømt mange andre oppgaver i kommunen"* Ellen Chr Christiansen (Uav) argumenterte for overføringene av driftsmidlene i rammer, slik at kommuner som allerede hadde gjort jobben sin, kunne *"få noen av disse midlene, så de kunne styrke de områdene som er prioritert ned"*. Referat fra møte i Stortinget den 19. juni 1997, sak nr 7, Innstilling fra Sosialkomiteen om Handlingsplan for eldreomsorgen, Oslo 1997.

⁹³ Komiteens medlemmer fra Krf og SP viser - i sin argumentasjon for å overføre skjønnsmidler til kommuner som allerede har prioritert eldreomsorgen - til at slike prioriteringer f.eks *"kan ha gått på bekostning av skoleutbyggingen og kvaliteten på undervisningstilbudet"* og at ved tildeling av skjønnsmidler, vil disse *"kommunen få frigjort midler til skole"* (Innst S nr 284 (1996-1997), kap 2.8).

⁹⁴ *"Disse medlemmer vil understreke betydningen av at kommunene vil få kompensert for de økte driftsutgiftene som følge av eldresatsingen i årene framover"* (Innst S nr 284 (1996-1997)). Også komiteens medlemmer fra Høyre var opptatt av at *"kommunene får kompensert sine merutgifter til eldresatsingen i hele 4-års perioden. Det er avgjørende at vi unngår en ny statlig reform der kommunene ikke får dekket sine reelle kostnader"* (op cit kap 2.8).

I Handlingsplanens to første år - 1998-1999

Med bakgrunn i antatt stram kommuneøkonomi i 1999, foreslo Regjeringen, som tidligere nevnt, i statsbudsjettet for 1999 (St prp nr 1 (1998–99)), at det unntaksvis kunne bli aktuelt å fravike kravene grunnet den enkelte kommunes økonomiske situasjon. Regjeringen la således opp til at det også for året 1999 skulle utvises skjønn i forhold til aktivitetskravet på grunnlag av vurdering av kommunenes allmene økonomiske situasjon, dvs at aktivitetskravet kunne fravikes. Men en nevnte ikke eksplisitt at det ellers ville kunne gå ut over andre sektorer⁹⁵.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 1999 innskjerpet imidlertid Stortinget - som allerede nevnt i kap 1.5 - kravet til aktivitet overfor kommunene, i det en mente midlene eksklusivt skulle brukes i omsorgstjenestene. En frarådet at øremerkede bevilgninger til eldreomsorg eventuelt ble brukt til andre formål i kommunene, jf Innst S nr 11 (1998–99). Stortinget fjernet den fleksibilitet som lå i de unntak og fravik som det i 1998 kunne være mulig å foreta i forhold til aktivitetskravet. Det innebærer at andre sektors behov ensidig og fullt ut må vike i forhold til pleie- og omsorgssektoren, som må få sitt tilmålte uavkortet og uansett.

I presentasjonen av det økonomiske opplegget for kommunene i 2000, nevner regjeringen for første gang eksplisitt at en ikke *"ser bort fra at gjennomføringen av handlingsplanene vil kunne kreve redusert aktivitet på andre tjenesteområder"* ... I lys av den finansielle situasjonen vil det i enkelte kommuner kreves

omprioriteringer og innsparinger i andre kommunale sektorer for å oppnå nødvendig budsjettbalanse (St prp nr 69 (1998-99), Om kommuneøkonomien 2000 m.v. s 17).

I innstillingen til kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 sier Aps medlemmer i kommunalkomiteen at de er *"noe usikre på om kommunene med dette forslaget* (om å følge den opprinnelige framdriftsplanen for HPE, vår anmerk.)

⁹⁵ I St prp nr 1, SHD (1998–99), la en til grunn at *"Staten vil på bakgrunn av kommunenes økonomiske situasjon unntaksvis kunne vurdere nærmere de aktivitetskrav som stilles ved tildelingen av de øremerkete midlene. Fylkesmannen og fylkeslegen skal gjennomgå de kommunale handlingsplanene før de øremerkede tilskuddene for 1999 utbetales, og embetene vil i den sammenheng også ta hensyn til den enkelte kommunes økonomiske situasjon"* (op cit , s 87). Dette innebærer at staten legger opp til å kunne fravike aktivitetskravet ved tildeling av driftsmidler til den enkelte kommune.

får mulighet til å benytte seg av de øremerkede midlene siden kommuneøkonomien er så stram. Disse medlemmer har fått signaler om at de sektorene som blir hardest rammet på grunn av en vanskelig kommuneøkonomi er oppvekst og skole (Innst S nr 220 (1998-99),

Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v., s 8).

Her antydes igjen at det er *sammenheng* mellom evne til medfinansiering og bruk av tilskudd, og at dette kan ha innflytelse på andre sektorer. Det må vi også anta må gjelde eventuelle egenandeler på de statlige driftstilskuddene.

Komiteens medlem fra SV viser til at

opplegget for eldrereformen med aktivitetskrav knyttet til øremerkede midler, har ført til at budsjettposter som går til barn og unge, har opplevd store kutt. Dette var kjent da budsjettet ble vedtatt, og dette medlem vil derfor hevde at dette er en villet politikk fra flertallet (op cit s. 18).

Komiteens medlem fra SV viser videre til

noen av de negative virkningene som kan følge av at øremerkede midler krever kommunal medfinansiering. For det første kan vil de kunne tvinge fram kutt på områder av like vital nasjonal viktighet som de tjenestene en ønsker å få styrket gjennom øremerkingen. Som eksempel kan nevnes kuttene i skolesektoren og andre tiltak for barn og unge som følge av eldrepacka ⁹⁶.

Her uttales det direkte fra deler av kommunalkomiteen at f.eks. omsorgstjenestetilskuddet gjennom et opprettholdt aktivitetskrav går direkte ut over andre sentrale navngitte kommunale sektorer. Men ingen foreslår lemping av strengheten i aktivitetskravet som Stortinget gjorde gjeldende høsten 1998.

⁹⁶ Medlemmet viser videre til at *"En annen negativ virkning er at ordningen forsterker forskjellen mellom kommunene. Kommuner med god økonomi kan nytte seg slike midler, mens fattige kommuner som mest trenger til styrking, ofte mangler penger til den egenfinansiering som må til"* (op cit s 29-30). For øvrig viser komiteens medlemmer fra AP og SV *"til den stramme økonomiske situasjon i kommunesektoren 1998-99 og at dette spesielt har gått ut over tjenestetilbudene til barn og unge"* (op cit s 39).

Avslutningsfasen -årene 2000-2002

I tilknytning til Handlingsplanen for eldreomsorgen slår en i kommuneøkonomiproposisjonen igjen fast at den innebærer

en sterk statlig styring av kommunesektoren. Det har vært nødvendig og hensiktsmessig i en periode der det har vært viktig med målrettet innsats for å bygge opp denne sektoren i kommunene... Men en slik innretning har også kostnader, bl.a kan det hevdes at dette begrenser kommunenes muligheter til tilpasning til lokale forhold. I tillegg vil en sterk øremerking kombinert med aktivitetskrav, ha konsekvenser for andre sektorer, eller for kommunenes finansielle situasjon generelt (St prp nr 62 (1999-2000),

Om kommuneøkonomien 2001 m.v., op cit s 35). En innrømmer nå åpent at aktivitetskravet kan ha konsekvenser for andre sektorer. Likevel foreslår en ikke å lempe på kravet.

I St meld nr 34 (1999-2000), *Handlingsplan for eldreomsorgen etter 2 år*, vurderer en i kapittel 5 de økonomiske virkemidlene nærmere. En viser bl.a til at:

Selv om aktivitetsveksten innenfor handlingsplanens rammer har vært tilfredsstillende, er det i en periode med stramme kommuneøkonomiske rammebetingelser kombinert med strenge aktivitetskrav, en viss risiko for at dette kan gå ut over andre deler av den kommunale tjenesteproduksjonen (op cit, s 37).

En følger imidlertid ikke opp dette. I meldinga er en mer opptatt av lekkasjer *fra* pleie- og omsorgssektoren og ikke *til*.

På tross av anføringen ovenfor, konkluderer en i meldinga sammenfatningsvis med at

veksten i pleie- og omsorgstjenesten er gjennomført i en periode med lav realvekst i kommunenes inntekter, noe som kan ha vært medvirkende til økt budsjettunderskudd og svekket netto driftsresultat. De øremerkede driftstilskuddene ser imidlertid ikke ut til å redusere utgiftene til andre sektorer (St meld nr 34 (1999-2000), op cit s 8).

I Sosialkomiteens innstillingen til St meld nr 34 1999-2000⁹⁷ nevnes ikke spørsmålet om hvorvidt aktivitetskravet eventuelt hadde gått ut over andre sektorer. Spørsmålet ble heller ikke nevnt i Stortingets debatt om meldinga 1.2. 2001.

I Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2001 m.v (Innst S nr 252, 1999-2000), er det imidlertid ingen som tar opp spørsmålet om eventuelle konsekvenser av aktivitetskravet for andre sektorer, bortsett fra SV, som spesielt vil påpeke

at aktivitetskravene og de kommunale egenandelene knyttet til gjennomføringen av eldresatsingen, har ført til at skole og tiltak for barn og unge har blitt systematisk svekket de siste åra. Resultatrapportene fra aktivitetsutviklingen i kommunesektoren som er inntatt i proposisjonen, viser klart at skolen har vært taperen de siste åra (Innst S nr 252, (1999-2000, s 15).

I kommunalkomiteens og sosialkomiteens innstillinger til statsbudsjettet 1998-2001 har ikke spørsmålet om aktivitetskravets konsekvenser for øvrige sektorer vært nevnt⁹⁸, bortsett fra i tilknytning til statsbudsjettet for 2001, HPEs siste år. Her viser komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti til et utall av appeller fra kommunene

som beskriver en svært dramatisk situasjon. Kommunene mangler frie inntekter for å løse ut de øremerkede tilskuddene. I flere år har manglende prisomregning, etterslep fra underfinansierte reformer og lønnsoppgjør, økt egenbetaling, akkumulering av underskudd, mer øremerking, salg av kommunale eiendommer og tapping av fond, ført til en svekket kommuneøkonomi (op cit s. 5).

⁹⁷ Innst S nr 92 (2000-2001), *Innstilling fra sosialkomiteen om Handlingsplan for eldreomsorgen 2 år etter, og St meld nr 28, Innhold og kvalitet i omsorgstjenestene* (Stortinget debatterte meldingene 1. februar 2001).

⁹⁸ Vi har gått gjennom samtlige *innstillinger til statsbudsjettet* fra sosialkomiteen og kommunalkomiteen for årene 1998-2002 (Innst til Statsbudsjettet 1998-2002, SHD og KR D, Innst S nr 5 og nr 11). I Sosialkomiteens innstillinger er spørsmålet om hvorvidt aktivitetskravet har ført til press og lekkasjer fra andre sektorer til pleie- og omsorgssektoren, overhodet ikke vært nevnt. Vi har imidlertid ikke gått gjennom referatene fra Stortingsforhandlingene i disse forbindelsene, og er således ikke kjent med hvorvidt dette spørsmålet er nevnt her. Men om det har vært nevnt, har det imidlertid ikke nedfelt seg i seinere budsjettproposisjoner og innstillinger til disse.

Og ved behandlingen av kap 586, Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser, understreker komiteens medlem fra SV at

kravet til egenandeler knyttet til eldresatsingen har tvunget kommuner til å kutte på tilbudet til barn og unge (Budsjett-innst S nr 5 (2000-2001). s 10).

Dette er imidlertid en generell anføring uten at en eksplisitt nevner driftskostnadene og aktivitetskravet knyttet til pleie- og omsorgssektoren i HPE-perioden 1998-2001.

Problemstillingen er ikke tatt opp i proposisjon om kommuneøkonomien for 2002, ei heller i statsbudsjettet.

Spørsmålet om hvorvidt aktivitetskravet har ført til reduksjoner i andre sektorer, er ikke berørt av flertallet i kommunalkomiteen⁹⁹. Men noen medlemmer har pekt på problemer knyttet til kommunenes medfinansiering og voksende egenandeler knyttet til statlige øremerkede tilskudd. Komiteens medlemmer fra KrF og SP har merket seg

at kommunene melder om at egenandelene i forbindelse med eldresatsingen er høyere enn beregnet (Innst S nr 326 (2001-2002), s 25).

Og komiteens medlem fra SV

viser til meldinger fra kommuner som må prioritere høyere egenandel enn beregnet for å komme med i eldresatsingen. Dette går direkte utover andre tilbud i kommunene, og barn og unge er spesielt utsatt. Siste kjente tall for underfinansiering er 3,7 milliarder kroner (op cit s 12).

Dette medlemmet viser videre til

manglende kompensasjon for pris- og lønnsvekst. I tillegg er flere reformer underfinansiert og kommunenes reserver brukt opp. Dette medlem viser til at underfinansieringen spesielt av eldrereformen, har gått ut over tilbudet til barn og unge (op cit s 17-18).

I St meld nr 31 (2001-2002), *Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen*, konkluderer en imidlertid med at

⁹⁹ Innst S nr 326 (2001-2002), Innstilling til kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002.

Bruk av øremerkede omsorgstjenestetilskudd kombinert med klare aktivitetskrav og sterk grad av statlig styring har i hovedsak virket etter hensikten (op cit s 17).

I Innst S nr 263 (2001-2002), til St meld nr 31 (2001-2002), gir ikke sosialkomiteen til kjenne noen kritikk av den måten aktivitetskravet er blitt praktisert på, dvs som et klart krav om sterk statlig styring. Noen medlemmer uttrykker på den andre siden bekymringer for hvordan staten og kommunen vil følge opp de føringer på drift i pleie og omsorgssektoren som både følger av å holde etablert nivå og å følge opp de kvalitative sidene og særlig kapasitetsøkningen som er innebygget i de tiltakende påplussinger i byggeprosjekter, jf innstillingas kap 5, om Kommunale erfaringer og utfordringer (s 7-8).

5.6.2 Sammenfatning av Regjeringer og Stortingets behandling av lekkasjer 'den andre veien'

Regjeringers behandling

I St meld nr 50 (1996-97), *Handlingsplan for eldreomsorgen*, tok en som nevnt ikke opp spørsmålet om at strengt kontrollert bruk av ikke prisvridene øremerkede tilskudd eventuelt kan få konsekvenser for andre kommunale sektorer. I statsbudsjettet for både 1998 og 1999 åpnet imidlertid Sosial- og helsedepartementet for en helhetlig vurdering ut fra hensynet til kommunenes generelle økonomiske situasjon og eventuelt endrede forutsetninger i den enkelte kommunes økonomi. Og i tråd med det foreslo en å lempe på aktivitetskravet og utvise skjønn i denne sammenhengen.

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 nevner regjeringen for første gang eksplisitt muligheten for at gjennomføringen av handlingsplanene vil kunne kreve redusert aktivitet på andre tjenesteområder. Og i proposisjonen for 2001 peker en på at øremerking kombinert med aktivitetskrav kan ha konsekvenser for andre sektorer eller for kommunenes finansielle situasjon generelt. En gir til kjenne klar innsikt i at aktivitetskravet kan ha konsekvenser for andre sektorer, men en går ikke videre med forslag om å lempe på det. Og i framleggene om kommuneøkonomien for 2002 og 2003, berøres ikke denne problematikken.

I St meld nr 34 (1999-2000), *Handlingsplanen 2 år etter*, gir en uttrykk for at det i en periode med stram kommuneøkonomi kan være risiko for at en streng handheving av aktivitetskravet kan gå ut over øvrige kommunale tjenester. Likevel holder en på at dette ikke har redusert utgiftene i andre sektorer. I St meld nr 31 (2001-2002),

Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen, konkluderer en med at denne delen av HPE-opplegget i hovedsak har virket etter hensikten, og en ser ikke noe vesentlig problematisk i dette.

Stortingets behandling

I Sosialkomiteens innstilling til meldinga om *Handlingsplan for eldreomsorgen*, kommer innsikten i at prioritering av eldreomsorgen kan ha konsekvenser for andre kommunale sektorer, bare til uttrykk i forhold til kommuner som tidligere hadde fullført større utbygginger. Stortinget innskjerpet imidlertid i statsbudsjettet for 1999 aktivitetskravet og la til grunn at det statlige driftstilskuddet eksklusivt skulle brukes i omsorgstjenestene. Det viser at en så bort fra konsekvensene for andre sektorer. Dette vedtaket synes for øvrig å ha fått store konsekvenser for dette spørsmålet og låste langt på vei posisjonene HPE-perioden ut. I innstillingene til *Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år*, og til *Avslutning av Handlingsplan for eldreomsorgen*, nevner heller ikke sosialkomiteen spørsmålet om hvorvidt aktivitetskravet eventuelt har gått ut over andre sektorer eller gir til kjenne noen kritikk av den måten aktivitetskravet er blitt praktisert på.

