



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

REVISJONSRAPPORT

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

**Bergen kommunes boligtiltak for
psykisk utviklingshemmede**

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 02/02
Avgitt september 2002
2. opplag

Kontoradresse: Bjørns gate 1 (Aasegården)
Postadresse: Pb 7700, 5020 Bergen □ Telefon 55 56 43 00 □ Telefax 55 56 43 30

FORORD

Denne rapporten er et resultat av Bergen kommunerevisjons gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet *"Bergen kommunes boligtiltak for psykisk utviklingshemmede."*

Cand. polit. Rita Olsen og siviløkonom Terje Vangen har vært hovedansvarlige for prosjektet og for utarbeidelse av rapporten.

Kommunerevisjonen er, i henhold til kommunelovens § 60 nr. 7 og forskrift av 13. januar 1993 om revisjon og kontrollutvalg § 5 og § 8, pålagt å utføre forvaltningsrevisjon. I kommunelovens § 60 nr. 7 heter det:

"Revisjonen skal kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater".

I begrepet forvaltningsrevisjon inngår bl.a. det å påse at den kommunale virksomheten er innenfor rammen av lover, regler og overordnede vedtak.

I henhold til kommunelovens § 60 nr. 8 skal revisjonens rapporter forelegges kontrollutvalget.

Det presiseres at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Vi takker byrådsavdeling for helse og sosial og den kommunale særbedriften Bergen bolig og byfornyelse for godt samarbeid i prosjektperioden.

Bergen, 18. september 2002.

Rolf Kalvø
kommunerevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	1
0.1	BAKGRUNN, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	1
0.2	ER BERGEN KOMMUNES BOTILBUD TIL MENNESKER MED PSYKISK UTVIKLINGS- HEMMING I SAMSVAR MED GJELDENE REGELVERK PÅ OMRÅDET ?	2
0.3	ER BYSTYRETS VEDTAK I PERIODEN 1998-2001 VEDRØRENDE BYGGING AV BOLIGER TIL PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE GJENNOMFØRT ?	3
0.4	ER MIDLENE BEVILGET TIL DRIFT AV NYE BOLIGER FOR MENNESKER MED PSYKISK UTVIKLINGSHEMMING I PERIODEN 1998-2001 BRUKT I SAMSVAR MED GJELDENE REGELVERK ?	4
0.5	METODE OG DATAGRUNNLAG	5
1	INNLEDNING	6
1.1	BAKGRUNN OG MÅLSETTING FOR PROSJEKTET	6
1.2	PROBLEMSTILLINGER	6
1.3	AVGRENSING AV PROSJEKTET	7
1.4	BEGREPSAVKLARING.....	7
1.5	METODE/FRAMGANGSMÅTE.....	8
2	BESKRIVELSE AV AKTØRER PÅ OMRÅDET	10
2.1	INNLEDNING	10
2.2	BYSTYRET	10
2.3	RÅDMANNENS /BYRÅDETS ROLLE	10
2.4	KOMMUNALAVDELING HELSE OG SOSIALE TJENESTER OG BYRÅDSAVDELING FOR HELSE OG SOSIAL	11
2.4.1	<i>Kommunalavdeling helse og sosiale tjenester</i>	11
2.4.2	<i>Byrådsavdeling helse og sosial</i>	12
2.5	BERGEN BOLIG- OG BYFORNYELSE.....	13
3	ER BERGEN KOMMUNES BOTILBUD TIL MENNESKER MED PSYKISK UTVIKLINGSHEMMING I SAMSVAR MED GJELDENE REGELVERK ?... 14	14
3.1	INNLEDNING	14
3.2	KOMMUNENES ANSVAR ETTER AVVIKLINGSLOVEN	14
3.3	REVISJONSKRITERIER	16
3.3.1	<i>Sosialtjenesteloven</i>	16
3.3.2	<i>Oppsummering av revisjonskriterier</i>	19
3.4	FAKTABESKRIVELSE.....	19
3.4.1	<i>Antall registrerte psykisk utviklingshemmede</i>	19
3.4.2	<i>Boligsituasjonen for mennesker med psykisk utviklingshemming</i>	20
3.4.3	<i>Udekket boligbehov</i>	21
3.4.4	<i>Finansiering av tiltak og tjenester for utviklingshemmede</i>	21
3.5	VÅRE VURDERINGER	22
3.5.1	<i>Kommunens botilbud vurdert i forhold til regelverket</i>	22
3.6	KONKLUSJON	25
4	ER BYSTYRETS VEDTAK I PERIODEN 1998-2001 VEDRØRENDE BYGGING AV BOLIGER TIL MENNESKER MED PSYKISK UTVIKLINGSHEMMING GJENNOMFØRT ?	26

4.1	INNLEDNING	26
4.2	REVISJONSKRITERIER	26
4.2.1	<i>Kommuneloven</i>	26
4.2.2	<i>Oppsummering av revisjonskriteriene</i>	27
4.3	FAKTABESKRIVELSE	28
4.3.1	<i>Vedtak vedrørende boligbygging til mennesker med utviklingshemming i perioden 1998- 2001</i>	28
4.3.2	<i>Oppsummeringer</i>	34
4.3.3	<i>Administrasjonens gjennomføring av politiske vedtak</i>	36
4.4	VÅRE VURDERINGER	40
4.4.1	<i>Er bystyrets vedtak i perioden 1998 -2001 vedrørende bygging av boliger til mennesker med utviklingshemming gjennomført ?</i>	41
4.5	KONKLUSJON	43
5	ER MIDLER BEVILGET TIL DRIFT AV NYE BOLIGER FOR MENNESKER MED UTVIKLINGSHEMMING I PERIODEN 1998-2001 BRUKT I SAMSVAR MED GJELDENDE REGELVERK ?	45
5.1	INNLEDNING	45
5.2	REVISJONSKRITERIER	45
5.2.1	<i>Kommuneloven</i>	45
5.2.2	<i>Bergen kommunes budsjettfullmakter</i>	47
5.2.2.1	<i>Budsjettfullmakter 1998 - 1999</i>	47
5.2.2.2	<i>Budsjettfullmakter 2000-2001</i>	48
5.2.3	<i>Oppsummering av revisjonskriterier</i>	50
5.3	FAKTABESKRIVELSE	51
5.3.1	<i>Driftsrammer og helårsvirkninger</i>	51
5.3.2	<i>Ferdigstilling og driftsstart av boliger i perioden 1998-2001</i>	51
5.3.3	<i>Bevilgede driftsmidler vs. regnskapsførte netto driftsutgifter for nye botiltak i oppstartsår</i>	52
5.3.4	<i>Planlagt vs. realisert driftsstart av nye botiltak for utviklingshemmede</i>	55
5.3.5	<i>Budsjetterte vs. regnskapsførte netto utgifter på underkapittel-/tjenestenivå</i> ..	55
5.4	VÅRE VURDERINGER	58
5.4.1	<i>Bruk av bevilgede driftsmidler til pu-boliger vurdert i forhold til regelverket</i>	59
5.5	KONKLUSJON	60
6	VÅRE ANBEFALINGER	61

VEDLEGG

- Vedlegg 1: Brev fra Bergen SV bystyregruppen av 08.05.00
- Vedlegg 2: Utdrag fra vedtaksprotokoll, bystyremøte 22.06.98.
Bsak161/98: "*Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor psykisk utviklingshemmede i Bergen 1998-2002*".
- Vedlegg 3: Utdrag fra vedtaksprotokoll, bystyremøte 22.02.99.
Bsak 42/99: "*Bofellesskap for utviklingshemmede – rapport*"

0 SAMMENDRAG

0.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er en henvendelse til kontrollutvalget, der det ble stilt spørsmål ved administrasjonens oppfølging av vedtak fattet i Bergen bystyre i 1998 og 1999 vedrørende botilbudet til mennesker med psykisk utviklingshemming. Henvendelsen ble behandlet i kontrollutvalgsmøte 25. mai 2000. Gjennom kontrollutvalgets vedtak ble revisjonssjefen bedt om å vurdere saken ”i lys av de problemstillinger” som var tatt opp i henvendelsen, for så å gi kontrollutvalget en tilbakemelding. Kommunerevisjonen vurderte saken som et mulig forvaltningsrevisjonsprosjekt, og temaet ”omsorgen for utviklingshemmede” inngikk derfor blant forslag til prosjekter som revisjonen la fram for kontrollutvalget i møte 3. april 2001. Omsorgen for utviklingshemmede var et av de prosjektforslagene som ble prioritert av kontrollutvalget.