Verken i kommunalkomiteens eller i sosialkomiteens innstillinger til statsbudsjettet i perioden 1998-2001, har spørsmålet om aktivitetskravets konsekvenser for øvrige sektorer vært nevnt, bortsett fra i tilknytning til statsbudsjettet for 2001. Her viser kommunalkomiteens medlem fra SV til mange appeller fra kommunene som mangler frie inntekter for å løse ut de øremerkede tilskuddene og som har vært tvunget til å begrense tilbudet til barn og unge.

I innstillingen fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien for 2000, tas imidlertid dette spørsmålet opp. Komiteens medlemmer fra AP peker f.eks på *sammenheng* mellom evne til medfinansiering og bruk av tilskudd og at dette kan ha innflytelse på andre sektorer. Komiteens medlem fra SV viser til de negative virkningene som kan følge av at øremerkede midler krever kommunal medfinansiering, og at de ville kunne tvinge fram kutt på områder av like vital nasjonal viktighet som de tjenestene en ønsker å få styrket gjennom øremerkingen, samt at opplegget med aktivitetskrav knyttet til øremerkete midler, har ført til at budsjettposter som går til barn og unge har opplevd store kutt. Her uttales det fra deler av kommunalkomiteen at aktivitetskravet direkte har gått ut over andre sentrale navngitte kommunale sektorer. Men ingen foreslår lemping av strengheten i aktivitetskravet som Stortinget gjorde gjeldende høsten 1998.

I kommunalkomiteens innstilling om kommuneøkonomien for 2001, er det imidlertid ingen som tar opp spørsmålet om eventuelle

konsekvenser av aktivitetskravet for andre sektorer, bortsett fra SV, som igjen peker på *at aktivitetskravet og de kommunale egenandelene knyttet til gjennomføringen av eldresatsingen har ført til at skole og tiltak for barn og unge har blitt systematisk svekket de siste åra.*

Spørsmålet om hvorvidt aktivitetskravet har ført til reduksjoner i andre sektorer, er heller ikke berørt av komiteens flertall for året 2002. Noen medlemmer pekte imidlertid på problemer knyttet til kommunenes medfinansiering og voksende egenandeler knyttet til statlige øremerkede tilskudd og at disse er blitt høyere enn beregnet, og at dette *går direkte ut over andre tilbud i kommunene.*

Samlet vurdering

Denne gjennomgangen viser at regjering og stortingsflertallet i svært liten grad brakte inn spørsmålet om lekkasjer den andre veien. En tok ikke inn over seg mulige konsekvenser for andre sektorer av en utvikling som burde tilsi tiltakende medfinansiering fra kommunenes side.

Sosialkomiteen har i perioden 1997-2002 beskjeftiget seg med *Handlingsplan for eldreomsorgen* ved behandlingen av tre stortingsmeldinger om denne, samt ved behandlingen av statsbudsjettet. Ikke noen gang har en tatt opp denne problematikken. Den omfattende HPE-satsingen har hatt betydelig innvirkning på kommuneøkonomien i denne perioden. Spørsmålet om 'lekkasjer' fra andre sektorer til pleie- og omsorgstjenestene er imidlertid ikke tatt opp i kommuneøkonomiproposisjonene i perioden 1997-2002, ei heller av kommunalkomiteens flertall. Bare enkeltmedlemmer i komiteen har fra 1999 og utover pekt på at den kommunale medfinansiering av statlige øremerkede driftstilskudd i kraft av aktivitetskravet, kan ha ført til redusert drift av andre kommunale tjenester. Bortsett fra disse tilløpene, har Stortinget forholdt seg passiv til spørsmålet om lekkasjer den andre veien.

I Regjeringen(e) har imidlertid dette spørsmålet vært handtert noe annerledes. Sosial- og helsedepartementet pekte på dette forholdet i 1997 og 1998, og viste en viss forståelse for problematikken ved å åpne for utøvelse av en viss grad av skjønn og fleksibilitet i handhevingen av aktivitetskravet. Men så bøyet en av og strammet betydelig inn på kravet for 1999. Det innebar at en i praksis valgte å se bort fra denne typen konsekvenser. Når en legger fram meldinga om *Avslutningen av Handlingsplanen for eldreomsorgen*, i mai 2002, er det ikke mer igjen av denne problematikken. Kommunal- og regionaldepartementet reiser imidlertid spørsmålet klart i to omganger, i 1999 og 2000. Men også her bøyer en etter hvert av. Dette, etter vår vurdering, fordi flertallet på Stortinget ikke på noe tidspunkt har vært

særlig opptatt av denne typen effekter, eller ikke har ønsket å fokusere på dem. Dette er for så vidt heller ikke uventet sett på bakgrunn av den nærmest unisone oppslutning og nærmest 'ja til alt og oftest noe mer', som har preget Stortingets forhold til denne handlingsplanen. Og noen vil nok i ettertid måtte komme til å reise spørsmål om vi her ikke har vært vitne til politisk populisme av det mer overdådige slaget(?).

5.6.3 Fravær av drøfting av å lempe på aktivitetskravet ved endrede rammebetingelser

Vår dokumentgjennomgang viser at sjøl om sentral stat i ulike sammenhenger har vært inne på at aktivitetskravet kan ha skapt negative konsekvenser for andre sektorer, er det ingen som har trukket den konklusjon at svekkelse av kommuneøkonomien burde ha fått konsekvenser i den forstand at det ble lempet på aktivitetskravet.

Aktivitetskravet vil, som nevnt i kap 4.1.2, etter vår vurdering framtre med ulik betydning alt etter om det er stabile rammer rundt i den forstand at kommuneøkonomien ligger noenlunde fast, eller om den endrer seg, f.eks i mindre gunstig retning. En kunne eksempelvis ha lagt til grunn at en konsekvent handheving av aktivitetskravet i forholdet 1:1, burde ha kvilt på forutsetningen om streng praksis så lenge kommuneøkonomien endret seg lite. I 1999, da veksten i kommuneøkonomien var avtatt betydelig, skjerpet derimot Stortinget aktivitetskravet i stedet for å lempe på det.

Samtidig kan det hevdes at en eksplisitt burde ha gitt til kjenne og drøftet at i den grad det måtte finne sted vesentlige negative endringer i kommuneøkonomien, i samme grad burde det finne sted drøfting mellom RS og kommunene om handhevingen og kontrollen av aktivitetskravet med sikte på rom for bruk av skjønn. Dette knytter an til og skjerper det viktige spørsmålet om myndighetenes forhold til *rammebetingelsene* for å kontrollere aktiviteten på driftssida, ut fra betingelsen om forholdet 1:1 mellom ytt tilskudd og kommunal innsats. På bakgrunn av kunnskapen om utviklingen i kommuneøkonomien og viten om at statlig fullfinansiering gjennom øremerkede tilskudd sjelden er tilfellet, synes den behandling som dette spørsmålet har fått i sentral stat, å underbygger at det har vært villet politikk at en har sett

bort fra de økonomiske rammebetingelsne og dermed unnlatt å ta hensyn til den kommunaløkonomiske helheten.¹⁰⁰

5.7 Mulig framtidig press fra andre sektorer på pleie- og omsorg

Relativt gunstige, men nøye kontrollerte driftstilskudd har sannsynligvis ført til at noen kommuner har akkumulert et driftsnivå i pleie- og omsorgssektoren som de ikke vil ha økonomi til å opprettholde på sikt. Det synes som det kan ha demmet seg opp et potensiale for press fra andre sektorer når HPE-perioden er over pga skjerming av pleie- og omsorgssektoren. Da de øremerkete driftstilskuddene inngikk i rammetilskuddene i 2002, hadde sannsynligvis noen kommuner et betydelig etterslep i utviklingen av andre sektorer (f.eks. barnehage og skole). Skjermingen av omsorgssektoren vil kunne få en pris i etterkant, idet andre sektorer vil kunne ta sitt monn igjen når driftstilskuddene igjen er innlemmet i rammeoverføringene. Dette vil imidlertid neppe gjelde generelt, men angå en del kommuner, sier fylkesmannen i et av våre informantfylker.

At det kan komme til å gå slik, bekreftes av kommunenes holdninger. I følge RS forventer kommunene opphør av kontrollen når HPE-perioden er over, slik at de kan bruke midlene friere. De gleder seg til slutten på aktivitetskravet, ut fra innsikten i at det nok noen ganger har blitt noe lite til de øvrige sektorene. Vi har tatt opp med regional stat spørsmålet om hvorvidt den kommunale aktiviteten i sektoren vil bli redusert når de øremerkede midlene opphører. Midtveis i planperioden syntes det å råde betydelig samstemmighet om at så vil skje.¹ I vår skriftlige undersøkelse til fylkesembetene i desember 1999, var regional stat i 15 av 19 fylker betydelig eller noe enig i følgende påstand fra vår side:

Hvis de øremerkede tilskuddene ikke fortsetter etter HPE-periodens utløp, er det sannsynlig at kommunene da vil redusere innsatsen i omsorgssektoren.

¹⁰⁰ Kommunalkomiteens medlem fra SV viste ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen i 1999 - slik vi tidligere har nevnt - til at "opplegget for eldreformen med aktivitetskrav knyttet til øremerkede midler, har ført til at budsjettposter som går til barn og unge har opplevd store kutt". Hun føyer imidlertid til: "Dette var kjent da budsjettet ble vedtatt, og dette medlem vil derfor hevde at dette er en villet politikk fra flertallet" (Innst S nr 220 (1998-99), Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v., op cit s 18).

Ingen var imidlertid helt overbevist ved å svare 'svært enig'.

Vår spørreskjemaundersøkelse til kommunene våren 2001 bekrefter regional stat sitt inntrykk. Den viser at 3 av 4 kommuner regner med reduksjoner i omsorgssektoren når de øremerkede tilskuddene faller bort¹⁰¹. Ved behandlingen av St meld nr 31 (2001-2002), *Avslutning av Handlingsplan for eldreomsorgen*, viser sosialkomiteens medlemmer fra AP, SV og SP i innstillingen til resultatene fra vår undersøkelse og tar det

som et tegn på at det er liten tillit i norske kommuner til at staten i åra framover vil sørge for at rammetilskudda i åra framover vil være tilstrekkelig til å kunne gi et godt pleie- og omsorgstilbud (Innst S nr 263 (2001-2002), s 8).

Her må vi minne om at det ved avslutningen av de øremerkede driftstilskuddene i 2001 (jf kap 4.4), var ferdigstilt 19.100 enheter i kommunene (jf St meld nr 31 (2001-2002, kap 5.1.3) av de 38.400 enheter som staten så langt hadde lagt opp til å bevilge midler til, jf kap 1.1 i denne rapporten. Om lag halvparten av de nybygde enhetene under HPE vil etter någjeldende plan mao bli satt i drift i perioden 2002-2005 - og kanskje mer enn det - hvis andelen enheter knyttet til kapasitetsøkning viser seg å bli større for den resterende halvparten enn i den ferdigstilte delen. Det innebærer at kravet til driftsvolumet minst vil stige til det dobbelte av nivået på omsorgstjenestetilskuddet i 2001, og som i 2002 ble innlemmet i rammetilskuddene til kommunen med 3.4 milliarder kroner.

På den bakgrunn finner vi det rimelig at medlemmer både i kommunal- og sosialkomiteen uttrykker bekymringer for den framtidige driftssituasjonen. Det er først ved drift av de nybygde enhetene at investeringene får omsorgsinnhold. Som nevnt i kap 4.4.3, pekte medlemmer fra sosialkomiteen i sin innstilling til meldinga om *Avslutning av Handlingsplan for eldreomsorgen*, på at det nå er viktig å sørge for at nivået på denne delen av rammetilskuddet holder tritt med den

¹⁰¹ Vi stilte bl.a følgende spørsmål: "I hvilken grad er din kommune enig i følgende påstand: "Hvis de øremerkete tilskuddene ikke fortsetter etter HPE-periodens utløp, er det sannsynlig at vår kommune vil redusere innsatsen i omsorgssektoren". Her svarte 30 pst at de var svært enige i dette, 20 pst betydelig enige og 26 pst var noe enig i et slikt utviklingsforløp. Bare 5 pst var betydelig eller svært uenig i et slikt forløp: Kilde: *Handlingsplan for eldreomsorgen. Kommunenes vurdering av dens egnethet i utbyggingen av omsorgstjenestene*. En Spørreskjemaundersøkelse, Prosjektnotat, NIBR, nov 2001/august 2002.

reelle kostnadsveksten kommunene har til drift av pleie- og omsorgstjenestene (Innst S nr 263 (2001-2002), s 5). Medlemmer av kommunalkomiteen pekte også på denne problematikken, og viste bl.a til underfinansiering av driftssida så langt og manglende prisjustering av det statlige driftstilskuddet og hevdet at:

Dersom statens bidrag til kommunenes driftsutgifter blir fastsatt med utgangspunkt i driftsnivået i 2001, vil det være en bombe under kommuneøkonomien. Det må gis tilskudd for aktivitetsøkning som finner sted etter 2001 (Innst S nr 326 (2001-2002)).

Innstilling til kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002, op cit s 28).

I vurderingen av egnetheten av dette handlingsplankonseptet, er det svært viktig med kunnskap om hvordan en så stor investering i nybygging over en periode på nærmere 10 år blir fulgt opp på driftssida. Derfor kan den endelige evalueringen av statens prosjekt *Handlingsplan for eldreomsorgen*, først reelt slutføres når vi kjenner den faktiske oppfølging gjennom kommunenes drift av den nyervervede bygningsmassen.

6 Sammenfatning av hovedtrekkene i rapporten

I denne sammenfatningen presenterer vi hovedtrekkene i rapporten og de vesentlige resultatene. Det har vi valgt å gjøre utførlig for å hjelpe lesere som ønsker kunnskap om temaet uten nødvendigvis å måtte lese hele rapporten.

6.1 Innledning - om driftstilskudd, aktivitetskrav og plan og rapporteringssystem som statlig styringsredskap

Handlingsplan for eldreomsorgen (HPE) er en stor statlig satsing for å bedre kapasitet og kvalitet i kommunenes omsorgstjenester. Den omfatter styrking av hjemmetjenestene, flere plasser i heldøgns pleie- og omsorg, flere omsorgsboliger, fornyelse og modernisering av eldre institusjonsbygg og ensengsrom i institusjon for alle som ønsker det. Handlingsplanen tok til i 1998. For drift ble HPE-perioden satt til fire år - 1998-2001. Den ble avsluttet på driftssida 31.12. 2001, men ikke på investeringsida. Den opprinnelig byggeperioden var satt til 1998–2002, men er seinere utvidet til 2005. Samlete investeringer vil omfatte 38.400 enheter, eller omlag 60 pst flere enn opprinnelig planlagt.

Statlige tilskudd til drift

Rammefinansiering er den generelle måten og det bærende prinsipp for statens bidrag til finansiering av kommunesektoren. Den gir frihet til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Staten ønsker imidlertid gjennom *Handlingsplan for eldreomsorgen* å tilføre pleie- og omsorgssektoren i kommunene driftsmidler på en slik måte at en oppnår størst mulig målrettet effekt. En har valgt å overføre midlene som øremerkete tilskudd. Det er en form for statlige subsidiering som bl.a skal bidra til at kommunene produserer mer av en tjeneste enn hva

som ellers ville ha vært tilfellet. Slike tilskudd har som oftest til hensikt å stimulere kommunene til å bygge ut tjenester som står svakt og å vri kommunenes prioriteringer når det er nasjonalt ønskelig med lokal utbygging.

Omsorgstjenestetilskuddet er i fireårs-perioden 1998-2001 blitt fordelt til kommunene etter objektive kriterier basert på en revidert utgave av kostnadsnøkkelen i statens inntektssystem for kommunene med vekt på demografiske kriterier, særlig antallet personer over 80 år. Refusjon direkte på grunnlag av medgatte utgifter eller årsverk – prisvridende tilskudd - ble ansett som uegnet. Hoveddelen, det *generelle driftstilskuddet (omsorgstjenestetilskuddet)*, skal i hovedsak nyttes til nye stillinger. En mindre del av driftsmidlene fra staten, *skjønnsstilskuddet*, skal i hovedsak gå til å bedre tilbudet i kommuner med dårlig økonomi/svakt utbygd omsorgstjeneste samt til kommuner som nylig var ferdig med en større utbygging da handlingsplanen tok til.

Kontrollopplegg og rapporteringssystem

De øremerkete tilskuddene blir fordelt på kommunene etter gitte objektive kriterier. Dette er i seg sjøl ikke noen garanti for at midlene blir nyttet til tiltenkte formål. En har imidlertid lagt til grunn at driftsmidlene ikke skal gå til andre sektorer, og har vært opptatt av å unngå såkalte lekkasjer av midler fra pleie- og omsorgssektoren. Det legges således bindinger på kommunenes bruk av driftsmidlene. Det er gjennom de kontrolltiltak som settes inn for å sikre at tilskuddene faktisk brukes i sektoren, at omsorgstjenestetilskuddene blir å betrakte som 'øremerkete' overføringer.