I tidsrommet etter henvendelsen til kontrollutvalget og frem til prosjektet ble besluttet gjennomført, var det gjennom bystyrets behandling av blant annet budsjettforslag og rullert handlingsplan for utviklingshemmede kommet til nye vedtak som vedrørte kommunens botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming. Vår gjennomgang av de forhold som er omtalt i henvendelsen til kontrollutvalget tar dermed utgangspunkt i et bredere saksgrunnlag.

For at nytten av prosjektet skulle bli størst mulig, valgte vi dessuten et noe bredere perspektiv for vurderingen av kommunens botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming enn en besvarelse av ovennevnte henvendelse skulle tilsi.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektets hovedformål har vært å belyse Bergen kommunes botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming i forhold til gjeldende regelverk og vedtak fattet av bystyret i perioden 1998-2001.

Med utgangspunkt i forvaltningsrevisjonsprosjektets formål belyser kommunerevisjonen følgende problemstillinger:

1. Er Bergen kommunes botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming i samsvar med gjeldende regelverk på området ?
2. Er bystyrets vedtak i perioden 1998 -2001 vedrørende bygging av boliger til

mennesker med psykisk utviklingshemming gjennomført ?

3. Er midler bevilget til drift av nye boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming i perioden 1998-2001 brukt i samsvar med gjeldende regelverk ?

Vi gjengir under våre viktigste funn og konklusjoner.

0.2 Er Bergen kommunes botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming i samsvar med gjeldende regelverk på området ?

Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede av 10. juni 1988 utløste en ansvarsreform i helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU). Fra 1. januar 1991 overtok kommunene ansvaret for tiltak og tjenester for personer innskrevet i HVPU.¹ Et viktig formål med reformen var avvikling av den institusjonsbaserte omsorgen for utviklingshemmede. Mennesker med psykisk utviklingshemming som var i privatpleie eller i institusjon som den 1. juli 1988 hørte inn under det fylkeskommunale HVPU, fikk en særlig klageadgang mht. kommunens totale bolig- og tjenestetilbud ved en eventuell utflytting fra institusjon. Kommunenes plikter overfor øvrige utviklingshemmede skulle etter ansvarsreformen reguleres gjennom den alminnelige lovgivning.

Ifølge sosialtjenesteloven skal kommunen medvirke til å skaffe boliger til ”personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet”, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. For ”personer som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål,” skal kommunen tilby plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det grunnet funksjonshemming, alder eller sosiale problemer. Den enkelte utviklingshemmedes behov for hjelp og omsorg er dermed avgjørende for kommunens forpliktelse mht. å gi et botilbud.

Bergen kommunes rullerte handlingsplan for tiltak og tjenester overfor utviklingshemmede 2001-2004 viste at det pr. 1. november 2000 var 463 av kommunens totalt 967 registrerte utviklingshemmede som ikke bodde i egen bolig. Ifølge rullert handlingsplan hadde 218 av

¹ Unntatt var ansvaret for de spesialiserte tjenester for mennesker med psykisk utviklingshemming som fortsatt var lagt til fylkekommunen.

disse uttrykt ønske om egen bolig.² Av de 218 utgjorde voksne utviklingshemmede 195 personer mens 23 var barn i alderen 14 til 18 år.

I vår vurdering av kommunens botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming har vi lagt til grunn det udekkede boligbehovet slik det fremgår av rullert handlingsplan for tiltak og tjenester overfor utviklingshemmede. Vi vurderer det slik at kommunen gjennom sitt manglende tilbud om egen bolig til de 195 voksne utviklingshemmede, ikke oppfyller sine forpliktelser etter sosialtjenesteloven. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at kommunen må bygge 195 nye boliger med heldøgns omsorgstjenester. Som vi redegjorde for ovenfor er den enkelte utviklingshemmedes behov for hjelp og omsorg avgjørende for hvilket botilbud vedkommende er berettiget til etter sosialtjenesteloven. Når det gjelder boligbehovet til barn med psykisk utviklingshemming, vurderer vi det slik at kommunen etter sosialtjenesteloven ikke har den samme klare forpliktelsen til å gi et botilbud. Årsaken er foreldrenes omsorgsplikt, og at boligbehovet dermed forutsettes å kunne dekkes på annen måte.

0.3 Er bystyrets vedtak i perioden 1998-2001 vedrørende bygging av boliger til mennesker med psykisk utviklingshemming gjennomført ?

Ifølge kommuneloven skal kommunens administrative ledelse påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak som er truffet, blir iverksatt³. Loven sier også at bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer⁴.

Vår gjennomgang av bystyrevedtak i perioden 1998-2001 viser at Bergen bystyre i møte 22.06.98 vedtok to ulike utbyggingstakter for perioden 1998-2001.

I bystyresak (bsak) 161/98 ble en *ønsket* utbyggingstakt på 50 boliger årlig vedtatt, dvs. totalt 200 boliger i perioden, jf. forslag i tilknytning til behandling av ”*Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor psykisk utviklingshemmede i Bergen 1998-2001*”. I samme møte under bsak 170/98 ble imidlertid tidligere vedtatt utbyggingstakt på 6 boliger for 1998 og 12 boliger årlig for årene 1999, 2000 og 2001, dvs. totalt 42 boliger i perioden, videreført gjennom vedtatt økonomiplan 1999-2002.

² Byrådsavdeling helse og sosial opplyser at dette behovet ikke har vært gjenstand for en inngående faglig vurdering, men må anses som et uttrykk for et meldt behov.

³ Kommuneloven § 23

⁴ Kommunelovens § 47

I forbindelse med behandling av handlingsplan vedtok bystyret også at rådmannen skulle planlegge og tilrettelegge for den ønskede utbyggingstakten for perioden 1998-2001. Dette vedtaket ble senere forsterket gjennom bystyrets vedtak i bsak 42/99.

Rådmannens budsjettforslag for 1999 og 2000 viser at det ikke er tilrettelagt for den vedtatt *ønskede* utbyggingstakt på 50 boliger årlig. Det samme gjelder rådmannens forslag til økonomiplan for 2000-2003. Rådmannen har forholdt seg til den vedtatt *planlagte* boligbyggingen på 42 boliger i perioden 1998-2001, og utarbeidet sine budsjettforslag i samsvar med denne. Kommunerevisjonen finner derfor at det kan synes som om rådmannen i sitt budsjettarbeid ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til bystyrets vedtak om å planlegge for en ønsket utbyggingstakt for perioden 1998-2001. Rådmannen kan derfor sies å ha latt hensynet til realistiske og forsvarlige økonomiplaner og budsjett, slik han har sett det, gå foran bystyrets vedtak om å planlegge for en høyere utbyggingstakt.

Bystyret på sin side har for årene 1999 og 2000 ikke fulgt opp den ønskede utbyggingstakten gjennom endringer i rådmannens forslag til investeringer på området i økonomiplan- og budsjettsammenheng.

Administrasjonen har forholdt seg til de årlige bevilgningene i investeringsbudsjettene og tilpasset utbyggingstakten etter dette. På bakgrunn av dette finner kommunerevisjonen at administrasjonen i perioden 1998-2001 har gjennomført den utbyggingstakten som har vært mulig med utgangspunkt i bystyrets bevilgninger til formålet.