Staten krever at kommunene må gjøre rede for hvordan pengene blir brukt. Overføringene av *driftstilskudd* til kommunene i HPE er således gjort betinget av statlig inngripen og kontroll. Sentral stat ved Sosial- og helsedepartementet hadde på forhand lagt en strategi og utarbeidet et konkret og nøye opplegg for hvordan regional stat (RS) skulle utøve sitt arbeid med å kontrollere at driftsmidlene ble brukt til de tiltenkte formål. Staten hadde lagt inn en struktur for kommunenes planutforming. Plan og rapportering ble satt i sammenheng. Kommunene skal i forkant synliggjøre på en forpliktende måte hva de akter å gjøre. Det må foreligge en politisk vedtatt plan for styrking av eldreomsorgen i hver kommune før pengene blir utbetalt. Kommunenes rapportering i henhold til plandata får samtidig funksjon av vilkår for å kunne utløse øremerket tilskudd.

Gjennom et enhetlig opplegg for resultatoppfølging, overvåker en gjennomføringen av planene i den forstand at en kontrollerer at det er overensstemmelse mellom bevilgninger og bruk. Men samtidig er det

full kommunal frihet på innholdssida, der kommunene kan legge inn sine målsettinger og plantall. Dette er etter vår vurdering i utgangspunktet et meget bra opplegg som forener krav til plan og resultat samt ensartet behandling uten å begrense kommunenes handlefrihet.

Om aktivitetskravet

Kommunene er pålagt å vise at den aktivitet som er satt i gang som følge av de tildelte statlige midlene, tilsvarer størrelsen på de øremerkete tilskuddene. En legger opp til å kontrollere at det er tilnærmet full overensstemmelse mellom omfanget av de tildelte øremerkete tilskudd og den faktiske bruken av dem. I prinsippet ble forholdet satt til å være 1:1, med noen mindre og spesifiserte unntak. Denne betingelsen fra staten side er blitt kalt *aktivitetskravet*. Kontrollen av aktivitetskravet innebærer kontroll av akkumulert aktivitet i *hele* sektoren i planperioden 1998–2001, og ikke bare for den økning som skal følge av statlige spesifikke driftstilskudd. Sektoren skal skjermes og vokse samlet sett.

Opplegget var i utgangspunktet fleksibelt. Bare hvis oppnådde resultater viste en urimelig lav kommunal innsats på området, skulle tilskuddet vurderes holdt tilbake. Det var åpnet for at det kunne utvises skjønn, og at aktivitetskravet kunne tillempes noe ut fra regional stats vurdering av situasjonen i den enkelte kommunes økonomi. I 1999 innskjerpet Stortinget kravet til aktivitet overfor kommunene, og fordret at midlene eksklusivt skulle brukes i omsorgstjenestene. En fjernet den fleksibilitet som hadde vært lagt inn i utgangspunktet. Det fant imidlertid sted en viss oppmyking i 2000. Men med beskjedne unntak ble aktivitetskravet likevel liggende fast ut perioden, dvs. at bare faktisk aktivitetsvekst skulle utløse tilskuddet.

Regional stat som kontrollinstans

Det er lagt inn et betydelig kontrollelement i implementeringen av aktivitetskravet. Kontrollopplegget gjennomføres ved hjelp av felles faglig kompetanse, kunnskap, erfaring og ansvarlighet i regional stat. Fylkesmannen og fylkeslegen er tillagt den viktige rolle å kontrollere at det foreligger nøye samsvar mellom statens bevilgninger og kommunenes bruk av dem. Regional stat skal således foreta en fortløpende vurdering av grunnlaget for utbetaling av tilskudd med utgangspunkt i kommunenes rapporter og planer, samt tilgjengelig statistikk, regnskaps- og budsjettdata. Fyller kommunen ikke vilkårene eller innsendt materiale er mangelfullt, utbetales ikke midlene. Resultatindikatorerne for driftstilskuddet er antall årsverk i hjemmetjenestene og antall årsverk i institusjon.

Problemstillinger som er lagt til grunn i rapporten

Problemstillingene som ligger til grunn for denne rapporten, er knyttet til seks forhold:

- Har regional stat hatt forutsetninger for og evne til å handheve aktivitetskravet og å forhindre lekkasjer?

En av flere forutsetninger for at regional stat skal kunne lykkes i arbeidet med å handheve aktivitetskravet, er at det foreligger et avklart opplegg for kontroll, kompetanse, positive holdninger og engasjement i gjennomføringen. Har kontrollarbeidet mao hatt autoritet i regional stat slik at en gjennom arbeidet har klart for å forhindre lekkasjer? Og har det vært nyttet nok tid til arbeidet? Eller har det vært slik at rapporteringsordningene og kontrollarbeidet har blitt for arbeidsintensivt og tatt uforholdsmessig mye av RS sin samlede innsats ved iverksettingen av HPE?

Hvis omstendighetene og de kontrollerte forholdenes egenart ikke gjør det mulig med ensartet behandling, vil det være nødvendig å utøve skjønn. I hvor stor grad har RS utøvd skjønn ved handhevingen av aktivitetskravet? Har arbeidet med aktivitetskravet blitt hemmet av prinsippet om lokalt sjølstyre slik at regional stat har opplevd kontrollvirksomheten som motsetningsfylt og vanskelig? Eller har sentral stat lyktes i å styre regional stats arbeid slik en har ønsket og slik Stortinget utvetydig har gitt beskjed om?

- Har kontrollen av aktivitetskravet vært nødvendig, og står resultatet i forhold til innsatsen?

Kontrollen av aktivitetskravet har vært rettet inn mot å hindre lekkasjer av midler fra pleie- og omsorgssektoren til andre sektorer. Har så opplegget for kontroll av aktivitetskravet fungert i tråd med siktemålet? Hvilke forhold er det som dokumenterer eller sannsynliggjør at en har forhindrede lekkasjer? Og i hvilken grad har RS sitt arbeid vært nødvendig for å forhindre lekkasjer?

Framstår resultatene som rimelige i forhold til innsatsen, eller har kontrollarbeidet vært unødig omfattende? Har Stortinget tenkt godt nok gjennom betydningen av å legge mye vekt på aktivitetskravet. Har det å oppdra kommunene i korrekt bruk av statens midler vært en sentral del av intensjonene med HPE?

- Har arbeidet med aktivitetskravet gått på bekostning av øvrig arbeid med HPE?

Antatt positive resultater på ett område kan ikke vurderes uavhengig av konsekvenser for helheten. Vår hypotese er at regional stat til dels

har lagt ensidig vekt på rapportering og saksbehandling i tilknytning til kontrollarbeidet. Hvilken innvirkning har antatt omfattende arbeid med aktivitetskravet hatt på regional stats evne til å ivareta andre sentrale målsettinger i HPE? Har det gått ut over, og hatt omkostninger av betydning for *Handlingsplan for eldreomsorgen* som helhet?

- Hvordan har en løst motsetninger mellom aktivitetskravet og kommunaløkonomisk helhetshensyn?

Ved manglende vekst i en kommunes frie inntekter kan det ligge innebygget en motsetning mellom aktivitetskravet og mulighetene til å ivareta hensyn til kommunaløkonomisk helhet. Hvis kommunebudsjettet må reduseres for å kunne gjøres opp i balanse samtidig som pleie- og omsorgssektoren skal økes, er det to aktiviteter som umiddelbart ikke går opp. Aktivitetskravet kan ha hatt omkostninger ved å gå ut over samlede kommunaløkonomiske disposisjoner i kommuner med svak økonomi.

Hvilke strategier har RS valgt for å hjelpe kommunen til å finne løsninger på motsetningene mellom aktivitetskravet og kommunal økonomisk helhet? Har en møtt motsetningene ved å utøve fleksibilitet og romslighet i kravene til budsjett samtidig som en også har utøvd skjønn i forhold til aktivitetskravet eller har en vært nokså streng på tross av bruk av skjønn?

- Har det vært lekkasjer fra andre sektorer til pleie- og omsorgstjenestene?

Har redusert vekst i øvrige sektorer vært en konsekvens av oppfølging av aktivitetskravet i noen kommuner? Og hvilke forhold er det som særlig sannsynliggjør at kravet til opprettholdt aktivitet i hele pleie- og omsorgssektoren kan ha gått ut over andre kommunale tjenester slik at det kan ha funnet sted lekkasjer den andre veien, dvs. at andre sektorer har avgitt midler til pleie- og omsorgssektoren? På hvilken måte har fagdepartementene og Storting forholdt seg til denne problematikken? Hvordan har myndighetene relatert streng kontroll av driftstilskuddene til kommunale økonomiske rammebetingelser? Har staten tatt opp spørsmålet om aktivitetskravet burde ha vært lempet på i forhold til endrede rammebetingelser?

Relativt gunstige, men nøye kontrollerte driftstilskudd har sannsynligvis ført til at noen kommuner har akkumulert et driftsnivå i pleie- og omsorgssektoren som de seinere ikke vil ha økonomi til å opprettholde. Og noen kommuner vil sannsynligvis ha etterslep i utviklingen av andre sektorer. Vil skjermingen av omsorgssektoren kunne få en pris i etterkant idet andre sektorer vil kunne ta sitt monn igjen når driftstilskuddene igjen er innlemmet i rammeoverføringene?

Hvordan vurderer RS og kommunene utsikten til redusert innsats i omsorgstjenestene i åra framover?

- Har aktivitetskravet gått på bekostning av lokalt sjølstyre ?

Prinsippet om lokalt sjølstyre har stått sentralt i HPE. Kommunene skal gis anledning å bygge ut et tjenestetilbud tilpasset lokale forhold og behov. Aktivitetskravet innebærer kontroll av at hele pleie- og omsorgssektoren oppnår den vekst som skal følge av de tildelte midlene. Har denne noe radikale framgangsmåten betydd vesentlig inngripen i det kommunale sjølstyret slik kontrollen av driftsmidlene har vært opplevd som problematisk eller konfliktskapende både i RS og i kommunene? Eller har prinsippet holdt stand mot sentralgitt opplegg for nøye kontroll av driften? Hvis ikke, hvilke egenskaper ved statens opplegg har bidratt til aksept for å sette lokalt sjølstyre til side? Vi reiser mao spørsmål om handhevingen av aktivitetskravet har representert et brudd i forhold til prinsippet om at kommunene skal gis evne og muligheter til tilpasninger til lokale forhold. Har det begrenset kommunenes rett og plikt til egne prioriteringer og bruk av midler etter egne vurderinger av behov?

En sentral problemstilling i vårt prosjekt er om den nøye kontrollen av kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene har vært en egnet egenskap ved dette handlingsplankonseptet. Har handhevingen av aktivitetskravet alt i alt gagnet en utvikling av omsorgstjenestene som i prinsipp og realitet er tillagt det lokale sjølstyret?

Om datagrunnlaget

Datamaterialet som nyttes i denne rapporten, har i hovedsak 3 kilder:

- *Regional stats rolle ved iverksettingen av Handlingsplan for eldreomsorgen.* Personlige intervju med regional stat i 6 fylker sommeren 2000. Gjennomgang av regional stats erfaringer og vurderinger knyttet til iverksettingen av HPE, herunder arbeidet med å kontrollere aktivitetskravet,
- *Regional stats rolle ved iverksettingen av Handlingsplan for eldreomsorgen.* Spørreskjemaundersøkelse blant landets fylkesmenn/fylkesleger desember 1999 om RS sitt arbeid ved i verksettingen av HPE, særlig rettet mot spørsmålet om de statlige handlingsplandokumentene har fungert avklarende for regional stats arbeid.
- *Dokumenter i tilknytning til Handlingsplan for eldreomsorgen.* Vi nytter i rapporten en rekke dokumenter knyttet til HPE, f.eks de tre framlagte stortingsmeldingene om HPE med tilhørende inn

stillinger. Videre budsjett- og kommuneøkonomiproposisjonene og tilhørende innstillinger samt rundskriv og brev fra SHD og KR D.

6.2 Regional stats arbeid med aktivitetskravet - vurderinger og erfaringer

Regional stats vurdering av arbeidsoppgavene i tilknytning til HPE

I regional stats beskjeftigelse med iverksettingen av HPE er det arbeidet med *aktivitetskravet* som særlig skiller seg ut. I de fleste fylker har en opplevd dette som en relativt ny oppgave. RS i de ulike fylkene synes imidlertid å ha sett forskjellig på arbeidet med å *forvalte drifts- og skjønnstilskuddene*, sjøl om alle må antas å utføre de samme oppgavene. Handlingsplanarbeidet har også i noen grad forsterket behovet for råd- og veiledningsarbeid overfor kommunene. *Aktiviserings- og pådriverrollen* i forhold til kommunene har også ofte vært opplevd som ny eller endret arbeidsoppgave samtidig som en har brukt en god del tid på denne typen aktivitet. Det er de antatt nye oppgavene – særlig kontroll- og rapporteringsoppgavene – som framheves og som RS jevnt over har brukt mest tid på, sjøl om det er betydelige forskjeller mellom fylkene. Det siste synes å knytte an til at det generelt er visse variasjoner mellom fylkene i måten regional stat har forholdt seg til ulike spørsmål som HPE-arbeidet har reist.

Erfaringer fra arbeidet med aktivitetskravet

Det har vært lagt til grunn nokså omfattende prosedyrer for registrering, rapportering, gjennomgang og kontroll av aktivitetskravet. Regional stat har vært enig i at opplegget har vært klart, og en har ment å ha gode forutsetninger for å føre nøye kontroll med kommunenes rapportering. De aller fleste embetene har sett positivt på opplegget og det har etter hvert blitt forstått og akseptert ute i kommunene. Et felles og enhetlig opplegg synes imidlertid ikke å være noen garanti for lik praksis mellom fylkene.

Regional stat har foretatt en nokså grundig kontroll basert på gjennomgang av en rekke dokumenter samtidig som en har utøvd skjønn basert på lokal kunnskap. Regional stat har ment at kvaliteten på innrapporterte data jevnt over har vært tilfredsstillende. En har tatt kontrollen av aktivitetskravet alvorlig og arbeidet nøye i forhold til kommunene. Dialogen med kommunene i tilknytning til aktivitetskravet har jevnt over vært konstruktiv.

De mange rapporteringsordningene har imidlertid vært opplevd som arbeidsintensive og det har gått med mye tid til dette. De første årene var det en rekke kommuner som ikke oppfylte aktivitetskravet. I 1999 gjaldt det f.eks. nesten hver tredje kommune. Tett oppfølging i regional stat har imidlertid gjort at alle kommuner etter hvert har fått utbetalt tilskudd fullt ut. Her må det likevel etter vår vurdering ha vært utøvd skjønn og romslighet. Arbeidet med aktivitetskravet har utgjort det alt vesentlige og den tyngste delen av RS sitt arbeid med Handlingsplan for eldreomsorgen, og det har noen ganger gått ut over annet arbeid med HPE.

6.3 Har aktivitetskravet forhindret lekkasjer av statlige driftstilskudd?

Innretningen av de statlige driftstilskuddene, opplegget for kontroll samt sjølve kontrollvirksomheten har hatt som siktemål å hindre lekkasjer av statlige midler til andre kommunale sektorer enn pleie- og omsorgstjenestene. Med betegnelsen 'lekkasje' forstår vi her det forhold at deler av øremerkede tilskudd reelt blir nyttet i andre sektorer eller til formål i pleie- og omsorgssektoren som de ikke er bevilget til.

Vi skiller mellom det vi har valgt å kalle 'eksterne' og 'interne' lekkasjer. Eksterne lekkasjer innebærer at HPE-midler til drift i pleie- og omsorgssektoren søkes brukt utenfor denne sektoren. Type tilpasninger som går ut på å nytte de statlige driftsmidlene til investeringer eller drift av tiltak som befinner seg i ytterkanten av eller utenfor det som vanligvis oppfattes som *drift* av pleie- og omsorgstjenester, har vi valgt å kalle 'interne' lekkasjer. Kontrollen av aktivitetskravet har imidlertid særlig vært rettet inn mot å hindre første type lekkasjer. På hvilken måte og i hvilken grad har det så eventuelt funnet sted lekkasjer i tilknytning til statens overføringer av driftsmidler til omsorgssektoren i planperioden?