0.4 Er midler bevilget til drift av nye boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming i perioden 1998-2001 brukt i samsvar med gjeldende regelverk ?

Etter kommuneloven er bystyrets bevilgninger i årsbudsjettet bindende for underordnede organer. Midler bevilget til drift av nye boliger for utviklingshemmede forutsettes dermed brukt til dette formålet. Dette er imidlertid bare et utgangspunkt idet bystyret gjennom sin adgang til å gi budsjettfullmakter til underordnede organer, kan åpne for at bevilgede midler kan brukes på annen måte enn opprinnelig forutsatt i årsbudsjettet.

Gjennom vedtatte budsjettfullmakter i perioden 1998-2001 har bystyret gitt rådmannen og senere byrådet myndighet til å foreta omdisponeringer av driftsmidler innenfor nærmere angitte rammer. Rådmannen og byrådet har, slik budsjettfullmaktene gir anledning til, videredelegert sine fullmakter til respektive kommunaldirektører (og bydelsdirektører).

Vår gjennomgang viser at det hvert år i perioden 1998-2001 ble brukt mindre midler enn bevilget til driftsstart av nye boliger for utviklingshemmede. Årsaken til dette er i første rekke at ferdigstilling og dermed også driftsstart av nye boliger hvert år har vært forsinket i forhold til planene som forelå ved budsjettbehandlingen. Disse forsinkelsene har i hovedsak vært innenfor det enkelte år, men også i enkelte tilfeller ut over dette. Hvert enkelt år i den samme tidsperioden har det på underkapittel- og tjenesteområdenivå for tiltak og tjenester rettet mot utviklingshemmede, vært et betydelig merforbruk i forhold til opprinnelig bevilget budsjetttramme. Også i forhold til justerte budsjetttrammer har det vært overskridelser.

Vår vurdering er at midler som i perioden 1998-2001 var bevilget til, men som ikke ble brukt til oppstart av nye boliger for utviklingshemmede, har blitt brukt til å redusere merforbruket på det aktuelle underkapitlet/tjenesteområdet. Videre er det vår vurdering at denne omdisponeringen av bevilgede midler har vært innenfor den budsjettmyndighet som i perioden var lagt til kommunaldirektøren gjennom administrativt delegasjonsreglement. Avsetning av ubrukte driftsmidler for senere anvendelse til drift av nye botiltak har i perioden ikke vært en aktuell problemstilling grunnet det årlige merforbruket på underkapittel-/tjenesteområdenivå.

0.5 Metode og datagrunnlag

Arbeidet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001 ”Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt”. Standarden fastsetter normer og gir veiledning vedrørende forvaltningsrevisjon organisert som egne prosjekter, med en beskrivelse av omfanget av oppgaven og veiledning i hvordan forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres.

Metoden som er benyttet ved utledningen av revisjonskriteriene og i datainnsamlings- og analysefasen er hovedsakelig dokumentanalyse, der alle relevante dokumenter vedrørende kommunens boligtiltak for psykisk utviklingshemmede er analysert og vurdert. Dette omfatter lover, herunder også kommentarutgaver, forskrifter, budsjettfullmakter, administrativt delegasjonsreglement, vedtatt handlingsplan for området og rullering av denne, forslag til/vedtatte budsjetter og økonomiplaner i den aktuelle perioden samt øvrige saksframlegg på området. Vi har også benyttet oss av tilgjengelig faglitteratur på området for å danne oss et bilde av utviklingshemmedes livssituasjon generelt, og retten til et botilbud spesielt.

For å utdype og supplere informasjon tilgjengelig gjennom skriftlige dokumenter, har vi kommunisert med representanter for byrådsavdeling for helse og sosial (BHOS), seksjon helse og omsorg samt den kommunale særbedriften Bergen bolig- og byfornyelse (BBB).

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og målsetting for prosjektet

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet tar formelt utgangspunkt i et brev fra Bergen SV bystyregruppen til kontrollutvalget der bystyregruppen etterlyser administrativ oppfølging av vedtak fattet i Bergen bystyre i 1998 og 1999 om botilbud til utviklingshemmede (se vedlegg 1). Brevet er datert 8. mai 2000 og ble behandlet i kontrollutvalgsmøte 25. mai 2000 som ktru-sak 0021f. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak: *"Revisjonssjefen bes vurdere saken i lys av de problemstillinger som SV tar opp i sitt brev av 08.05.00, og deretter gi kontrollutvalget en tilbakemelding."* Saken ble av kommunerevisjonen vurdert som et mulig forvaltningsrevisjonsprosjekt og inngikk i forslag til prosjekter som ble lagt fram for kontrollutvalget i ktru-sak 008/2001. På bakgrunn av dette vedtok kontrollutvalget å prioritere et prosjekt som gjaldt omsorgen for utviklingshemmede.

I tiden som er gått etter at kontrollutvalget mottok ovennevnte brev, har Bergen bystyre blant annet gjennom sin årlige budsjettbehandling og behandlingen av rullert handlingsplan for psykisk utviklingshemmede fattet flere vedtak som har lagt føringer for kommunens botilbud til de psykisk utviklingshemmede. Vår gjennomgang av de forhold som er omtalt i brevet, tar dermed utgangspunkt i et bredere saksgrunnlag.

For at nytten av prosjektet skal bli størst mulig, har vi dessuten valgt et noe bredere perspektiv for vurderingen av kommunens botilbud til de psykisk utviklingshemmede enn en besvarelse av ovennevnte brev skulle tilsi.

Hovedformålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å belyse Bergen kommunes botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming i forhold til gjeldende regelverk og vedtak fattet av bystyret.

1.2 Problemstillinger

For å nå målsettingen med prosjektet slik den framkom i punkt 2.1, vurderer vi følgende problemstillinger:

1. Er Bergen kommunes botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming i samsvar med gjeldende regelverk på området ?

2. Er bystyrets vedtak i perioden 1998-2001 vedrørende bygging av boliger til mennesker med psykisk utviklingshemming gjennomført ?
3. Er midler bevilget til drift av nye boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming i perioden 1998-2001 brukt i samsvar med gjeldende regelverk ?

Ovenstående problemstillinger er i rapporten viet hvert sitt kapittel. Strukturen i disse kapitlene er i hovedsak lagt opp slik at vi etter en kort innledning utleder relevante revisjonskriterier. Deretter beskriver vi de faktiske forhold før vi i våre vurderinger holder fakta opp mot revisjonskriteriene. Behandlingen av hver problemstilling avrundes med en kortfattet oppsummering av våre funn, vurderinger og konklusjoner.

1.3 Avgrensning av prosjektet

Vi presiserer at vi i denne rapporten ikke vurderer kvaliteten på kommunens botilbud til utviklingshemmede. Riktignok vurderer vi om det foreligger et botilbud i samsvar med regelverket, men vi foretar ikke en kvalitativ vurdering av innholdet i tilbudet som sådan.⁵ Det er omfanget av kommunens botilbud til mennesker med utviklingshemming som er i fokus.