Eksterne lekkasjer

Våre undersøkelser tyder på at det i liten grad har funnet sted lekkasjer direkte ved at tilskuddsmidler uten videre er anvendt til annen tjenesteyting. Det synes imidlertid til en viss grad indirekte å ha vært lekkasjer til andre sektorer ved budsjett-tekniske overføringer som ikke har gitt reell aktivitetsvekst, men volumvekst i budsjettet. Fire allmene forhold sannsynliggjør at kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene i liten grad har medført lekkasjer. Det har gjennom

gående vært positiv holdning til kontrollen av aktivitetskravet i regional stat samtidig som RS har tatt arbeidet på alvor og vært enig i at kontrollen har vært nødvendig. Derneft har RS gjennomført et omfattende konkret arbeid med streng og nøye kontroll av aktivitetskravet. For det tredje synes den samlede kompetanse i regional stat å ha vært god og egnet i denne sammenhengen. Og for det fjerde har omtrent alle kommuner etter hvert fått godkjent sine driftsopplegg i forhold til aktivitetskravet. Disse forholdene borger etter vår vurdering for at det ikke kan ha funnet sted *eksterne* lekkasjer i vesentlig omfang. At relativt mange kommuner under veis ikke har fylt kravene til driftsaktivitet, kan imidlertid tyde på at *potensialet* for eventuelle lekkasjer til tider kan ha hatt et visst omfang.

Interne lekkasjer

I kommuner med en relativt godt utbygd omsorgstjeneste da HPE tok til, har det hyppig vært reist spørsmål om hvilke type tiltak regional stat kunne godta og som kan *regnes inn* som aktivitetsvekst innenfor eller i tilknytning til pleie- og omsorgssektoren. En rekke tiltak og utlegg i eller i tilknytning til pleie- og omsorgssektoren synes i varierende grad å ha blitt vurdert og eventuelt godkjent som aktivitetsvekst. Hvis anvendelsen av midlene egentlig ikke er å betrakte som driftstiltak i pleie- og omsorgssektoren, er de ikke reelle her og innebærer omgåelse av aktivitetskravet. Praksis mht. hva som er blitt godkjent som aktivitetsvekst, synes imidlertid å ha variert mellom fylkene og i forhold til hva kommuner har tatt initiativ til. Vi kan imidlertid ikke angi noe konkret om omfanget av slike type tiltak og utlegg som eventuelt er godkjent som aktivitetsvekst. Vår informasjon fra regional stat tyder imidlertid på at det i godt utbygde kommuner har forekommet en god del interne lekkasjer.

Det har for øvrig til en viss grad vært åpnet for å godkjenne en del aktiviteter i pleie- og omsorgssektoren som *effektiviseringstiltak* som kan godskrives som aktivitetsvekst. Vi er imidlertid i liten grad blitt kjent med eksempler på tiltak som representerer effektivisering og som er blitt godkjent i forhold til aktivitetskravet.

Rom for skjønn, men lekkasjer av lite omfang

Etter vår vurdering har det hele tida vært forutsatt at regional stat skulle utøve et visst skjønn i spørsmål om hva som kan godkjennes som aktivitetsøkning. Rom for skjønn har også preget opplegget og praksisen i forvaltning av aktivitetskravet i regional stat, sjøl om sentral stat ellers har lagt sterke føringer på de kontrollerende elementene i opplegget. Kommuner med problemer i forhold til aktivitetskravet, har aller oftest klart å tilfredsstillere det ved f. eks å

redusere aktivitet i andre sektorer, eller har på ulikt vis oppnådd godkjenning. Vi sitter imidlertid ikke tilbake med et avklart bilde av hvordan regional stat og kommunene noen ganger egentlig har handtert denne problematikken, f.eks når oppfyllelse av aktivitetskravet samtidig har hatt som konsekvens at fylkesmannen ikke har kunnet godkjenne kommunebudsjettet.

Det kan reises spørsmål om ikke utøving av skjønn, feilføringer, bokføringstekniske forhold og annet med sikte på å finne plass for ulike tiltak under aktivitetsgrunnlaget - særlig internt i pleie- og omsorgssektoren - *i sum* likevel kan representert ikke ubetydelige beløp sett i forhold til Stortingets påbud om streng og konsekvent handtering av aktivitetskravet, slik det ble lagt opp til i 1999. Lekkasje er imidlertid etter vår vurdering bare av betydning i den grad dette har skjedd i vesentlig omfang. Våre erfaringer fra intervjuene i regional stat gir ikke grunn til å anta at lekkasjer og andre typer omgørelser av aktivitetskravet har vært særlig omfattende. Dette er imidlertid et kvantitativt spørsmål som bare kan undersøkes og avgjøres ved empiriske analyser, bl.a av budsjett- og regnskapsdata. Slike analyser ligger imidlertid utenfor vårt prosjekt.

Bruk av midler til HPE på bekostning av andre sektorer

Det har vært fokusert på mulige lekkasjer av statlige midler fra pleie- og omsorgssektoren til andre sektorer. Det har vært liten oppmerksomhet knyttet til spørsmålet om eventuelle lekkasjer den andre veien, dvs i hvilket omfang oppfyllelsen av aktivitetskravet eventuelt har gått ut over andre kommunale sektorer. Stortingets prioritering av omsorgstjenestene kan imidlertid ha medført nedprioritering av andre tjenester i kommuner som ikke har hatt tilstrekkelig egenøkonomi til å svare både for aktivitetskravet og for etablert nivå i andre sektorer, f.eks i skolesektoren.

Forskningsresultater har vist at egenandeler i en sektor langt på vei vil bli finansiert gjennom en reduksjon i utgiftene i en annen sektor, eksempelvis i pleie- og omsorgstjenestene. Staten har imidlertid ikke drøftet hvorvidt det samme kan skje i forhold til pleie- og omsorgssektoren når denne får øremerkede tilskudd. Vår undersøkelse i regional stat i 1999 viste at i perioden 1998-1999 hadde 186 kommuner tatt opp med RS mulighetene for å overføre midler fra andre sektorer for å klare å oppfylle aktivitetskravet. Det tyder på at potensialet for press på andre sektorer hadde betydelig utbredelse, i alle fall de 2 første årene i HPE-perioden.

Erfaringene fra våre personlige intervju i regional stat tyder også på at det enkelte steder er forsøkt gjennomført innskrenkning av tilbud til

enkeltgrupper innen målområdet pleie- og omsorg, f.eks psykisk utviklingshemmede, funksjonshemmede og psykiatriske pasienter, og at de innsparte midlene er nyttet som bidrag til å oppfylle aktivitetskravet. Det har imidlertid vært betinget av at slike tiltak har vært regnskapsført på budsjettposter utenfor pleie- og omsorgssektoren.

Det har antakelig vært et større problem med lekkasjer *fra* pleie- og omsorgssektoren *til* andre sektorer, enn omvendt. I så måte har sentral stats fokusering på lekkasjeprosblematikk forledet oss noe, idet mulighetene for 'lekkasjer' den andre veien har vært underkommunisert.

6.4 Motsetninger mellom aktivitetskravet og kommunaløkonomisk helhet og lokalt sjølstyre

Ved manglende vekst i en kommunes frie inntekter kan det ligge innebygget en motsetning mellom aktivitetskravet og mulighetene til å ivareta hensyn til kommunaløkonomisk helhet. Hvis kommunebudsjettet må reduseres for å kunne gjøres opp i balanse, samtidig som pleie- og omsorgssektoren skal økes, er det to aktiviteter som umiddelbart ikke går opp. Aktivitetskravet kan ha hatt omkostninger ved å gå ut over samlede kommunaløkonomiske disposisjoner i kommuner med svak økonomi. Både sentral og regional stat og kommunene var imidlertid i utgangspunktet innforstått med at en streng handheving av aktivitetskravet kunne komme til å stå i motsetning både til kommunaløkonomisk helhetspolitikk og lokalt sjølstyre.

Forhold som kan ha gjort oppfyllelse av aktivitetskravet vanskelig og ført til press på andre sektorer

Utgangspunktet er at pleie- og omsorgssektoren i sin helhet skal ha årsverksvekst samtidig som den er skjermet for ethvert inngrep i situasjoner hvor det kan være behov for besparelser. Sektoren er således fritatt fra å bidra til helheten. I kommuner med svak økonomi kan det derfor ha oppstått et visst press på andre kommunale sektorer. Forhold som sannsynliggjør at aktivitetskravet kan ha ført til slikt press, er påbeløpte kommunale 'egenandeler' til drift i pleie- og omsorgssektoren i HPE-perioden som følge f.eks av voksende lønns- og pensjonsforpliktelser, utvidet arbeidsgiverperiode i sykelønnsordningen og økte renteutgifter. Det kan ha ført til at årsverkskostnadene i tiltakende grad har oversteget det som er blitt dekket gjennom de konstante og ujusterte statlige driftstilskuddene til kommunene. Differensen må kommunene dekke gjennom egne midler, dvs i

forhold til øvrige sektorer, siden de ikke kan hentes inn ved å redusere aktiviteten i pleie- og omsorgssektoren. Et anslag for underfinansieringen av det statlige øremerkete driftstilskuddet pga fravær av justeringer og kompensasjon for tiltakende årsverkskostnader, er om lag 1.250 mill kr.

Kostnadene har imidlertid økt i *samtlig*e årsverk i sektoren. I 2001 ble 87 pst av årsverkene i pleie- og omsorgstjenestene finansiert gjennom kommunenes frie inntekter. Mulig tiltakende medfinansiering gjelder hele sektoren og kan slik sett ha hatt et betydelig omfang. Det at en har oppnådd de planlagte årsverkene innen HPE med et statlig driftstilskudd som har ligget under de nominelle antatte kostnadene som staten la til grunn i 1997, bekrefter at kommunene må ha bidratt med en viss medfinansiering.

En generell svekkelse av kommuneøkonomien kan i seg sjøl ha ført til press på andre sektorer i mange kommuner når aktivitetskravet er gjort gjeldende. Og kommunenes netto driftsresultat i HPE-perioden 1998-2001 var vesentlig svakere enn årene før handlingsplanen tok til. En slik situasjon over lengre tid har antakelig allment svekket økonomien i en god del kommuner betydelig. Det gir grunn til å anta at kommunenes evne til medfinansiering i forhold til å dekke driftsutgifter i pleie- og omsorgssektoren, også er svekket i hele perioden 1998-2001. Når kostnadene pr årsverk i hele pleie- og omsorgssektoren tiltok samtidig som den allmenne kommuneøkonomien forverret seg, må denne utviklingen etter vår vurdering ha økt potensialet for at deknningen av disse påbeløpte merkostnadene ble hentet fra andre sektorer, særlig i kommuner med svakt driftsresultat over flere år.

Når vi ser bort fra de kommunale utleggene i forhold til investeringene i byggeperioden, er det antakelig mindre deler av den kommunale medfinansieringen som kan tilskrives investeringssida. Mesteparten vil mest sannsynlig være knyttet til drift. De faktorene vi mener mest sannsynlig har fordret tiltakende medfinansiering i pleie- og omsorgssektoren fra kommunenes side i HPE-perioden 1998-2001, er:

- Underfinansiering av de øremerkete tilskuddene som følge av fravær av prisjustering for kostnadsutviklingen bl.a pga økning i lønns-, pensjons-, sykelønns- og rentekostnader,
- Egenfinansiering av de statlige investeringstilskuddene fram til ferdigstilling,
- Økte egenandeler på investeringer pga til dels sterkt økte byggekostnader

Regional stats bedømming av motsetninger mellom aktivitetskrav og kommunal helhet

Fylkesmannen har hatt et særlig ansvar for å forene aktivitetskravet og kravene om godkjente kommunebudsjett. Fylkeslegen synes imidlertid oftere å ha tendens til å sette faglige hensyn over lokalt sjølstyrer og kommunal økonomisk helhet. Et hovedinntrykk er at fylkesmannen har forsøkt å ivareta både hensynet til helheten og til aktivitetskravet. I hovedsak har RS imidlertid forholdt seg til kommunene ved å kreve økt volum i omsorgstjenestene samtidig som en har krevd balanserte budsjett. Dette synes oftest å ha gått i hop ved å utøve fleksibilitet og romslighet i kravene til budsjett samtidig som en også har utøvd skjønn i forhold til aktivitetskravet og vært noe romslig i forhold til hva som kan godtas som gyldig aktivitetsvekst. Når alle slike muligheter har vært uttømt innenfor rimelighetens grenser, har det likevel gjenstått en del tilfeller der en har måttet kutte i andre sektorer, da tilskuddet i siste instans svært sjelden har blitt holdt tilbake.

Regional stat har opplevd kontrollvirksomheten som motsetningsfylt og til dels vanskelig. I forhold til helheten karakteriseres den ikke bare som et dilemma, men noe som framstår som endimensjonalt, snevert eller nesten umulig. Det blir framhevet som svakhet at aktivitetskravet isolerer HPE fra en større helhet. Slike vurderinger gir grunnlag for hypotese om at handhevingen av aktivitetskravet kan ha hatt visse omkostninger i noen kommuner, både ved å gå ut over andre sektorer, og ved å legge grunnlag for at andre sektorer tar sitt monn igjen når kontrollen er slutt.

Regional stat har også åpent formidlet til kommunene at en er inneforstått med motsetningene og eventuelle urimeligheter som kan oppstå ved en stram handheving av aktivitetskravet, og har søkt forståelse hos kommunen i forhold til dette arbeidet. Regional stat har imidlertid forsøkt å forene motsetningene noe forskjellig i de ulike fylkene.

Ulike strategier i regional stat i arbeidet med å handheve aktivitetskravet

Regional stat har valgt ulike strategier for å hjelpe kommunen til å finne løsninger på disse motsetningene. Ett strategisk trekk ved RS sin forvaltning av aktivitetskravet har gått ut på å anskueliggjøre konsekvensene ved å gi råd om de mulighetene kommunene har og ved å klarstille alternativene. Et annet har gått ut på å føre drøftinger med kommunene og å utvise betydelig grad av skjønn ved f.eks. i noen grad å omdefinere kravet til aktivitet. En tredje strategi har ganske enkelt vært å overlate til kommunene å finne måter å oppfylle aktiv

itetskravet på. Det har således ikke vært slik at RS har opptrådt slik at det kan hevdes at RS jevnt over har funnet fram til felles hensiktsmessige løsninger. Sjøl om regional stat i prinsippet synes å ha fulgt opp statens påbud lojalt og strengt, har imidlertid en imøtekommende måte å forholde seg til kommunene på sannsynligvis bidratt til at RS har lyktes med å handtere aktivitetskravet og slik sett oppnådd tilsiktede resultater.

Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er om den nøye kontrollen av kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene har vært en egnet egenskap ved dette handlingsplankonseptet. Svaret synes å avtegne seg slik: Jo *mer snevert* regional stat har vurdert HPEs siktemål til å gå ut på å øke omsorgstjenestene i volum, jo mer effektivt blir aktivitetskravet vurdert i forhold til å realisere dette målet. Men dess mer en har satt HPE virksomheten inn et kommunalt *helhetlig* ansvars- og virkeområde, jo *mindre* hensiktsmessig synes regional stat å ha opplevd aktivitetskravet.

Aktivitetskravet innebærer klar inngrep i lokalt sjølstyre

Prinsippet om lokalt sjølstyre har stått sentralt i Handlingsplan for eldreomsorgen. Kommunene skal gis anledning å bygge ut et tjenestetilbud tilpasset lokale forhold og behov. Sentral stat har lagt dette til grunn både ved utarbeidingen av de kommunale handlingsplanene og i utforming, sammensetning og lokalisering av de ulike tilbudene i regi av HPE. Opplegget representerer prinsipielt og reellt, et stort rom for lokalt sjølstyre når det gjelder investeringene.

Det har imidlertid vært lagt opp til vesentlig styring av kommunene på driftssida gjennom handhevingen av aktivitetskravet - noe som i betydelig grad støter an mot prinsippet om lokalt sjølstyre. Ikke bare har en kontrollert for at det ikke skulle forekomme lekkasjer til andre sektorer i forhold til sjølve tilskuddene. En har kontrollert for at pleie- og omsorgssektoren i sin helhet oppnådde den vekst som skulle følge av de tildelte midlene. Denne noe radikale måten å gjøre det på, representerer betydelig inngripen i det kommunale sjølstyret som er vesentlig forskjellig fra tidligere praksis, både gjennom kontrollert bruk av ikke-prisvridende øremerkete tilskudd og gjennom kontroll av en hel sektor.

Sentral stat har imidlertid begrunnet denne inngripen på flere måter. I mange kommuner har området etter hvert framstått som forsømt. Staten har imidlertid ansvar for å sikre at overordnede mål nås. Derfor måtte staten gripe inn for å bygge opp sektoren. Det berettiger sterk styring. Når siktemålet er å bygge opp en hel sektor, må en samtidig

forhindre lekkasjer. Sentral stat har vært overbevist om at denne måten å gjøre det på både har vært nødvendig og riktig.

Få problemer og lite konflikt i regional stat i forhold til lokalt sjølstyre

Vår undersøkelse viser at regional stat har forholdt seg høgst forskjellig til prinsippet om lokalt sjølstyre ved vurderingen av investeringstilskuddene og ved kontrollen av aktivitetskravet. Kontroll av bruken av driftsmidlene har vært gjennomført uten i særlig grad å ha blitt hemmet av prinsippet om lokalt sjølstyre. Og sjøl om handhevingen av aktivitetskravet i virkeligheten har representert et betydelig inngriep i det lokale sjølstyre i en god del kommuner, har regional stat i liten grad framstilt det som problematisk og konfliktfylt.

Dette står i betydelig kontrast til hvordan regional stat forholdt seg til arbeidet med de statlige investeringstilskuddene. Der synes det å ha eksistert en ens forståelse i regional stat for at de kommunale planene og det lokale sjølstyret har en sterk posisjon i forhold til de betingelser som staten stiller for å bidra med økonomiske tilskudd til byggeprosjekter. Særlig fylkesmannsembetene uttrykte i den sammenheng betydelig respekt for den enkelte kommunes sjølråderett, idet det bl.a. ble hevdet at RS ikke hadde myndighet til å overprøve kommunenes vurderinger. En har ikke hatt sterke ønsker om å sanksjonere kommunenes valg i tilknytning til investeringene. Det synes så i sin tur å ha blitt en vesentlig hemsko for regional stat sin utøvelse av det skjønne en her var pålagt av sentral stat. Det har bl.a. hatt sammenheng med at RS opplevde retningslinjene for dette arbeidet som mangelfulle og uklare samtidig som en ikke bestandig følte å ha tilstrekkelig legitimitet i utøvelsen av denne kontrollfunksjonen.

Etter vår vurdering synes det å være ulikhetene i sentral stats opplegg for disse to arbeidsoppgavene som utgjør den vesentlige forklaringen på at regional stat har forholdt seg forskjellig til prinsippet om lokalt sjølstyre. Opplegget for kontroll av aktivitetskravet var tuftet på retningslinjer som var klare og kjente på forhand – eller som ble avklart under veis – noe retningslinjene for vurdering av investeringstilskuddene langt på vei manglet. De var i stor grad forutsatt basert på skjønne i regional stat, mens arbeidet med aktivitetskravet kjennetegnes ved byråkratiske prosedyrer som ofte er blitt karakterisert som revisjonsvirksomhet. Samtidig har vi inntrykk av at regional stat ved kontrollen av aktivitetskravet hele tida konsekvent har opplevd å ha hatt sentral stat i ryggen. I det første tilfellet var det rom for å ta hensyn til det lokale sjølstyret. I det sistnevnte ble dette rommet avskåret gjennom et sentralgitt presist opplegg for nokså nitidig kontroll.

Konsistens i forhold til prinsippet om lokalt sjølstyre både ved RS sin kontroll av aktivitetskravet og ved vurdering av investerings-tilskuddene

Antatt vanskelig arbeid synes ikke å oppleves som 'problematisk' når en har retningslinjer å støtte seg til og dermed en legitimert posisjon i forhold til det arbeid en er pålagt å utføre. Regional stat har etter vår vurdering forholdt seg som forventet til vurderings- og kontrollarbeidet i tilknytning til investeringstilskuddene og aktivitetskravet. Det foreligger således ikke motsetninger i RS sin praksis på de to feltene. Erfaringene fra oppleggene for iverksetting på investerings- og driftssida i HPE understøtter hypotesen om at det lettere blir vansker når staten går ut med et uklart opplegg og ikke tar mål av seg til å være tydelig på hva en vil. Oppgavens legitimitet blir utilstrekkelig. Men når sentral stat er klar og tydelige i sine opplegg og sier rett ut hva en ønsker, synes en lettere å få aksept i regional stat og ute i kommunene. I arbeidet med driftsmidlene har sentral stat lyktes i å styre regional stat slik en har ønsket og slik Stortinget utvetydig har gitt beskjed om.

Omsorgstjenestetilskuddet innlemmes i rammefinansieringen

Staten har imidlertid stilt spørsmål om den sterke øremerkingen kombinert med bindende plan- og aktivitetskrav er en hensiktsmessig strategi i åra framover. En er inneforstått med at slik styring over lang tid vil kunne bidra til å svekke det kommunale selvstyret og til å begrense kommunenes rett og plikt til egne prioriteringer, og evne til tilpasning til lokale forhold. En har derfor ment at det ikke var nødvendig å opprettholde de stramme statlige styringsvirkemidlene etter endt handlingsplanperiode (2001).

Staten har allment ønsket å redusere antallet og omfanget av øremerkete tilskudd idet en sikter mot å utvikle nye og andre måter å styre kommunesektoren på. I kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 pekte en i utgangspunktet på at statlig detaljstyring gjennom øremerking fører til at lokale politiske beslutninger passivt tilpasses statlige styringssignaler, i stedet for lokale behov og prioriteringer. Regjeringen har lagt fram en plan for avvikling eller innlemming i inntektssystemet av øremerkete tilskudd i perioden 2001-2007. Ved innlemming av tilskudd overføres midlene til rammetilskuddet med sikte på at de oppgaver som tidligere er finansiert med øremerkete tilskuddet skal videreføres. Formålet med innlemmingen er å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren, og gi kommunene større muligheter for selvstendige prioriteringer og tilpasning til lokale forhold.

Tilskuddet til omsorgstjenester ble innlemmet i inntektssystemet fra 2002 med ca 3.4 milliarder. Kommunene forutsettes heretter sjøl å foreta de nødvendige prioriteringene i forhold til denne sektoren og planlegge virksomheten gjennom de ordinære kommuneplanene, de årlige økonomiplanene og budsjettene. Sentral stat har brakt situasjonen tilbake til det normale. Overføringer til pleie- og omsorgssektoren gjennom kontrollerte øremerkete tilskudd har representert et fire-års langt unntak.

I ettertid kan det imidlertid bli reist spørsmål om de mål staten har søkt å nå gjennom denne måten å handle på, har vært såpass viktige at de har legitimert å sette til side det lokale sjølstyret i den grad gjennomføringen av HPE har gjort på driftssida.

6.5 Aktivitetskravet – et egnet virkemiddel i gjennomføringen av Handlingsplan for eldreomsorgen?

Aktivitetskravet utgjør et *handlingsplanspesifikt element* i implementeringskjeden, dvs har egenskaper som innebærer bevisst innretning med henblikk på å unngå lekkasjer av driftsmidler til andre sektorer. Vi har gjort rede for og drøftet dette spesifikke opplegget for kontroll og hvordan det har fungert i forhold til målet om å forhindre lekkasjer.

I tråd med siktemålet for det prosjektet som dette arbeidet er del av, ønsker vi å få fram kunnskap om hvor egnet og effektivt det omfattende statlige opplegget for kontroll av aktivitetskravet har vært i forhold til de målsettingene som ligger til grunn for denne HPE-satsingen.

For å kunne vurdere om handlingsplankonseptet har vært egnethet her, er det imidlertid ikke nok å undersøke hvorvidt det foreligger overensstemmelse mellom målsetting og resultat, hvis en kunne ha nådd tilnærmet samme resultat uten bruk av dette spesifikke grepet. Det er heller ikke nok at sentral stat har vært overbevist om at denne måten å gjøre dette på både har vært nødvendig og riktig. Derfor må vi på den ene sida drøfte hvorvidt og i hvilken grad dette omfattende kontrollarbeidet har vært nødvendig. Har mulighetene for lekkasjer vært så store at fravær av kontroll ville ha fått betydelige konsekvenser? (1).

På den andre sida må vi reise spørsmål om hvordan arbeidet med aktivitetskravet har fungert som virkemiddel i forhold til utviklingen

av en oppgradert og framtidsrettet eldreomsorg? Derfor vil vi samtidig drøfte:

- a. hvilken innvirkning og konsekvenser det omfattende arbeidet med aktivitetskravet har hatt på regional stats muligheter til å ivareta øvrige oppgaver i HPE-arbeidet, dvs hvorvidt arbeidet med aktivitetskravet eventuelt har gått ut over og hatt omkostninger av betydning for annet arbeid i tilknytning til HPE (2).
- b. hvordan dette iverksettelseselementet har fungert i forhold til overordnede målsettinger for HPE og i forhold til den kommunale utviklingen av omsorgstjenestene samlet sett både i HPE-perioden og i åra framover. Dette relatert til prinsippet og forutsetningene om lokalt sjølstyre, evne til utvikling av egne prioriteringer og tilpasning til lokale forhold. Vi ønsker å knytte eventuelle konsekvenser av handhevingen av aktivitetskravet i forhold til pleie- og omsorgssektoren til en helhetlig kommunaløkonomisk sammenheng.

Sentral stat har i fire år bevisst lagt opp til i betydelig grad å gripe inn i det lokale sjølsyre i sentrale økonomiske sammenhenger. På bagrunn av hva som er anført i pkt b, reiser vi spørsmål om det i regional stat vært motforestillinger i forhold til å sette det kommunale sjølstyret til side? (3).

På samme bakgrunn reiser vi spørsmål og drøfter om aktivitetskravet og skjermingen av pleie- og omsorgssektoren har gått på bekostning av øvrig kommunal tjenesteyting og helhetlige kommunaløkonomiske disposisjoner i en del kommuner (4).

Videre går vi inn på spørsmålet om hvilken oppmerksomhet sentral stat har viet mulighetene for lekkasjer *fra* andre sektorer *til* pleie og omsorg. Har myndighetene relatert den strenge kontrollen av driftstilskuddene til endrete økonomiske rammebetingelser og drøftet om en burde lempe på aktivitetskravet? (5).

Våre analyser tyder også på at noen kommuner satt igjen med etterlep i utviklingen av andre sektorer i 2002. Derfor reiser vi spørsmål om skjermingen av omsorgssektoren vil kunne få konsekvenser i etterkant, idet andre sektorer vil kunne ta sitt monn igjen når driftstilskuddene igjen er innlemmet i rammeoverføringene? (6).

Nødvendig å kontrollere kommunenes bruk av de statlige driftsmidlene (1)

Kontrollopplegget for handhevingen av aktivitetskravet har fungert i tråd med siktemålet. Det har vært nødvendig og viktig, og har for

hindret lekkasjer. Sentral stat hadde på forhand laget en strategi og et nøye opplegg for hvordan regional stat skulle gjennomføre arbeidet med aktivitetskravet. Det har utgått nokså presis beskjed om hva RS hadde å gjøre i denne sammenhengen. Av sjølve opplegget for regional stats arbeid med aktivitetskravet, utgår og formidles en klar oppfatning og innsikt i at kontroll er nødvendig og viktig. Kontrollarbeidet er tydelig grunnlagt som nødvendig ut i fra innsikt i faren for lekkasjer. Pålegget om å utføre dette arbeidet har hatt stort gjennomslag i RS. Alt dette har etter vår vurdering ført til at kontrollen av aktivitetskravet er blitt oppfattet og framstilt som en uomgjengelig nødvendighet både av RS og kommunene.

Regional stat synes å ha vært av den oppfatning at dette arbeidet er noe en utfører på oppdrag fra sentral stat, noe som en er blitt tillagt eller er 'gitt i kommisjon'. En har forstått sentral stat dithen at dette er RS sin viktigste oppgave ved iverksettingen av HPE. Regional stat har utvist en positiv holdning til kontrollen av aktivitetskravet, har tatt oppgaven alvorlig og arbeidet nøye i forhold til kommunene. Det har således vært bred oppslutning i regional stat om nødvendigheten av å handheve aktivitetskravet rimelig strengt. Og mange har oppfattet dette som et rimelig krav.

Kommunene i de fleste fylker har fått innpodet forståelsen av at det ikke skal være mulig å unndra seg aktivitetskravet. At antall kommuner som ikke fylte kravet, avtok sterkt fra 1999 til 2000, kan tyde på at dette har blitt tatt på alvor. At så og si samtlige kommuner etter hvert fikk godkjent aktivitetskravet, sannsynliggjør at lekkasjene har vært svært begrenset.

Kontroll- og rapporteringsoppgavene i tilknytning til aktivitetskravet har vært omfattende og har tatt mest tid i regional stats arbeid, og har vært det mest sentrale og vesentlige bidrag fra RS ved iverksettingen av *Handlingsplan for eldreomsorgen*. Det er rimelig å anta at uten kontroll ville det ha funnet sted lekkasjer, særlig i godt utbygde kommuner.

Kontrollen med aktivitetskravet kan også ha vært nyttig i den forstand at den muligens har ført til styrket omsorgstjeneste i dårlig utbygde kommuner – oftest kommuner med dårlig økonomi – fordi disse ville ha hatt særskilte behov for å lekke. Aktivitetskravet har mest sannsynlig tvunget kommuner med dårlig økonomi til å anvende midlene i PLO-sektoren. Vår hypotese er at uten aktivitetskravet ville vi kunne ha fått en parallellforskjøvet aktivitet, med uendret forhold i innsats mellom godt og dårlig utbygde kommuner.

Etter to og et halvt års praksis og erfaringer med dette kontrolltiltaket, var RS samstemt om at handhevingen av aktivitetskravet har vært *viktig, nødvendig og av avgjørende betydning* for å realisere denne målsettingen i HPE.

Streng kontroll av aktivitetskravet – likevel bruk av skjønn

Det *spesifikke* ved HPE-arbeidet i regional stat har vært å kontrollere i forhold til aktivitetskravet og å vurdere kommunale handlingsplaner. Det har blitt lagt betydelig og noe ensidig vekt på rapportering og saksbehandling i tilknytning til dette. Dette synes imidlertid å stå i tilsynelatende motsetning til inntrykket av at RS ofte har brukt skjønn og lempelighet i sine vurderinger av aktivitetskravet. Dette fordi realitetene antakelig ikke bestandig har vært slik at det har vært mulig med ensartet behandling. I de kontrollerte forholdenes egenart og mangfold ligger innebygd at det vil være nødvendig å utøve skjønn. Det har imidlertid vært en viss variasjon i praksis. Regional stat i flere fylker – særlig der mange kommuner har hatt et godt utbygd tilbud – har nyttet betydelig grad av skjønn i vurderingen av hvilke typer driftsutlegg *i eller nært knyttet til* pleie- og omsorgssektoren som kan aksepteres innenfor aktivitetskravet. Og bruken av skjønn må etter vår vurdering særlig utlegges som uttrykk for RS sitt sjølstendige bidrag til å dempe karakteren av sentralpålagt revisjonsvirksomhet. Det må likevel ikke lede oppmerksomheten bort fra at aktivitetskravet jevnt over har vært handhevet nokså strengt.

Sjøl om sentral stat har utformet og satt gjennom utførlige styringskrav, er det utvist betydelig grad av skjønn i regional stat. Dette knytter igjen an til vårt hovedinntrykk av at HPE i de tre første årene av handlingsplanperioden allment ble implementert med et betydelig innslag av skjønn uten altfor streng sentral styring. I forholdet til aktivitetskravet og samlet kommuneøkonomi, synes imidlertid regional stat å ha opptrådt nokså enhetlig. Alle har vært underlagt kommuneøkonomiens lover. De har på sett og vis stått 'over' aktivitetskravet. Bruken av skjønn er antakelig oftest sprunget ut fra innsikt i nettopp dette.

Har kontrollen av aktivitetskravet gått ut over arbeidet med pleie- og omsorgssektoren samlet sett? (2)

Flere har hevdet at kontrollen av aktivitetskravet har blitt mye revisjonspreget opptelling. Arbeidet har framstått som detaljovervåking av kommunene som ofte er blitt karakterisert som revisjonsvirksomhet. RS framhever de revisjonspregete trekkene ved embetenes arbeid med å handheve aktivitetskravet. Det genuine en har opplevd ved i verksettingen av HPE i RS har langt på vei vært dette. Det har igjen redu

sert og fortrenget arbeid med andre spørsmål i RS i tilknytning til i verksettingen av Handlingsplan for eldreomsorgen.

I forhold til øvrig arbeid med HPE har noen embeter ment at det har vært vanskelig å skille mellom hva som er spesifikk HPE-virksomhet ut over aktivitetskravet, og hva som har vært del av RS sitt ordinære arbeid i sektoren. Andre aspekter ved HPE har hatt svak posisjon i regional stat, så svak at det øvrige i liten grad har stått fram som HPE-arbeid. Arbeid med aktivitetskravet synes langt på vei å være det eneste som er oppfattet som slikt arbeid. Og det har vært lite meningsfylt i betydningen å utvikle tjenestenes innhold. Omsorgsideologi og spørsmål knyttet til kvalitet har ikke vært i fokus. I den grad RS har arbeidet med andre oppgaver i tilknytning til HPE, er det imidlertid RS som sjøl har definert dette som en del av HPE-arbeidet og brakt det inn som tilleggsoppgaver og som del av RS sin ordinære virksomhet i sektoren.