1.4 Begrepsavklaring

Begrepet psykisk utviklingshemming er forklart slik i NOU 1985:14 *”Levekår for psykisk utviklingshemmede”* (Syse 1995:99):

”Psykisk utviklingshemming brukes som en samlet betegnelse for en hel rekke forskjellige tilstander med høyst ulike årsaker og symptomer. Felles er imidlertid at vedkommendes læreevne og mulighet til å klare seg i samfunnet er mer eller mindre hemmet og at tilstanden viser seg tidlig”

I vårt datatilfang er mennesker med psykisk utviklingshemming også omtalt som psykisk utviklingshemmede og utviklingshemmede. I denne rapporten bruker vi alle de tre nevnte benevnelsene, men i hovedsak brukes begrepet utviklingshemmede. Dette for å gjøre

⁵ For vurderinger av kvalitative sider knyttet til utviklingshemmedes botilbud og livssituasjon er NOU 2001:22: *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*, den mest omfattende offentlige utredningen som er gjennomført i Norge. For øvrig viser vi til Norges Forskningsråds prosjekt *”Utviklingshemmedes levekår 10 år etter HVPU-reformen”*. I tilknytning til dette prosjektet har viktige problemstillinger blitt reist i forbindelse med utviklingshemmedes levekår og deltakelse. Forskere har etterlyst en mer nyansert debatt om blant annet integrering og annerledeshet. Hvorvidt kommunen har lagt for stor vekt på at ansvarsreformen er en boligreform, og ikke har maktet å videreføre eventuell trygghet og fellesskap ved den institusjonsbaserte omsorgen er imidlertid en problemstilling som ikke vil bli behandlet i dette prosjektet

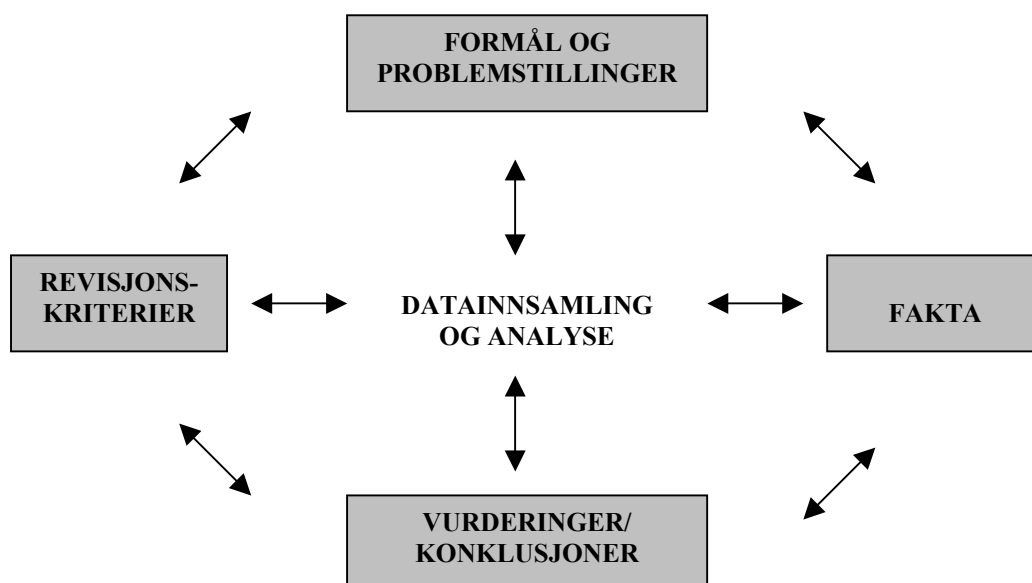
rapporten mer leservennlig og fordi betegnelsen er mye brukt i Bergen kommunes interne saksdokumenter de senere år.

1.5 Metode/framgangsmåte

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001 ”Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt”. Standarden fastsetter normer og gir veiledning vedrørende forvaltningsrevisjon organisert som egne prosjekter, med en beskrivelse av omfanget av oppgaven og veiledning i hvordan forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres.

Grunnelementene i forvaltningsrevisjonsprosessen kan illustreres ved følgende overordnede modell:

Figur 1 *Grunnelementene i forvaltningsrevisjon – overordnet modell*



Modellen viser at et forvaltningsrevisjonsprosjekt tar utgangspunkt i prosjektets formål og problemstillinger. Til problemstillingene må det utledes revisjonskriterier. Begrepet revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger en kan stille til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder

for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer fra departementene, vedtak og anerkjent teori på området. Neste trinn i prosessen er å samle inn aktuelle fakta som kan belyse problemstillingene. De revisjonskriteriene som er utledet, benyttes så som grunnlag for å vurdere forvaltningens praksis. Den praksis som er fulgt, slik den er kommet fram gjennom revisjonens undersøkelser, holdes opp mot revisjonskriteriene. Revisjonskriteriene er dermed også et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter ved den fulgte praksis. Vurderingen munner til sist ut i en konklusjon som kan gi opphav til anbefalinger om forbedringer.

Metoden som er benyttet ved utledningen av revisjonskriteriene og i datainnsamlings- og analysefasen, er hovedsakelig dokumentanalyse der alle relevante dokumenter vedrørende kommunens boligtiltak for psykisk utviklingshemmede er analysert og vurdert. Dette omfatter lover, kommunens handlingsplan på området og rullering av denne, forslag til/vedtatte budsjetter og økonomiplaner i den aktuelle perioden samt øvrige saksframlegg på området. Vi har også benyttet oss av relevant faglitteratur for å danne oss et bilde av utviklingshemmedes livssituasjon generelt og retten til et botilbud spesielt.

For å utdype og supplere informasjon tilgjengelig gjennom skriftlige dokumenter har vi kommunisert med representanter for byrådsavdeling for helse og sosial (BHOS), seksjon helse og omsorg samt den kommunale særbedriften Bergen bolig- og byfornyelse (BBB).

Utkast til rapport ble den 15. juli 2001 oversendt BHOS for uttale. Utkastet til kapitlet vedrørende bruken av driftsmidler, kapittel 5, ble samme dag oversendt til byrådsavdeling for finans som ble bedt om å gi eventuelle merknader til vår framstilling.

På bakgrunn av innspill og merknader fra BHOS og muntlig tilbakemelding fra byrådsavdeling for finans har vi i den grad vi har funnet det relevant, foretatt endringer i rapporten som her legges fram. Vi har dessuten inntatt to presiseringer vedrørende faktiske forhold som fremkommer i brev av 13. august 2002 fra Bergen Bolig og Byfornyelse .

2 BESKRIVELSE AV AKTØRER PÅ OMRÅDET

2.1 Innledning

Lovverket på området regulerer kommunenes ansvar for og plikt til å gi mennesker med psykisk utviklingshemming et egnet selvstendig botilbud. Et kommunalt botilbud i samsvar med gjeldende regelverk er avhengig av politiske vedtak og administrativ iverksetting i den enkelte kommune. Både lovverk, politiske vedtak og administrasjonens oppfølging av disse danner dermed grunnlaget for våre vurderinger av kommunens botilbud til utviklingshemmete. Relevante kommunale aktører i denne forbindelse er Bergen bystyre samt administrative avdelinger og instanser hvis oppgave er å realisere bystyrets vedtak. I punktene 2.2 – 2.5 nedenfor gjennomgår vi kort disse aktørenes plassering og rolle i Bergen kommune.

2.2 Bystyret

Kommunens øverste politiske myndighet er *bystyret*. Blant bystyrets primære oppgaver er blant annet hvert år å behandle rådmannens/byrårets forslag til budsjett for kommende budsjettperiode og økonomiplan for den kommende økonomiplanperioden. I tillegg behandler bystyret et bredt spekter av saker som er innenfor kommunens interesseområde og underlagt kommunens ansvar og/eller myndighet, som for eksempel planer for utbygging av boliger for utviklingshemmede.

2.3 Rådmannens /byrårets rolle

Fram til den parlamentariske styringsformen ble innført i Bergen 26. juni 2000 var rådmannen den øverste administrative leder i kommunen og ifølge kommunelovens § 23 nr. 2 ansvarlig for å påse at de saker som ble lagt fram for folkevalgte organer var forsvarlig utredet og at vedtak ble iverksatt.

Rådmannsfunksjonen er knyttet til formannskapsmodellen. Innføringen av et parlamentarisk styringssystem i Bergen kommune innebar avvikling av formannskapsmodellen og dermed også rådmannsfunksjonens bortfall.

I rådmannens sted som administrasjonssjef er nå byrådet med byrådslederen i spissen. Som *rådmannen* hadde det under formannskapsmodellen har *byrådet* under dagens parlamentariske styringsform et overordnet ansvar for å påse forsvarlig saksutredning og gjennomføring av politiske vedtak.