Aktivitetskravet har vært nødvendig ut fra oppdragsgiver – sentral stat – sine konkrete behov for å forsikre seg om at betydelige midler gikk til det de var forutsatt å gå til. Men det kan reises spørsmål om handhevingen av aktivitetskravet har vært nødvendig på samme måte sett i forhold til behovet for å *utvikle* omsorgstjenestene. Det har også gått grenser for hvor langt RS har vært villig til å forsvare nødvendigheten av kontrollen av aktivitetskravet og enkelte embeter antyder at kommunene kunne ha fått til det samme ved rammeoverføringer.

Regional stat synes også indirekte å reise spørsmål om Stortinget har tenkt godt nok gjennom betydningen av at tyngdepunktet i RS sin samlede innsats har blitt dreid så vidt mye mot aktivitetskravet. En kan samtidig spørre om i hvilken grad det å 'tukte' kommunene i 'riktig bruk' av statens midler, har vært en sentral del av de egentlige intensjonene med HPE. Når sentral stat satser så vidt stort som en her har gjort, er det i *det* også nedlagt en fortelling til kommunene om hvor viktig staten anser innsatsen på området. Etter vår vurdering har Stortinget og staten gjennom denne storstilte satsingen inntatt rollen til den som går foran med et lære-eksempel. På den bakgrunn kan en reise spørsmål om den kontrollvirksomhet som RS ble pålagt i tilknytning til aktivitetskravet, kan ha bidratt til å underminere anmodningen om kommunale egenbidrag og spleis som underforstått burde følge av en slik 'generøsitet' fra sentral stat. Den sterke fokus på revisjon kan imidlertid ha formidlet det inntrykk at HPE ensidig dreide seg om statlige midler, siden det var disse midlene som pådro seg regional stats argusøyne. Regional stat sin bruk av skjønn kan imidlertid tolkes som bidrag til å dempe det inntrykket.

Noen motforestillinger til statens inngripen i det lokalt sjølstyre (3)

Vi har pekt på at prinsippet om lokalt sjølstyre har stått sentralt i Handlingsplan for eldreomsorgen. På den andre sida har vi vist at det gjennom handhevingen av aktivitetskravet har vært lagt opp til betydelig styring av kommunene på driftssida. Det støter i betydelig grad an mot prinsippet om lokalt sjølstyre. Sentral stat har imidlertid ment at det har vært berettiget med sterk styring, og har vært overbevist om at denne måten å gjøre det på både har vært nødvendig og riktig. En har i fire år bevisst lagt opp til å gripe inn i lokalt sjølstyre i betydelig grad i forhold til viktige økonomiske sammenhenger.

Handhevingen av aktivitetskravet kan i noen kommuner gått på bekostning av kommunenes muligheter til en helhetlig styring av økonomien og på det lokale sjølstyret prinsipielt og reelt. Denne inngripen i det lokale sjølstyret har som nevnt, vært radikal i den forstand at en ikke bare har kontrollert vekst i henhold til tilførte tilskuddsmidler, men for hele pleie- og omsorgssektoren.

Kontrollen av bruken av driftsmidlene synes ofte gjennomført lite hemmet av prinsippet om lokalt sjølstyre. Dette fordi rommet for å ta hensyn til sjølstyre her var avskåret gjennom et sentralgitt presist opplegg for nokså nitidig kontroll som RS stilte seg bak og gjennomførte fordi en bl.a. hadde de fullmakter som ga legitimitet overfor kommunene. En viste til hva Stortinget hadde bestemt.

Regional stat ble fritatt fra å ta inn over seg spørsmålet om i hvilken grad dette var inngripen i lokalt sjølstyre. Det er på den bakgrunn vi kan registrere at det *generelt* sett ikke har framkommet vesentlige motforestillinger i regional stat mot den inngripen i lokalt sjølstyre som handhevingen av aktivitetskravet åpenbart har representert.

Det har imidlertid kommet fram *enkelte* motforestillinger til denne måten å gå fram på. Noe av kritikken har gått på at aktivitetskravet har fratatt kommunene evnen og mulighetene til tilpasninger til lokale forhold og representerer dermed inngripen og begrensninger i kommunenes rett og plikt til egne prioriteringer og bruk av midler etter egen vurdering av behov. Kommunepolitikerne spør for eksempel hvorfor de skal tvinges til å bruke penger på pleie- og omsorgsoppgaver når det er skolen som framfor alt trenger satsing.

Aktivitetskravet setter det lokale sjølstyret ut av spill i den forstand og i den grad den enkelte kommune mener å trenge pengene til andre sektorer. Det statlige driftstilskuddet har også noen ganger fungert som en fristelse for kommuner med svak økonomi. Noen kommuner

har *tvunget seg sjøl* til å benytte disse pengene i situasjoner der kommuneøkonomien er svekket. Det blir hevdet at det ikke er tale om lokalt sjølstyre i tilknytning til de økonomiske prioriteringer noen kommunene har gjort i slike sammenhenger.

Det har vært betydelige friheter på planleggings-, utformings- og investeringsida i HPE. Men når de statlig driftsmidlene en gang er motatt, har kommunene vært underlagt nokså streng statlig styring på driftssida. De underliggende motsetningene mellom lokalt sjølstyre og statlig styring har en imidlertid overlatt til regional stat og kommunene å handtere. Erfaringene fra intervjuene med regional stat viser at det er forholdet kommune/stat, dvs. forholdet til kommunalt sjølstyre som oftest framheves som mindre egnet ved dette handlingsplankonseptet.

Hvis det er slik at Stortinget skal bestemme, er det hensiktsmessig med handlingsplaner og øremerkete midler. Og gjennom HPE har Stortinget styrt kommunene i stor grad på driftssida. Sett i forhold til gjeldende regler ved rammeoverføringene, er det inngripen i det lokale sjølstyret når staten eksplisitt forlanger å få se hva pengene spesifikt går til og lager et eget rapporteringssystem for nøye å verifisere dette. Det kan imidlertid reises spørsmål om betydningen av kontrollen har vært så viktig at den rettferdiggjør å sette det kommunale sjølstyret så vidt mye til side som her har vært gjort.

Har aktivitetskravet gått ut over andre sektorer og kommunal-økonomisk helhet? (4)

Regional stat har opplevd kontrollvirksomheten som motsetningsfylt og til dels vanskelig. Vi har vist at dilemma sprunget ut av opplevde motsetninger i forhold til kommunaløkonomiske helhet, har gjort at aktivitetskravet er blitt karakterisert som ensporet og snevert. Denne typen karakteristika synes å ha til felles den oppfatning at aktivitetskravet har stått i et misforhold til en helhetlig forståelse av kommunal aktivitet, dvs at det på sett og vis ikke har vært realistisk fordi det bestrider helheten. Og karakteristikkene har etter vår vurdering bakgrunn i det forhold at skjermingen av pleie- og omsorgssektoren i forhold til annen kommunal tjenesteyting av noen kommuner er opplevd som urimelig.

Vi har pekt på at det kan ligge innebygget en potensiell motsetning mellom aktivitetskravet og mulighetene til å ivareta helhetlige hensyn i forvaltningen av økonomien særlig i kommuner som står svakt. Flere forhold peker mot at handhevingen av aktivitetskravet sannsynligvis har hatt omkostninger ved å ha gått ut over helhetlige kommunaløkonomiske disposisjoner og det lokale sjølstyret. Skjermingen av

pleie- og omsorgssektoren kan ha gått på bekostning av øvrig kommunal tjenesteyting i en del kommuner.

Når eventuelle behov for besparelser ikke kan hentes fra denne sektoren over en fireårsperiode, vil det noen ganger måtte få konsekvenser. Noen kommuner med svak økonomi vil muligens på sikt ikke kunne forsvare det driftsnivå som en er 'tvunget' til gjennom å underkaste seg aktivitetskravet. Eneste løsning kan noen ganger være å beskjære eller å avvikle drift i andre sektorer.

Stillstans eller redusert vekst i øvrige sektorer har antakelig i noen grad vært følgene av oppfyllelsen av aktivitetskravet i en god del kommuner, uten at vi har data om hvor mange. Flere forhold sannsynliggjør således at det kan ha funnet sted 'lekkasjer' den andre veien, dvs at andre kommunale sektorer har avgitt midler til pleie- og omsorgssektoren.

Vi peker her på fem forhold som etter vår vurdering sannsynliggjør at kravet til uavkortet opprettholdt aktivitet i hele pleie- og omsorgssektoren kan ha gått ut over andre kommunale tjenester og tiltak:

- Skjerming av pleie- og omsorgssektoren på driftssida gjennom aktivitetskravet fant sted i en periode med generelt strammere kommuneøkonomi og svekket netto driftsresultat i mange kommuner,
- Aktivitetskravet har ikke bare har styrt den drift som har vært knyttet til de statlige øremerkede tilskuddene, men aktivitetene i hele sektoren samlet, samt at dette har pågått uavkortet i fire år,
- Nøye gjennomført kontroll karakterisert som revisjonsvirksomhet, samt det forhold at alle kommuner til sist fikk godkjent aktivitetskravet, sannsynliggjør at lite er avgitt fra pleie- og omsorgssektoren gjennom lekkasjer,
- Regional stat må ut fra sine erfaringer av hva som har vært konsekvensene, ha vært vitne til betydelige urimeligheter i forhold til den kommunaløkonomiske helheten når RS karakteriserer handhevingen av aktivitetskravet som f.eks. ensporet, snevert, umulig og nesten meningsløst for noen kommuner,
- Regional stat har eksplisitt hevdet at en del kommuner direkte er blitt presset til nedskjæringer i andre sektorer.

Den prinsipielle holdningen i kommuner i økonomisk vanskelige situasjoner synes å ha vært at ingen sektor i utgangspunktet er fritatt for kutt. Hvis ikke aktivitetskravet hadde blitt handhevet så strengt, er

vårt inntrykk at det i kommuner med behov for redusert aktivitet, hadde blitt foretatt nedskjæring mer likt fordelt på sentrale sektorer.

Hvor omfattende overføringer fra andre sektorer til pleie- og omsorgssektoren eventuelt har vært, er ikke analysert. Men vårt kvalitative materiale kan tyde på at *utilsiktede* effekter har gjort seg gjeldende i et visst omfang. Når konsekvensene av dette sentrale og spesifikke handlingsplanelementet peker i den retning, gjør det - etter vår vurdering - handhevingen av aktivitetskravet til et tilsvarende mindre egnet aspekt ved dette handlingsplankonseptet.

Liten oppmerksomhet på mulige lekkasjer den andre veien i sentral stat (5)

Mulighetene for at det skulle ville finne sted overføringer fra andre sektorer til pleie- og omsorgssektoren pga aktivitetskravet, var nesten ikke berørt, langt mindre vurdert som problem da en drøftet mulige alternative effekter av bruken av ikke-prisvridende tilskudd i St meld nr 50 (1996-97), Handlingsplan for eldreomsorgen. Storting og Regjering har under veis i handlingsplanperioden heller ikke forholdt seg særlig aktiv til denne problematikken.

Flertallet på Stortinget har ikke på noe tidspunkt i perioden 1997-2002 vært særlig opptatt av denne typen effekter, eller har ikke ønsket å fokusere på dem. Sosialkomiteen har i dette tidsrommet beskjeftiget seg med Handlingsplan for eldreomsorgen ved behandlingen av tre stortingsmeldinger om denne samt ved behandlingen av statsbudsjettet. En har ikke noen gang tatt opp denne problematikken. Den omfattende HPE-satsingen har imidlertid hatt betydelig innvirkning på kommuneøkonomien i denne perioden. Spørsmålet om 'lekkasjer' fra andre sektorer til pleie- og omsorgstjenestene er likevel ikke tatt opp i kommuneøkonomiproposisjonene i perioden 1997-2002, ei heller av kommunalkomiteens flertall. Flertallet på Stortinget har ikke på noe tidspunkt vært særlig opptatt av denne typen effekter, eller har ikke ønsket å fokusere på dem.

Verken i sosial- eller i kommunalkomiteens innstillinger til statsbudsjettet i perioden 1998-2001 har spørsmålet om aktivitetskravets konsekvenser for øvrige sektorer vært nevnt, bortsett fra i tilknytning til statsbudsjettet for 2001. I innstillingen fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien for 2000 tas imidlertid dette spørsmålet opp. I kommunalkomiteens innstilling om kommuneøkonomien for 2001 er det imidlertid igjen ingen som tar opp spørsmålet om eventuelle konsekvenser av aktivitetskravet for andre sektorer, bortsett fra SV.

I Regjeringen (e) har imidlertid dette spørsmålet vært handtert noe annerledes. Sosial- og helsedepartementet pekte således på dette forholdet i 1997 og 1998 og viste en viss forståelse for problematikken ved å åpne for utøvelse av en viss grad av skjønn og fleksibilitet i handhevingen av aktivitetskravet. Men så bøyet en av og strammet betydelig inn på kravet for 1999. Kommunal- og regionaldepartementet reiser imidlertid spørsmålet klart i to omganger, i 1999 og 2000. Men også her bøydde en etter hvert av. Det innebar at en i praksis valgte å se bort fra denne typen konsekvenser. Da en la fram meldinga om *Avslutningen av Handlingsplanen for eldreomsorgen* i mai 2002, var det ikke mer igjen av denne problematikken.

Fravær av drøfting av å lempe på aktivitetskravet ved endrede økonomiske rammebetingelser

Vår gjennomgang viser at sjøl om sentral stat i enkelte sammenhenger har vært inne på at aktivitetskravet kan ha skapt negative konsekvenser for andre sektorer, er det ingen som har trukket den konklusjon at svekkelse av kommuneøkonomien burde få konsekvenser i den forstand at det ble lempet på aktivitetskravet.

Aktivitetskravet vil framtre med ulik betydning alt etter om det er stabile rammer rundt, i den forstand at kommuneøkonomien ligger noenlunde fast, eller om den endrer seg, f.eks i mindre gunstig retning. En kan reise spørsmålet om ikke strenghet i kontrollen av aktiviteten på driftssida burde ha vært justert i forhold til endrede rammebetingelser siden konsekvensene av en streng handheving av aktivitetskravet vil måtte variere med stramheten i kommuneøkonomien. I den grad det måtte oppstå lavere vekst - slik det gjorde de første årene av HPE-perioden - kunne det vært gitt rom for fornyet drøfting mellom RS og kommunene om hvor strengt aktivitetskravet skulle handheves.

En kunne eksempelvis ha lagt til grunn at en konsekvent handheving av aktivitetskravet i forholdet 1:1, burde ha kvilt på forutsetningen om at den bare ble praktisert strengt så lenge kommuneøkonomien endret seg lite. I 1999 - da veksten i kommuneøkonomien var avtatt betydelig - skjerpet imidlertid Stortinget aktivitetskravet i stedet for å lempe på det.

Samtidig kan det hevdes at en eksplisitt burde ha gitt til kjenne og drøftet, at i den grad det måtte finne sted vesentlige innstramminger i kommuneøkonomien, ville det måtte innebære fornyet drøfting mellom sentral stat, regional stat og kommunene om handhevingen og kontrollen av aktivitetskravet. Dette knytter igjen an til og skjerper det viktige spørsmålet om myndighetenes forhold til *rammebetingelsene*

for kontrollen av aktiviteten på driftssida. Det synes å ha vært villet politikk å se bort fra de økonomiske rammeforutsetningene og dermed unnlatt å ta hensyn til den kommunaløkonomiske helheten.

Mulig framtidig press fra andre sektorer på pleie- og omsorg (6)

Ut fra innsikten i at det noen ganger har blitt litt lite til andre sektorer, har kommunene ifølge RS, sett fram til slutt på aktivitetskravet. Relativt gunstige, men nøye kontrollerte driftstilskudd har sannsynligvis ført til at noen kommuner har akkumulert et driftsnivå i pleie- og omsorgssektoren som de ikke vil ha økonomi til å opprettholde på sikt. Det synes som det kan ha demmet seg opp et potensiale for press fra andre sektorer når HPE-perioden er over pga. skjerming av pleie- og omsorgssektoren. Da de øremerkete driftstilskuddene inngikk i rammetilskuddene i 2002, hadde sannsynligvis noen kommuner et betydelig etterslep i utviklingen av andre sektorer (f.eks barnehage og skole). Skjermingen av omsorgssektoren vil kunne få en pris i etterkant, idet andre sektorer vil kunne ta sitt monn igjen når driftstilskuddene igjen er innlemmet i rammeoverføringene.