2.4 Kommunalavdeling helse og sosiale tjenester og byrådsavdeling for helse og sosial

Som følge av bydelsreformen og innføringen av et parlamentarisk styringssystem med underliggende byrådsavdelinger, har nåværende byrådsavdeling for helse og sosial (BHOS) en annen organisatorisk plassering og litt andre oppgaver enn den tidligere kommunalavdeling helse og sosiale tjenester (HOST). Siden overgangen fra kommunalavdeling til byrådsavdeling skjedde i perioden 1998-2001 har vi funnet det nødvendig å gi en kort beskrivelse av både kommunalavdelingens og byrådsavdelingens organisering og ansvar.

2.4.1 Kommunalavdeling helse og sosiale tjenester

Før bydelsreformen ble gjennomført ved årsskiftet 1999 – 2000 var Bergen kommunes helse- og sosialtjenester organisatorisk lagt inn under *Kommunalavdeling helse og sosiale tjenester*. Kommunalavdelingens virksomhet var regulert av lov om helsetjenester i kommunene, lov om sosiale tjenester og lov om barnevernstjenester. Avdelingens tjenester var delt inn i følgende formål/funksjonsområder:

- 3.0 Administrasjon
- 3.1 Helsevern
- 3.2 Sosial omsorg og sosial hjelp
- 3.3 Pleie- og omsorgstjenester
- 3.4 Helse og sosiale tjenester for barn og unge

Tiltak for mennesker med psykisk utviklingshemming, underkapittel 1.386, inngikk i formål 3.2 Sosial omsorg og sosial hjelp.

For helse- og sosialsektorens del innebar bydelsreformen en omlegging til et mer desentralisert kommunalt tjenestetilbud. Kommunalavdeling helse og sosiale tjenester ble avvirket og administreringen av det kommunale tjenestetilbudet på helse- og sosialsektoren ble lagt ut på bydelsnivå.⁶ Når det gjelder utbygging av botilbudet for utviklingshemmede har dette imidlertid hele tiden vært styrt sentralt. Bydelenes oppgave har i første rekke vært å prioritere brukere i forhold til tildeling av botilbud samt å yte helse- og sosialfaglige tjenester overfor beboerne i boligene.

⁶ I tidsrommet etter avviklingen av kommunalavdeling HOST og fram til innføringen av byparlamentarismen og opprettelsen av byrådsavdeling for helse og sosial ivaretok den midlertidige byavdelingen koordineringen av det totale tjenestetilbudet på helse og sosialsektoren.

2.4.2 Byrådsavdeling helse og sosial

Innføringen av et parlamentarisk styringssystem i Bergen kommune 26. juni 2000 innebar oppretting av sentrale *byrådsavdelinger* under ledelse av en byråd. Lederne for de ulike byrådsavdelingene, byrådene, sitter i byrådet, eller byregjeringen om man vil, som ledes av byrådslederen. Fra byrådsavdelingens arbeids-/ansvarsområde og hovedoppgaver trekker vi frem tilrettelegging for at byrådets politikk innenfor byrådsavdelingens ansvarsområde blir iverksatt.⁷ Videre skal avdelingen: *”ivareta bestillerfunksjonen i forhold til investeringsprogrammet innenfor byrådsavdelingens ansvarsområde, herunder forestå koordineringen av utbyggingsprogrammer bl.a. for sykehjem, boliger for utviklingshemmede”*.⁸

Kommunens samlede tjenestetilbud innenfor helse- og sosialsektoren er som før regulert av bestemmelsene i kommunehelseloven, sosialtjenesteloven og barnevernsloven.

Byrådsavdeling helse og sosial har organisert sitt tjenestetilbud innenfor følgende tjenesteområder:

- Administrasjon og fellesfunksjoner
- 02 Barnevern
- 03 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende
- 04 Sosialtjeneste
- 05 Helsetjeneste

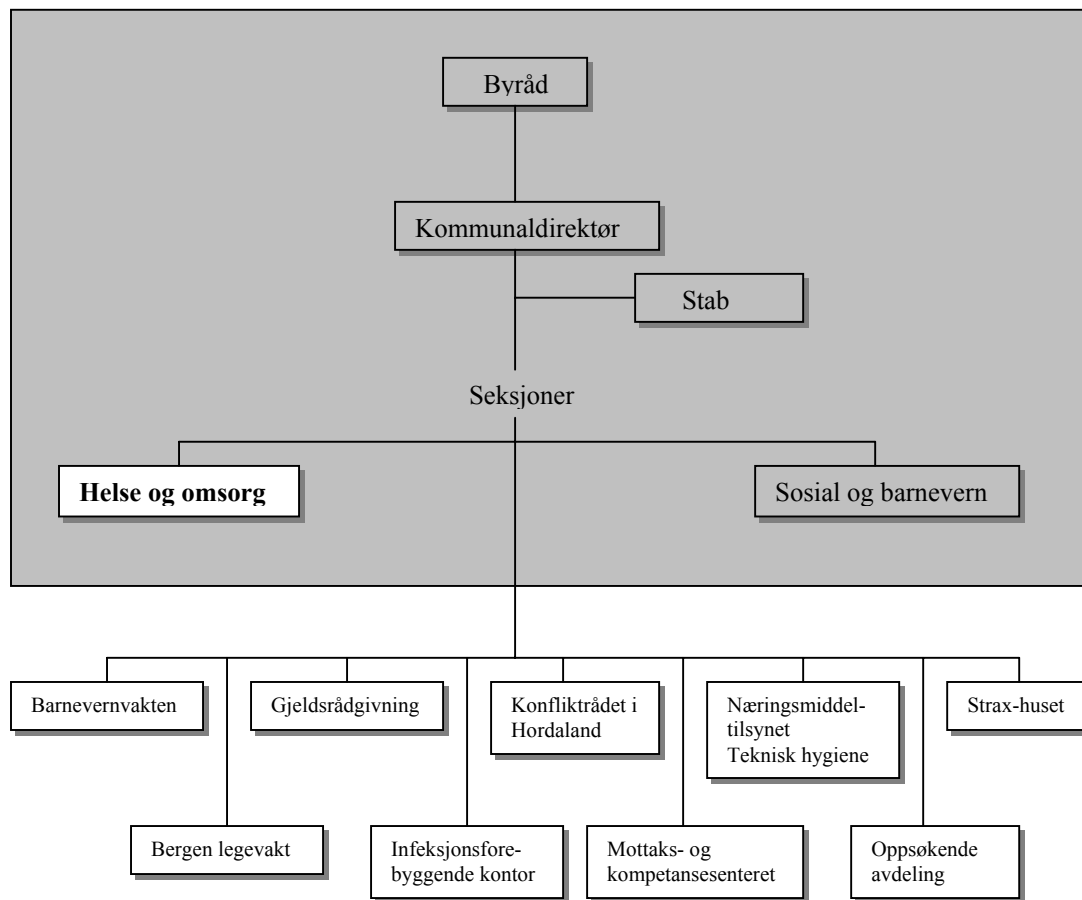
Tjenesteområdene 02 Barnevern og 04 Sosialtjeneste er underlagt seksjon for sosial og barnevern mens områdene 03 Tiltak for eldre og omsorgstrengende og 05 Helsetjeneste er seksjon for helse og omsorg sitt ansvarsområde.

Nedenstående figur viser byrådsavdelingens organisering, jf. ”Byrådets forslag til Budsjett 2001 / Økonomiplan 2001 – 2004.

⁷ Jf. byrådsavdelingens virksomhetsbeskrivelse punkt a.

⁸ Jf. byrådsavdelingens virksomhetsbeskrivelse punkt f.

Byrådsavdeling for helse og sosial



2.5 Bergen bolig og byfornyelse

Bergen bolig og byfornyelse (BBB) er en kommunal særbedrift hvis oppgave er å bygge og forvalte kommunens boligportefølje. Mens tidligere HOST og nåværende BHOS henholdsvis har hatt og har en bestillerrolle, har BBB en utførerrolle ved utbygging av botilbudet til utviklingshemmede og står senere som eier og utleier av de ferdige boligene.

3 ER BERGEN KOMMUNES BOTILBUD TIL MENNESKER MED PSYKISK UTVIKLINGSHEMMING I SAMSVAR MED GJELDENE REGELVERK ?

3.1 Innledning

I dette kapitlet belyser vi hvorvidt Bergen kommunes botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming er i samsvar med gjeldende regelverk. Vi redegjør først for kommunens ansvar for utviklingshemmede. Deretter presenterer vi regelverket for kommunens botilbud til utviklingshemmede. Med utgangspunkt i regelverket utleder vi revisjonskriterier. Vi fortsetter med en faktabeskrivelse av Bergen kommunes botilbud til utviklingshemmede. Bergen kommunes praksis på området holdes deretter opp mot de revisjonskriteriene som vi har utledet. Konklusjonen som følger avslutningsvis oppsummerer kort våre vurderinger av hvorvidt kommunens botilbud til utviklingshemmede er i tråd med regelverket.

3.2 Kommunenes ansvar etter avviklingsloven

Fram til 1. januar 1991 var ansvaret for å yte tjenester til mennesker med psykisk utviklingshemming lagt til fylkeskommunene. Tjenestene var organisert i helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU).

Gjennom midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede av 10. juni 1988, heretter kalt avviklingsloven, ble kommunene med virkning fra 1. januar 1991 tillagt ansvaret for tiltak og tjenester rettet mot utviklingshemmede.

Reformen som fulgte av avviklingsloven blir gjerne kalt HVPU-reformen, men dette er noe misvisende i det loven regulerte en avvikling og overføring av ansvar og ikke en reformering av HVPU. I myndighetenes språkbruk er reformen mer dekkende blitt kalt *ansvarsreformen* og denne betegnelsen vil bli brukt i det følgende.

Formålet med avviklingsloven var, jf. lovens § 1:

- "a) Å bedre og normalisere levekårene for mennesker med psykisk utviklingshemming.*

- b) *Å legge forholdene til rette for at personer med psykisk utviklingshemming så langt som mulig kan leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.*
- c) *Å fremme en avvikling av institusjonsomsorgen for mennesker med psykisk utviklingshemming og fremme utviklingen av alternative tilbud.”*

Selv om kommunene fra og med 1. januar 1991 fikk ansvaret for tiltak og tjenester for personer innskrevet i HVPU, jf. avviklingslovens § 2, 1. ledd, er det ut i fra loven uklart hvilke *rettigheter* mennesker med psykisk utviklingshemming har. Årsaken til dette er at kommunenes ansvar for tiltak og tjenester for personer med psykisk utviklingshemming i loven ikke er nærmere definert gjennom pålagte *plikter*.⁹

Normaliseringsprinsippet som ligger til grunn for avviklingsloven forklarer hvorfor det i loven ikke er definert klare plikter for kommunene i forhold til mennesker med psykisk utviklingshemming (Eskeland og Syse 1992:276). *Normaliseringen* innebærer at utviklingshemmede i likhet med alle andre mennesker i samfunnet skal behandles ut i fra den alminnelige lovgivning. Denne alminneliggjøringen av mennesker med psykisk utviklingshemming i forhold til gjeldende lover og regler er blitt betraktet som en styrking av rettstilstanden for de utviklingshemmede. Dette må ses på bakgrunn av at ikke alle utviklingshemmede hadde hatt et tilbud i særomsorgen HVPU, og at det hadde vært uklart hvem som hadde ansvaret for tjenester til disse personene. *”Når det fantes et tilbud i HVPU, var «ansvarsfraskrivelse» fra andre deler av helse- og sosialsektoren nærliggende.”*¹⁰

For å sikre et kvalitativt bedre tilbud til alle utviklingshemmede som pr. 1. juli 1988 hørte inn under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede, ble denne gruppen gjennom avviklingslovens § 11 gitt en særskilt klageadgang mht. innholdet i det totale bolig- og tjenestetilbudet ved en eventuell utskrivning fra institusjon. Denne bestemmelsen har i praksis skapt et rettighetsskille mellom de som den gang var innenfor det fylkeskommunale HVPU og de som av ulike årsaker ikke var det (Syse 1995:195).

Rettighetsskillet til tross, intensjonene med ansvarsreformen slik de fremgår av formålsparagrafen i avviklingsloven, gjaldt og gjelder fortsatt for alle mennesker med psykisk utviklingshemming. Det allment aksepterte *likhetsprinsippet* tilsier dessuten at utviklingshemmede med identiske behov også bør ha tilsvarende rettigheter (Eskeland og Syse 1992:258).

⁹ Jf. forutsetningen om at en rettighet følger av/avhenger av en annens plikt.

¹⁰ Jf. Aslak Syses kommentar i KARNOV, 1999.

3.3 Revisjonskriterier

For å belyse problemstillingen som ligger til grunn for dette kapitlet er det nødvendig å utlede revisjonskriterier som Bergen kommunes botilbud til utviklingshemmede kan vurderes opp mot (begrepet revisjonskriterier er beskrevet i punkt 1.5).

3.3.1 Sosialtjenesteloven

Som nevnt under punkt 4.2.1 er kommunenes plikter overfor mennesker med psykisk utviklingshemming, og dermed sistnevntes rettigheter, regulert gjennom den *alminnelige* lovgivning.

En *alminnelig* lov som kommer til anvendelse i denne sammenheng er lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991, heretter kalt sosialtjenesteloven. Lovens § 1-1 angir følgende formål med loven:

”a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,

a) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.”

Som det fremgår er det en viss overlapping mellom avviklings- og sosialtjenestelovens formålsparagrafer. Sosialtjenestelovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder imidlertid *”...for alle som oppholder seg i riket”*, jf. lovens § 1-2. Når det gjelder kommunenes ansvar for sosialtjenesten fremgår dette av lovens § 2-1 som lyder slik:

”Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til fylkeskommunen eller til et statlig organ.”

Kommunenes plikt til å gi utviklingshemmede et botilbud reguleres i §§ 3-4 , 4-3 og 4-2 bokstav d i sosialtjenesteloven.

Bestemmelsen i § 3-4 vedrører boliger til vanskeligstilte og lyder slik:

”Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.”

Det vil trolig være bred enighet om at mennesker med psykisk utviklingshemming ikke er i stand til selv å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Vi utleder derfor følgende revisjonskriterium med forankring i sosialtjenestelovens § 3-4:

- Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til mennesker med psykisk utviklingshemming, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det.

Utviklingshemmede er imidlertid ikke en ensartet gruppe mennesker. Noen har større behov for hjelp og omsorg enn andre. Sosialtjenesteloven § 4-3 vedrører hjelp til dem som ikke kan dra omsorg for seg selv og lyder som følger:

”De som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter § 4-2 bokstav a-d.”

Hvorvidt en person med psykisk utviklingshemming blir å definere blant *”de som ikke kan dra omsorg for seg selv eller er helt avhengig av praktisk og personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål”* vil avhenge av hvilken type og grad av utviklingshemming det er snakk om. Retten til plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester blir dermed etter sosialtjenestelovens bestemmelser gjenstand for behovsprøving. Når behovet er til stede, vil imidlertid utviklingshemmede ha rett til *”plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester”* etter sosialtjenesteloven.

I § 4-2 bokstav d slås det fast at de sosiale tjenester skal omfatte:

”plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer”.