Det gjør at regional stat i en del fylker er bekymret for at kommunene da vil oppleve seg tvunget til å redusere innsatsen i omsorgstjenestene. Her synes det å ha rådet betydelig samstemmighet om at den kommunale aktiviteten i sektoren vil bli redusert når de øremerkete midlene opphører. Det vil imidlertid neppe gjelde generelt, men angå en del kommuner. I det perspektivet vurderer noen det dit hen at HPE på lengre sikt i noen grad kan ha gjort pleie- og omsorgssektoren en bjørnetjeneste. At det kan komme til å gå slik, bekreftes av kommunenes vurderinger av situasjonen. Vår undersøkelse i kommunene våren 2001, viste at 3 av 4 av dem regner med reduksjoner i omsorgssektoren når de øremerkete tilskuddene faller bort. Det synes å være relativt liten tillit i norske kommuner til at staten i åra framover vil sørge for at rammetilskudda vil være tilstrekkelig. Dessuten vet vi at ved full drift av de institusjonsplasser og omsorgsboliger som det er bevilget midler til, men som ikke var kommet i drift i 2001, vil kravet til driftsvolum minst måtte stige til det dobbelte av nivået på omsorgstjenestetilskuddet i 2001 og som i 2002 ble innlemmet i rammetilskuddene til kommunen med 3.4 milliarder kroner.

Handlingsplanens mål om volumvekst har således i et helhetsperspektiv etter vår vurdering kollidert med andre mål. HPE-opplegget har imidlertid i liten grad gitt anvisninger for hvordan regional stat skulle handtere slike målkonflikter. HPE har gjennom handhevingen av aktivitetskravet antakelig bidratt til å skjerpe målkonfliktene.

Det er avgjørende med kunnskap om hvordan såvidt store investeringer i nybygging over en periode på nærmere 10 år blir fulgt opp på driftssida. Derfor kan den endelige evalueringen av statens prosjekt *Handlingsplan for eldreomsorgen* og handlingsplankonseptets egnethet, først reelt slutføres når vi kjenner den faktiske oppfølging i kommunenes drift av den nyervervete bygningsmassen.

Litteratur

Rapporter og notater

Brevik, I. (2001): Handlingsplan for eldreomsorgen. Regional stats vurdering av investeringstilskuddene. Noen erfaringer midtveis i byggeperioden. NIBR-notat 2001:107, Oslo

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi: Rapport KR D, Oslo mars 2001

Hagen, T. (1997): Eldreomsorgen i Norge 1992-1995. NIBR-notat 1997:107, Oslo

Romøren, T.I. m.fl. (1999): Velferdsstat og velferdskommune – den kommunale hverdagsvirkelighet som arena for iverksetting av Handlingsplan for eldreomsorgen, Arbeidsrapport nr 1, NOVA, Oslo

Romøren, T. I. m.fl. (2001): Velferdsstat og velferdskommune – den kommunale hverdagsvirkeligheten som arena for iverksetting for handlingsplan for eldreomsorgen, Arbeidsrapport nr 2, NOVA, Oslo

Toresen, J. (2001): Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg. Økonomiske virkninger. NIBR-notat 2001:113, Oslo

Toresen, J. (2002): Handlingsplan for eldreomsorgen – virkninger på dekning, årsverksforbruk og kapasitet. NIBR-notat 2002 (foreløpig utgave)

Stortings- og regjeringsdokumenter**Stortingsmeldinger og innstillinger fra sosialkomiteen om
Handlingsplan for eldreomsorgen****1997**

St.meld.nr.50(1996-1997):Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet
– respekt – kvalitet. Oslo, 13. mai 1997

Innst.S.nr. 294(1996-1997): Innstilling fra sosialkomiteen om 1)
handlingsplan for eldreomsorgen (Trygghet- respekt- kvalitet)
og 2) forslag fra stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen,
Børre Rønningen og Magnar Sortåsløkken om en femårsplan
for innføring av enerom på sykehjem ved statlig fullfinansiering
av investeringskostnadene, og innføring av et eget driftstilskudd
til formålet lagt inn i inntektssystemet, St.meld.nr. 50(1996-97)
og Dokument nr. 8:46 (1996-97), 13. juni 1997

St.tid.(1996-1997), s. 4444-4466, 4535-4539, 19. juni 1997

2000

St.meld.nr. 34(1999-2000) Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2
år, 19. mai 2000

Innst.S.nr. 92(2000-2001): Innstilling fra sosialkomiteen om
Handlingsplan for eldreomsorgen 2 år etter og St.meld.nr. 28
Om innhold og kvalitet i omsorgstjenestene, 12. desember 2000

St.tid.(2000-2001), s. 1726-1749, 1. februar 2001

2002

St.meld.nr. 31(2001-2002) Avslutning av Handlingsplan for
eldreomsorgen. ” Fra hus til hender”, 13. juni 2002

Innst.S.nr. 263(2001-2002): Innstilling fra sosialkomiteen om
Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen
(St.meld.nr.31(2001-2002), 13. juni 2002

St.tid. (2000-2001), 20. juni 2002

Statsbudsjettet

St.prp.nr. 1 Statsbudsjettet for årene 1998-2002 for Sosial- og helsedepartementet (SHD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)

Innst til Statsbudsjettet 1998-2002, KRD B.innst nr 5 og SHD B. innst.nr. 11

Kommuneøkonomiproposisjonene**1997**

St.prp.nr. 61(1996-1997) Om kommuneøkonomien 1998 m.v.

Innst.S.nr. 284(1996-1997) Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 1998 m.v.

1998

St.prp.nr. 60(1997-1998) Om kommuneøkonomien 1999 m.v.

Innst.S.nr. 250(1997-1998) Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 1999 m.v.

1999

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

Innst.S.nr. 220(1998-1999) Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v.

2000

St.prp.nr. 62(1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v.

Innst.S.nr. 252(1999-2000) Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2001 m.v.

2001

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

Innst.S.nr. 326(2001-2002) Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002

2002

St.prp.nr. 64(2001-2002) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003

Innst.S.nr. 253(2001-2002) Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003

Andre stortingsdokumenter

St.meld.nr. 2(1998-1999) Revidert nasjonalbudsjett 1999

Rundskriv, brev og rapporter fra Sosial og helsedepartementet

Rundskriv I-28/97, St.meld.nr. 50 (1996-97). Handlingsplan for eldreomsorgen. trygghet – respekt – kvalitet, SHD, 25. 7. 1997

Rundskriv I-40/97, Handlingsplan for eldreomsorgen. Orientering om statsbudsjettet 1998 m.v., SHD, 13. 10. 1997

Rundskriv I-50/97, Handlingsplan for eldreomsorgen 1998-2001. Orientering om enkelte spørsmål knyttet til tilskuddsordningene, SHD, 22.12. 1997

Rundskriv I-10/98, Handlingsplan for eldreomsorgen 1998-2001. Statsbudsjettet 1998. Tilskuddsordninger, bevilgninger, kommunale planer, resultatrapportering og kontroll, SHD, 6.4. 1998

Handlingsplan for eldreomsorgen 1998-2001, Sosialdepartementets skjønnstilskudd. Brev til landets fylkesmenn og fylkesleger, SHD, 24.6. 1998

Rundskriv I-32/98. Handlingsplan for eldreomsorgen 1998-2001. Veiledning og skjema for kommunale planer for 1999, Om fordeling av SHDs skjønnstilskudd for 1998, Om fordeling av de øremerkede driftstilskuddene for 1999. Til landets kommuner, fylkesmenn og fylkesleger, SHD, 9.7. 1998

Handlingsplan for eldreomsorgen - Faktaark til bruk i planlegging av pleie- og omsorgstjenesten, Brev til landets kommuner, SHD, 28.10 1998

Rundskriv I-50/98. Statsbudsjettet 1999 – oversikt over tilskudd til kommunenes pleie-, omsorgs og sosiale tjenester og til psykiatri. Til kommunene, fylkesmenne og fylkeslegene, SHD, 9.11. 1998.

Sosial- og helsedepartementet, Statsbudsjettet 1999. Aktivitetskrav og øremerkede tilskudd til gjennomføring av Handlingsplan for eldreomsorgen og opptrappingsplanen for psykisk helse. Brev til landets fylkesmenn og fylkesleger av 9.1. 1999

Sosial- og helsedepartementet : Opplegg for kvalitetssikring av Pleie- og omsorgsstatistikken (SSB), SHD, POA, 12.1. 1999 ,

Rundskriv I-50/1999 Statsbudsjettet 2000 – oversikt over tilskudd til kommunene m.v på Sosial- og helsedepartementets budsjett, av 8.11. 1999

Rundskriv I-29/2000. Rapportering av resultat- og plandata fra helse- og sosialtjenesten 2000-2004. Til landets leger, kommuner og fylkesmenn

Rundskriv I-50/2000, Statsbudsjettet 2001 – oversikt over tilskudd til kommunene m.v på Sosial- og helsedepartementets budsjett, av 28.11. 2000

Upubliserte prosjektnotater ved NIBR

Brevik, I.: En oppdatering og gjennomgang av viktige sider ved i verksetting av HPE sett fra SHDs ståsted. Samtale med SHD ved prosjektleder Steinar Barstad og Øyvind Brandt 28.1.1999, Internt prosjektnotat nr 11, NIBR, Oslo 1999.

Brevik, I.: Fylkesnettverkssamlingen på Sola 14.-15. januar 1999, Referat NIBR januar 1999.

Brevik, I.: Samarbeidsmøte i Bodø 16.-18. juni 1999 for fylkesnettverket for HPE, Referat, NIBR, juni 1999

Brevik, I.: Regional stats sin rolle ved iverksettingen av statens Handlingsplan for eldreomsorgen. Referat fra personintervju

med fylkesmannen og fylkeslegen i seks fylker sommeren 2000, Prosjektnotat, NIBR, november 2000, 130 s.

Brevik, I. : Handlingsplan for eldreomsorgen. Kommunenes vurdering av dens egnethet i utbygging av omsorgstjenestene. Resultater fra en spørreskjemaundersøkelse til alle landets kommuner i 2001. Prosjektrapport, NIBR nov 2001/august 2002

Spørreskjema

Brevik, I.: Regional stats rolle ved iverksettingen av Handlingsplan for eldreomsorgen. Spørreskjema, NIBR, desember 1999, 30 s

Brevik, I.: Regional stats rolle ved iverksettingen av Handlingsplan for eldreomsorgen. Guide for dybdeintervjuing. NIBR, mai 2000, 45 s.

Brevik, I.: Handlingsplan for eldreomsorgen. Kommunenes vurdering av dens egnethet i utbyggingen av omsorgstjenestene, Spørreskjema. NIBR, februar 2001, 14 s.

Vedlegg 1

Om statens opplegg for regional stats handheving av aktivitetskravet

Vi har valgt først å gjøre rede for de konkrete elementene i statens opplegg for regional stats arbeid med å påse og kontrollere at kommunene fyller det såkalte aktivitetskravet. Derneft gjør vi rede for gangen i sjølve arbeid med dette i regional stat.

1. Formålet for driftstilskuddet

Formålet for det generelle driftstilskuddet (omsorgstjenestetilskuddet) er å bidra til å styrke den kommunale pleie- og omsorgstjenesten og spesielt tilbudet til befolkningen over 67 år. Midlene skal brukes på en slik måte at målene i kommunale planer for styrking av eldreomsorgen nås (Rundskriv I-50/2000).

2. Hva er aktivitet knyttet til driftstilskuddet?

Midlene fra det generelle driftstilskuddet skal gå til drift av ny aktivitet i pleie- og omsorgstjenestene. *Nye tiltak* vil si nye stillinger, men også til en viss grad – særlig første året – rådgiving, veiledning og kompetanseheving. For øvrig gir den halvdelen av skjønns-tilskuddet som går til kommuner som nettopp har avsluttet en større utbygging (f.o.m 1999) muligheter for en viss fleksibilitet. Midlene kan således f.eks anvendes til ansettelse av

ulike typer fagpersonell og nye stillinger i hjemmebaserte tjenester og sykehjem, samt kompetanseutvikling. I nødvendig utstrekning kan også midler anvendes til planlegging, saksbehandling og administrative funksjoner

m.v. på pleie- og omsorgssektorens område i den grad dette er nødvendig for en kvalitativ god tjeneste og en best mulig ressursutnyttelse (Rundskriv I-50/97).

3. Kriterier for tildeling av driftstilskottet:

For første året i HPE-perioden (1998) lå det til grunn følgende kriterier for tildeling av driftstilskottet:

- antall innbygger i ulike aldersgrupper (67–79 år, 80–89 år og 90 år+)
- andel ikke-gifte 67 år og eldre
- dødelighet

(Kilde: Rundskriv I-10/98).

Dette er de samme kriteriene som inngår i inntektssystemet, men med større vekt på eldre innbyggere. Tilskuddet skal gå til ny aktivitet. For å få utløst tilskuddet må kommunene dokumentere at aktivitetskravene er oppfylt (se nedenfor).

Fordelingskriteriene er noe endret fra 1997. Nøkkelen er for øvrig en justert versjon av kostnadsnøkkelen for kommunal pleie- og omsorg i inntektssystemet.

4. Kontroll i forhold til målgrupper og aktivitetsområder

I forhold til Handlingsplan for eldreomsorgen, "må en i denne sammenheng ta utgangspunkt i aktivitetsnivået for hele pleie- og omsorgssektoren, dersom det ikke er særskilte forhold som gjør det urimelig" (Brev til landets fylkesmenn og fylkesleger av 8.1. 99).

I opplegget for HPE er kontrollen lagt opp til å gjelde helheten, jf St prp nr 1 (1997–98), SHD. Oppgavene som RS skal kontrollere, går på *samlet mengde*. Det valgte opplegget for kontroll av aktivitetsnivå i driften av kommunenes omsorgstjenester gjør det ikke mulig å skille ut og måle hvor stor del som går til hjelpetrengende i ordinære private boliger, i omsorgsboliger eller i tilknytning til institusjoner.¹⁰² Fordi bruken ikke spesifiseres i forhold til brukergrupper, åpnes det for en viss fleksibilitet i bruken av midler i forhold til andre enn eldre¹⁰³.

¹⁰² Hvor stor del av satsingen og allmen bruk av midler i omsorgstjenestene som går til ulike brukergrupper, kan vi nå bare få et begrep om gjennom utvalgsundersøkelser.

¹⁰³ Hvis departementet hadde gått inn på et opplegg med spesifisering av ulike omsorgsgrupper - slik noe av tenkningen var sommeren 1997 da HPE så ut til å ta form av en handlingsplan for omsorgstjenestene - hadde det vært

5. Indikatorer for resultatoppfølging

I følge opplegget for kontroll av aktivitetskravet fra høsten 1997 nyttes det resultatindikatorer (Rundskriv I-40/97) som samsvarer med SSBs årlige statistikk for pleie- og omsorgssektoren:

- Årsverk i institusjon, årsverk i hjemmetjenestene
- Plasser i institusjon.
- Antall beboere i boliger som kommunen disponerer til eldre og funksjonshemmede
- Antall brukere av hjemmetjenestene
- Ant mottakere av avlastning og støttekontakt

Resultatindikatorer for driftstilskuddet (omsorgstjenestetilskuddet) er antall *årsverk i hjemmetjenestene* og *antall årsverk i institusjon*. Disse indikatorene rapporteres fra kommunene til regional stat samt gjennom en egen statistikkrapportering til Statistisk sentralbyrå hvert år.

6. Kontrollgrunnlaget

Kommunene skal rapportere hvordan de øremerkede driftsmidlene fra staten innen HPE er brukt i henhold til et *spesifikt rapporteringsopplegg* som er presentert i Rundskriv I-28/97 og Rundskriv I-32/98 når det gjelder stillinger og plasser. Dette er kommunens *sjølmelding* til fylkene og departementene.

Kommunene skal videre *rapportere tilfredsstillende* om status for pleie- og omsorgstjenestene til *Statistisk sentralbyrå*, første gang i tilknytning til HPE for året 1998, innen 1.2. 1999. (jf. *Brev til landets fylkesmenn og fylkesleger av 8.1. 1999*). Fylkesmann/ fylkeslege skal motta kopi av disse rapportene, jf. brev fra SHD, av 9.11. 1998.

Budsjettdokumentene skal også inneholde noe om planlagt bruk av midler og nyttes som kontrollgrunnlag før regnskapene foreligger. *Kommuneregnskap* og det som rapporteres i statistikken til SSB samt *Husbankens* oppgaver over plasser, er deler av kontrollgrunnlaget.

større muligheter for kommunene å 'manipulere' med oppgaver over stillinger, dvs. f.eks. strategisk å føre tyngde i satsing fra brukergruppe til brukergruppe. Den kontrollmulighet som det legges opp til i St prp nr 1 (1997-98), går imidlertid på helheten. Dette går fram av samtale med SHD ved prosjektleder Steinar Barstad og Øyvind Brandt 28.1.1999, jf. vårt Interne prosjektnotat nr 11 1999, *En oppdatering og gjennomgang av viktige sider ved iverksetting av HPE sett fra SHDs ståsted*.