Siden avvikling av institusjonsomsorgen var en målsetting med ansvarsreformen, vil institusjonsplass i utgangspunktet være et uaktuelt alternativ. Når vi her utleder et revisjonskriterium med bakgrunn i sosialtjenestelovens § 4-3 og § 4-2 bokstav d, fokuserer vi derfor på plass i bolig med heldøgns omsorgstjenester.¹¹ På denne bakgrunn blir revisjonskriteriet formulert som følger:

¹¹ Vårt utgangspunkt er at betegnelsen bolig med heldøgns omsorgstjenester er dekkende for ulike typer boliger. Det sentrale er at bruker/brukernes behov for heldøgns omsorgstjenester er ivaretatt.

- Dersom mennesker med psykisk utviklingshemming har behov for det, skal kommunen tilby plass i bolig med heldøgns omsorgstjenester.

For å utdype og nyansere kommunens plikt til å yte sosiale tjenester etter bestemmelsene i sosialtjenestelovens § 4-3 og § 4-2 bokstav d er det på sin plass å nevne at det i Norsk lovnøkkelens kommentarer til sosialtjenestelovens bestemmelser (Norsk lovnøkkel, 1995:15), påpekes at § 4-2 ikke inneholder ”...krav til minstenormer for sosiale tjenester. Begrunnelsen for dette er at det er ulike og skiftende forhold fra kommune til kommune. Det må imidlertid stilles krav om tjenester av forsvarlig innhold. Som en følge av bl.a. nedbyggingen av institusjonsomsorgen (f.eks. HVPU-reformen) må det stilles krav om at kommunene kan by på et kvalitativt høyverdig tilbud som alternativ til institusjonsopphold.” Av kommentarene til § 4-3 fremgår det at ”dersom man kan få hjelpen på annen måte, har ikke kommunen plikt til å yte bistand. Foreldres omsorgsplikt kan f.eks. derfor bidra til at det ikke utløses noe krav. Men dersom hjelpebehovet overstiger foreldres omsorgsevne, vil det foreligge et krav som kommunen må innfri for den del av kravet som går ut over hjelpeeviden.” (ibid:17)

En avgjørende forutsetning for å kunne yte tjenester etter sosialtjenestelovens bestemmelser er at det er stilt økonomiske midler til rådighet. Kommunens økonomiske ansvar for sosialtjenesten er regulert i lovens § 11-1. Første ledd i denne bestemmelsen lyder:

”Den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og sette i verk de tiltak som kommunen har ansvaret for etter denne loven.”

Av lovnøkkelens kommentarer til § 11-1 fremgår det at det er departementets oppfatning at det påligger kommunene en plikt til å yte hjelp etter § 4-3. Det presiseres videre at søknader om hjelp etter denne bestemmelsen ”...skal under ingen omstendighet kunne avslås av budsjettmessige grunner.” (ibid:56)

For øvrig viser vi i denne sammenheng til kommunelovens § 47 nr 1 som lyder:

”Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. § 46 nr. 1 tredje punktum.”

Av kommentarutgaven til kommuneloven fremgår det at denne bestemmelsen blant annet omfatter kommunens:

”...plikt etter sosialtjenesteloven § 4-3 til å gi praktisk hjelp eller omsorg til den som ikke kan dra omsorg for seg selv eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål.” (Overå og Bernt, 2001: 342)

3.3.2 Oppsummering av revisjonskriterier

- Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til mennesker med psykisk utviklingshemming, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det.
- Dersom mennesker med psykisk utviklingshemming har behov for det skal kommunen tilby plass i bolig med heldøgns omsorgstjenester.

3.4 Faktabeskrivelse

Vår beskrivelse av Bergen kommunes botilbud til psykisk utviklingshemmede tar utgangspunkt i hvor mange registrerte psykisk utviklingshemmede det er i kommunen og hva slags boligsituasjon og boligbehov disse har. Avvik mellom behov og tilbud blir vektlagt. Opplysninger og data er i hovedsak hentet fra rullert ”*Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor utviklingshemmede i Bergen 2001-2004*”, jf. bsak 67/01 vedtatt av bystyret 19. februar 2001. I det følgende bruker vi betegnelsen rullert handlingsplan for utviklingshemmede. Faktabeskrivelsen avsluttes med en kortfattet beskrivelse av finansieringen av kommunens tiltak og tjenester overfor utviklingshemmede.

3.4.1 Antall registrerte psykisk utviklingshemmede

Ifølge rullert handlingsplan for utviklingshemmede var det pr. 1. november 2000 registrert 967 utviklingshemmede i kommunen. Dette er en økning på 297 registrerte siden 1989. Denne økningen var i den rullerte handlingsplanen oppgitt å ha flere årsaker, herunder:

- I 2000 registreres dobbelt så mange med lettere utviklingshemming i grunnskolealder sammenlignet med tall for 1989.
- Gjennomsnittlig levealder hos utviklingshemmede er økende.
- En del voksne personer som bor hos foreldrene, er ikke registrert tidligere. Først når foreldre blir gamle og syke, meldes brukerens behov til det offentlige.
- En økning av utviklingshemmede blant innvandrere.

- En del tidligere psykiatriske pasienter er blitt omdiagnostisert som utviklingshemmede.

På bakgrunn av den utviklingen en har sett de siste årene antas det at kommunen vil registrere ca. 80 nye brukere i løpet av de neste 4 år.

3.4.2 Boligsituasjonen for mennesker med psykisk utviklingshemming

Av rullert handlingsplan for utviklingshemmede fremgår det at av totalt 967 registrerte personer med psykisk utviklingshemming i Bergen kommune bodde 504 i egen bolig pr. 1. november 2000. Av disse bodde 132 i selvstendige boliger, mens 372 bodde i samlokaliserte boliger, bofellesskap eller bokollektiv. Om de ulike boligformene står det i rullert handlingsplan:

”Selvstendige boliger er vanlige eneboliger, rekkehus, blokkleilighet mv. Samlokaliserte boliger er egne selvstendige boenheter lokalisert sammen eller i nærheten av hverandre av naboskaps- og/eller tjenstemessige hensyn. Bofellesskap er selvstendige boenheter med eget hushold, men som i tillegg disponerer fellesarealer. Fellesarealet skal være et tillegg til den private boenheten. Bokollektiv er boligløsninger tilrettelagt for et særlig tett og omfattende fellesskap basert på felles husholdning. Privatarealet i boenhetene kan være betydelig redusert. Fellesrommene utgjør helt nødvendige deler av utearealene.”¹²

Registrerte psykisk utviklingshemmede som ikke bodde i egen bolig, talte på samme tidspunkt 463 personer.¹³ Boligsituasjonen for denne gruppen var slik:

- 427 bodde hos foreldre eller pårørende
- 8 bodde i barnebolig¹⁴
- 4 bodde i institusjon med heldøgns omsorgstilbud
- 8 bodde på alders-/sykehjem
- 16 bodde i annen boform

¹² ”Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor utviklingshemmede i Bergen 2001 – 2004 – rullering ”

¹³ Antall personer som ikke bor i egen bolig: 967 – 504 = 463

¹⁴ Barnebolig er bolig tilpasset barns særlige omsorgsbehov.

3.4.3 Udekket boligbehov

Ved rullering av handlingsplanen var det 195 utviklingshemmede over 18 år som ønsket bolig i bofellesskap. Aldersfordelingen blant disse framgår av nedenstående tabell¹⁵:

Alder	18-24 år	25-30 år	31-40 år	41-50 år	51-60 år	61 år og over	SUM
Antall	70	43	48	22	7	5	195

Den bydelsvise fordeling av de voksne utviklingshemmede som har meldt inn behov for bolig er slik¹⁶:

Arna	Berghus	Fana	Fyllingsdalen	Laksevåg	Ytrebygda	Årstad	Åsane	SUM
10	14	35	31	43	12	21	29	195

I rullert handlingsplan refereres det for øvrig til Rundskriv I-19/2000 "Status for tilbudet til mennesker med psykisk utviklingshemming". Av dette rundskrivet fremgår det at den %-vise andelen av utviklingshemmede over 21 år som bor i foreldrehjem er høyere i Bergen enn i byer som det er naturlig å sammenlikne seg med.¹⁷

I tillegg til boligbehovet blant voksne utviklingshemmede var det registrert ønske om bolig for 23 barn i alderen 14–18 år.