Kommunenes resultatrapportering kontrolleres mot budsjettene og SSB-statistikken, og etter hvert mot tilgjengelig kommuneregnskapsdata. Kommunerevisjonen er tillagt å påse at de øremerkede driftstilskuddene er inntektsført på korrekt sted i kommuneregnskapene.

For året 2001 vil f.eks. hovedgjennomgangen av kommunenes resultater og planer finne sted i forbindelse med andre terminutbetaling. Terminene er fastsatt til 15.02, 15.05 og 15.09 (jf Rundskriv I-50/2000 – statsbudsjettet 2001, av 28.11. 2000).

Det er mao lagt opp til et omfattende kontrollsystem som både bygger på data om aktivitet målt i volum (årsverk og plasser), men også ved kronebeløp. Og bruken av midler kontrolleres både i forkant og i etterkant, både i planer/budsjett og i rapportert aktivitet/regnskap.

7. Resultatkrav

Vi eksemplifiserer her kravene til resultatoppnåelse for 1998 og 1999 (kravene er de samme i 2000 og 2001). Kommunene må ha satt i verk tiltak i 1998 i tråd med det som var planlagt og vedtatt i tilknytning til dette, dvs i hht det som lå til grunn for tildelingen av tilskuddet. Tjenestetilbudet til brukerne på de aktuelle områder må i 1999 videreføres på det aktivitetsnivå som var etablert i 1998. *Økningen* i de øremerkete midlene i 1999 skal nyttes til å etablere nye tiltak og skape reel vekst i aktiviteten i 1999 i tråd med formålet for det enkelte tilskudd. Dette skal kontrolleres mot kommunens innsendte planer (jf. brev til landets fylkesmenn og fylkesleger av 8.1.1999). Det er både opprettholdelse av nivået fra 1998 og aktivitetsvekst i 1999 som utløser tilskudd. Disse kravene har også ligget fast for 2000 og 2001 (jf f.eks Rundskriv I-50/2000 – statsbudsjettet 2001).

Det presiseres at økningen i de øremerkete midlene for hvert år i årene 1999–2001 i sin helhet skal nyttes til å etablere *nye tiltak og skape reell vekst* i tråd med formålet for driftstilskuddene. Det skal tas utgangspunkt i aktivitetsnivået i *hele pleie- og omsorgssektoren*. Kommunene må også ha rapportert plandata for perioden 2001–2004 i henhold til rullert plan (jf Rundskriv I-29/2000).

8. Krav til akkumulert resultat

Kontroll av aktivitetskravet innebærer således kartlegging av endringer fra ett år til ett annet, først for 1998 i forhold til 1997. Det i henhold til at det opprinnelige aktivitetsnivå, dvs. nivået ved utgangen av 1997, skal opprettholdes i 1998, og deretter opprettholdes fra det ene året til det neste i hele planperioden. Resultatene for 1998 ble primært vurdert ut fra rapporteringen til SSB og regnskapstallene. For å sikre at etablert aktivitet i 1998 fortsetter i 1999 og påfølgende år er det stilt

krav om at det foreligger *kommunalt vedtak* om at tjenestene skal styrkes minst tilsvarende størrelsen på tilskuddene ved at tiltakene innarbeides i årsbudsjett for 1999 og fireårig økonomiplan.

Det er *akkumulert* økning som det kontrolleres for. Aktivitetsnivået fra 1998 skal tas med inn i 1999 og må så akkumuleres for hvert år over i påfølgende år. Satsing og mottatt tilskudd i foregående år forplikter HPE-perioden ut, dvs. tom. 2001. Fyller en aktivitetskravet for de midler som en tildeles for hvert enkelt år, får en i hvert av de påfølgende år tildelt midler akkumulert slik i 4-årsperioden: 1, 1+2, (1+2)+3, (1+2+3)+4.

9. Utbetalingsgrunnlaget og vilkår for utbetaling av driftstilskuddet

Driftstilskuddet utbetales på grunnlag av de plandokumenter, plandata og resultater som kommunene skal sende fylkesmannen med frist i januar hvert år. Tiltakene skal være innarbeides i kommunens årsbudsjett og fireårige økonomiplan (jf f.eks Rundskriv I-50/2000 – statsbudsjettet 2001, av 28.11. 2000).

På kort tid (høsten 1997) hadde kommunene utarbeidet egne handlingsplaner som dannet grunnlaget for utbetaling av øremerket tilskudd det første året. Det første settet av kommunale handlingsplaner forelå på nyåret 1998. Planene ga en første oversikt over kommunale behov og tiltak både på drifts- og investeringssiden. Plan- og rapporteringskravene ble presisert sommeren 1998, og det ble samtidig åpnet for at handlingsplanen kunne inngå i den ordinære kommunale planlegging. Ved årsskiftet 1998/99 la kommunene fram nye plandokumenter og rapporterte samtidig sine resultat- og plantall.

Vilkårene for utbetaling av omsorgstjenestetilskuddet er knyttet til resultatrapportering og resultatoppnåelse i foregående år. Kommunene må ha satt i verk planlagte tiltak i året i tråd med det som lå til grunn for tildeling av tilskudd for samme år, og rapportert dette til fylkesmannen i vedlagt skjema (jf f.eks.Rundskriv I-50/1999, eller I-29/2000).

Kommunen må videre ha sendt inn en tilfredsstillende rapport om status for pleie- og omsorgstjenesten pr. 31.12. for året og til Statistisk sentralbyrå innen 01.02 neste år (jf f.eks Rundskriv I-50/2000 – statsbudsjettet 2001, av 28.11. 2000).

10. Tilbakeholdelse av driftstilskudd

Oppfylging av aktivitetskravet året før er en forutsetning for å få utbetalt driftstilskuddet i det påfølgende år. "Kommuner som ikke har

oppfylt aktivitetskravene for 1998, vil ikke kunne få utbetalt tilskudd i 1999 før de planlagte tiltak eventuelt er satt i verk. Det kan i denne sammenheng også bli aktuelt å kreve tilbakebetalt hele eller deler av tilskuddet for 1998, eller gjøre fradrag for dette ved seinere tilskudds-utbetaling"¹⁰⁴(brev til landets fylkesmenn og fylkesleger av 8.1. 1999).

Dersom kommunen ikke oppfylder vilkårene for utbetaling, herunder at innsendt materiale er mangelfullt, skal midlene ikke utbetales. Dersom kommunene gjennom året foretar endringer i sine planer eller budsjett, plikter de å informere fylkesmannen om dette (jf f.eks Rundskriv I-50/2000 – statsbudsjettet 2001, av 28.11. 2000).

Det er blitt holdt tilbake midler i 1998, 1999, 2000. Vi har ikke gått inn i en studie av dette og kjenner ikke utviklingen over tid. Det har heller ikke vært vår oppgave. Det bør imidlertid om ønskelig studeres separat. Sosial- og helsedepartementet sammen med regional stat i fylkene har oppgaver over dette.¹⁰⁵

De øremerkede driftsmidlene innlemmes i inntektssystemet fra 2002. Dette gjelder både det generelle omsorgstjenestetilskuddet og skjønns-tilskuddet. Av hensyn til forutsigbarhet for kommunene vil kommunene få innlemmet den summen de fikk utbetalt i 2001. Fordelingsnøkkelen i inntektssystemet vurderes noe endret for dette tilskuddet, slik at omfordelingseffekten ikke blir for stor. Det understrekes at:

manglende måloppnåelse i 2001 vil kunne medføre avkorting av tilskuddet i 2002. Dette opplegget er viktig for å sikre at den satsingen en har oppnådd gjennom handlingsplanen ikke går tapt gjennom denne omleggingen (St meld nr 34 (1999–2000) s. 54).

¹⁰⁴ Det forutsettes at fylkesmannen i brev til kommunen peker konkret på hvilke forhold som gjør at tilskuddet holdes tilbake slik at kommunen kan få nødvendige holdepunkter sin plan og budsjettvedtak *jfr, Brev til landets fylkesmenn og fylkesleger av 8.1. 1999*).

¹⁰⁵ Opplysninger i ulike kilder fra SHD viser f.eks. for året 1999 - da aktivitetskravet ble skjerpet - at på det meste den vinteren var det 137 kommuner som var berørt av aktivitetskravet. I juni s.å. var det f.eks. 80 kommuner som ikke mottok fullt tilskudd. Ved andre utbetalingstermin pr. 15.7. 1999, var det 20 kommuner som ikke oppfylte aktivitetskravet og bare fikk avkortet tilskudd. Om lag 200 mill kr ble holdt tilbake. Pr. 15.9. 1999 var det 15 kommuner som bare fikk avkortet tilskudd.

Vedlegg 2

Oversikt overspørsmål hentet fra undersøkelsen *Regional stats rolle ved iverksetting av Handlingsplan for eldreomsorgen*, nyttet i denne rapporten

**Norsk institutt for by- og
regionforskning**
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson: Ivar Brevik



Prosjektnr.: O-1541

1-2
Respondentnr.

Regional stats rolle ved iverksetting av

Handlingsplan for eldreomsorgen.

Spørreskjema

H P E

13 Statens HPE legger føringer på hvordan utbyggingen av omsorgstjenestene skal skje. Samtidig er kommunene tillagt et vesentlig beslutningsansvar. *Er balansen mellom statlige føringer og kommunalt sjølstyrer avklart?*

- | | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|
| a. I hvilken grad har statens HPE bidratt til å klare spørsmålet ? | ¹ <input type="checkbox"/> Ikke reist direkte gjennom HPE | ² <input type="checkbox"/> HPE bidrar i noen grad til klaring | ³ <input type="checkbox"/> HPE klarer det i noen grad | ⁴ <input type="checkbox"/> HPE klarer det i stor saks | 3 |
| b. I hvilken grad har RS i ditt fylke drøftet spørsmålet ? | ¹ <input type="checkbox"/> Ikke eller delvis drøftet i RS | ² <input type="checkbox"/> Drøftet delvis, ennå ikke avklart | ³ <input type="checkbox"/> Drøftet i stor saks | ⁴ <input type="checkbox"/> Har ikke drøftet | 4 |
| c. Har spørsmålet stått på dagsorden i RS sin kontakt med kommunene? | ¹ <input type="checkbox"/> Nesten ikke vært reist | ² <input type="checkbox"/> Reist i noen grad | ³ <input type="checkbox"/> Har ofte vært reist | ⁴ <input type="checkbox"/> Et stort tema | 5 |

42. Er det gjort tilstrekkelig klart hvordan regional stat skal avgjøre om en kommune har tilfredsstillt statens krav til aktivitetsnivå?

a. I hvilken grad har statens HPE bidratt til å avklare spørsmålet ?	¹ <input type="checkbox"/> Ikke reist direkte gjennom HPE	² <input type="checkbox"/> HPE bidrar i liten grad til avklaring	³ <input type="checkbox"/> HPE avklarer det i noen grad	⁴ <input type="checkbox"/> HPE avklarer det i hovedsak	6
b. I hvilken grad har RS i ditt fylke drøftet spørsmålet ?	¹ <input type="checkbox"/> Ikke el. løselig drøftet internt i RS	² <input type="checkbox"/> Drøftet internt, ennå uavklart	³ <input type="checkbox"/> Drøftet internt, i hovedsak avklart	⁴ <input type="checkbox"/> Har ikke vært nødvendig å drøfte	7
c. Har spørsmålet stått på dagsorden i RS sin kontakt med kommunene?	¹ <input type="checkbox"/> Nesten ikke vært reist	² <input type="checkbox"/> Reist i noen grad	³ <input type="checkbox"/> Har ofte vært reist	⁴ <input type="checkbox"/> Et gjentatt tema	8
d. Tror dere RS jevnt over behandler spørsmålet likt i hele landet?	¹ <input type="checkbox"/> Vet ikke	² <input type="checkbox"/> Tror det i hovedsak blir ulikt behandlet	³ <input type="checkbox"/> Tror det blir varierende behandlet	⁴ <input type="checkbox"/> Tror det i hovedsak blir likt behandlet	9

47. Statens Handlingsplan for eldreomsorgen har kanskje endret kravene til regional stats arbeid. Det kan antas å ha skapt vansker for fylkesembetenes arbeid. Samtidig er det rimelig å forutsette at dette har ført til en gjennomgang internt av hvilke oppgaver det er særlig viktig å handtere på en god måte. Nedenfor gjengis seks antatt sentrale arbeidsområder i regional stats arbeid med å implementere statens HPE. I hvilken grad oppfattes de områdene som nevnes nedenfor som relativt nye eller endrede for regional stat som følge av arbeidet med HPE?

Kryss av for ett av disse svarmulighetene pr. linje i rutene pkt 1-6.

	I svært stor grad	I betydelig grad	I noen grad	I mindre grad	I liten grad	Uten særlig betydning	
1. Forvalte statens øremerkete tilskudd (drifts-/skjønnsmidlene)	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	10
2. Gjennomføre oppsyns-/oppmannsrolle i tilknytning til bruk av driftsmidlene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	11
3. Føre tilsyn med at gjeldende lov- og regelverk blir fulgt	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	12
4. Drive råd- og veiledningsarbeid	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	13
5. Utøve tilsyn og kontroll	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	14
6. Ivareta aktiviserings- og pådriverrollen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	15

49. Hvor stor vekt er kontrollfunksjonen tillagt i regional stat sitt samlede arbeid med HPE?

Svært stor vekt	Betydelig vekt	Noe vekt	Mindre vekt	Liten vekt	Ingen vekt	
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	16

50. Hvordan vurderer regional stat påliteligheten i det statistiske materialet som blir innrapportert fra kommunene? Er påliteligheten:

Svært god	Meget god	Tilfredsstillende	Nokså god	Lite god	Slett	
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	17

31. En viktig del av Fylkesembetets kontrollfunksjoner er å følge opp det såkalte aktivitetskravet og hvordan det skal forstås. Har HPE avklart hvordan regional stat skal kontrollere at aktivitetskravet som Stortinget har stilt kommunene, blir oppfylt?

a. I hvilken grad har statens HPE bidratt til å avklare spørsmålet ?	¹ <input type="checkbox"/> Ikke reist direkte gjennom HPE	² <input type="checkbox"/> HPE bidrar i liten grad til avklaring	³ <input type="checkbox"/> HPE avklarer det i noen grad	⁴ <input type="checkbox"/> HPE avklarer det i hovedsak	18
b. I hvilken grad har RS i ditt fylke drøftet spørsmålet ?	¹ <input type="checkbox"/> Ikke eller løselig drøftet internt i RS	² <input type="checkbox"/> Drøftet internt, ennå uavklart	³ <input type="checkbox"/> Drøftet internt, i hovedsak avklart	⁴ <input type="checkbox"/> Har ikke vært nødvendig å drøfte	19
c. Har spørsmålet stått på dagsorden i RS sin kontakt med kommunene?	¹ <input type="checkbox"/> Nesten ikke vært reist	² <input type="checkbox"/> Reist i noen grad	³ <input type="checkbox"/> Har ofte vært reist	⁴ <input type="checkbox"/> Et gjentatt tema	20
d. Tror dere RS jevnt over behandler spørsmålet likt i hele landet?	¹ <input type="checkbox"/> Vet ikke	² <input type="checkbox"/> Tror det i hovedsak blir ulikt behandlet	³ <input type="checkbox"/> Tror det blir varierende behandlet	⁴ <input type="checkbox"/> Tror det i hovedsak blir likt behandlet	21

54. Regional stat har ulike roller. Nedenfor har vi listet opp fire slike sentrale roller. Hvor mye tid har en jevnt over nyttet i disse ulike typer arbeidsroller?

	<i>Mye tid</i>	<i>En god del tid</i>	<i>Mindre tid</i>	<i>Lite tid</i>	
<i>Råd- og veiledningsrollen</i>	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	1
<i>Generelt faglig tilsyn</i>	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	2
<i>Kontroll, dokumentasjon og rapportering</i>	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	3
<i>Pådriverrollen</i>	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	4

55. Det er blitt hevdet at noen kommuner har måttet overføre midler fra andre kommunale sektorer for å realisere aktivitetskravet. Har dette spørsmålet vært tema i møte med kommunene?

I kontakten med hvor mange kommuner har dette temaet vært tatt opp. Angi ca antall: 5-6

59. Nedenfor tar vi opp noen sentrale forhold knyttet til utfallet av satsingen i statens HPE: *I hvilken grad er regional stat enig eller uenig i de påstander som følger?* (NB: regional stat vurderer påstandene kun ut fra situasjonen i sitt fylke, og ser helt ut bort fra hvordan en måtte vurdere situasjonen i øvrig fylker):

Er regional stat : *svært enig, betydelig enig, noe enig, litt enig i eller litt uenig i, noe uenig, betydelig uenig eller svært uenig* i følgende påstander?:

22. Hvis de øremerkete tilskudene ikke fortsetter etter HPE-periodens utløp, er det sannsynlig at kommunene da vil redusere innsatsen i omsorgssektoren ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶ ⁷ 7