Det opplyses fra byrådsavdeling helse og sosial at det refererte behovet i handlingsplanen ikke har vært gjenstand for en inngående faglig vurdering, men må anses som et uttrykk for et meldt behov.

3.4.4 Finansiering av tiltak og tjenester for utviklingshemmede

I årene etter ansvarsreformen fram til og med 1997 fikk kommunene øremerkede tilskudd fra staten til tiltak og tjenester for mennesker med psykisk utviklingshemming. I forbindelse med den generelle overgangen til rammefinansiering fikk kommunene fra og med 1998 i stedet innbakt et beløp for hver utviklingshemmet som mottok tjenester fra kommunen. Kommunene avgjør selv hvordan disse midlene skal disponeres. Dagens satser som legges inn i rammetilskuddet er:

- 400 000 kroner for registrerte utviklingshemmede som er 16 år eller eldre

¹⁵ Tabell 5. i *Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor utviklingshemmede i Bergen 2001 – 2004 - rullering*

¹⁶ Tabell 6. i *Handlingsplan2001 – 2004 - rullering*

¹⁷ I Bergen bor 37 % av utviklingshemmede over 21 år i foreldrehjem. For byer som det var naturlig å sammenlikne seg med er %-andelen som følger: Oslo 23 %, Kristiansand 21 %, Stavanger 33 %, Haugesund 16 % og Trondheim 27 %. Lands- og fylkesgjennomsnittet (Hordaland) respektivt er på 31 og 36 %.

- 60 000 for kroner utviklingshemmede mellom 0 og 15 år

For særlig ressurskrevende brukere har kommunen anledning til å søke om særskilte midler.¹⁸

I tillegg til ovennevnte inntekter som bakes inn i rammetilskuddet, og således ikke er øremerket til tiltak for utviklingshemmede, mottar kommunen kompensasjons- og oppstartstilskudd fra Husbankens tilskuddsordninger ved bygging av boliger for utviklingshemmede. For 2001 var kompensasjons- og oppstartstilskuddet satt til henholdsvis 565 000 kroner og 175 000 kroner pr. bolig. Samlet utgjør husbankens tilskudd dermed 740 000 kroner for hver boenhet/bolig som bygges. For bofellesskapene som er oppført i den senere tid har investeringene pr. boenhet imidlertid vært på ca. 1,8 millioner kroner. Dermed er kommunens netto investeringsutgift pr. boenhet på ca. 1 million kroner. Dette beløpet må altså kommunen finansiere.¹⁹

3.5 Våre vurderinger

Våre vurderinger av Bergen kommunes botilbud til utviklingshemmede tar utgangspunkt i de revisjonskriteriene vi har utledet foran med basis i gjeldende regelverk på området. Vi sammenholder disse med de fakta som fremgår av faktabeskrivelsen. Ansvar og plikter pålagt kommunen samt de utviklingshemmedes rettigheter blir vektlagt.

3.5.1 Kommunens botilbud vurdert i forhold til regelverket

Den tidligere institusjonsbaserte omsorgen for mennesker med psykisk utviklingshemming var pr. 1. november 2000 ennå ikke fullstendig avviklet i Bergen kommune, jf. opplysningene i rullert handlingsplan om at fire utviklingshemmede bodde i institusjon med heldøgns omsorgstilbud. Med mulig unntak av disse fire personene legger vi imidlertid til grunn at utviklingshemmede som var i privatpleie eller i institusjon som den 1. juli 1988 hørte inn under det fylkeskommunale HVPU, gjennom avviklingsprosessen har fått et kommunalt botilbud enten i form av selvstendige boliger, samlokaliserte boliger, bofellesskap eller bokollektiv.²⁰

Kommunenenes forpliktelser mht. å skulle gi et botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming som ikke var i privatpleie eller i institusjon som den 1. juli 1988 hørte inn

¹⁸ Ressurskrevende brukere kan også være barn.

¹⁹ Husbanken gir ikke lån i de tilfeller det innvilges kompensasjons- og oppstartstilskudd.

²⁰ Jf. fullstendig opplisting i rullert handlingsplan av typer boliger som utviklingshemmede med egen bolig bodde i.

under HVPU, reguleres av de alminnelige bestemmelsene i sosialtjenesteloven. Avhengig av den enkelte utviklingshemmedes behov for hjelp og omsorg skal kommunen etter §§ 3-4, 4-3 og 4-2 bokstav d i sosialtjenesteloven enten medvirke til å skaffe bolig, herunder bolig med særlig tilpassing og nødvendige hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det, eller tilby plass i bolig med heldøgns omsorgstjenester. Det er her viktig å være klar over at kommunens forpliktelser etter disse bestemmelsene vil være begrenset til å dekke behovet den utviklingshemmede har. Vi går ut fra at behovet i hvert enkelt tilfelle vil være gjenstand for en faglig vurdering.

Bergen kommune har i kjølvannet av ansvarsreformen også gitt et botilbud til en rekke personer med utviklingshemming som har krav på et tilbud etter sosialtjenestelovens bestemmelser. Det udekkede boligbehovet som fremgår av rullert handlingsplan for utviklingshemmede viser imidlertid at det fortsatt er langt igjen før det eksisterende boligbehovet er dekket inn. Ved rullering av handlingsplanen for psykisk utviklingshemmede var det 195 utviklingshemmede over 18 år som ønsket bolig i bofellesskap.²¹ Videre fremgår det av rullert handlingsplan, jf. tabell i punkt 3.4.3 foran, at personer i aldersgruppene 18-24 og 25-30 år til sammen utgjør 113 av de 195, dvs. en andel på ca. 58 %. Denne gruppen av utviklingshemmede var barn da ansvarsreformen ble vedtatt gjennomført og bodde da hjemme hos foreldrene. Vår vurdering er at det store antallet unge utviklingshemmede i boligkø er en følge av at kommunen i tiden etter ansvarsreformen ikke har lagt nok vekt på og prioritert tilstrekkelig planlegging og bygging av boliger for utviklingshemmede som var barn og derfor hjemmeboende da avviklingsloven ble vedtatt.

At mennesker med psykisk utviklingshemming som var i privatpleie eller i institusjon som den 1. juli 1988 hørte inn under HVPU, ble prioritert ved kommunens utbygging av botilbudet for utviklingshemmede var naturlig i og med avviklingen av institusjonsomsorgen og den særskilte klageadgangen denne gruppen av utviklingshemmede hadde, jf. § 11 i avviklingsloven.

Av punkt 3.4.2 i faktabeskrivelsen fremgikk det at ved rullering av handlingsplanen var det 463 av kommunens registrerte utviklingshemmede som ikke bodde i egen bolig. Av disse bodde 427 hos foreldre eller pårørende. Det overveiende flertall av de 195 voksne utviklingshemmede som ønsket bolig i bofellesskap bodde altså hos foreldre eller pårørende.

Dersom voksne utviklingshemmede som kommer inn under sosialtjenestelovens § 4-3, ønsker å bo i foreldrehjemmet eller hos pårørende og dette er i tråd med foreldres eller pårørendes ønske, skal kommunen tilby avlastningstiltak og tiltak etter § 4-2 bokstav a-c i

²¹ Dersom man regner med utviklingshemmede i alderen 14-18 år øker tallet til 218, jf. pkt. 3.3.3.

sosialtjenesteloven.²² Når voksne utviklingshemmede selv ønsker egen bolig, plikter imidlertid kommunen etter §§ 3-4, 4-3 og 4-2 bokstav d i sosialtjenesteloven å enten medvirke til å skaffe egnet bolig eller ved behov tilby plass i bolig med heldøgns omsorgstjenester. At voksne mennesker med psykisk utviklingshemming i mangel av et egnet selvstendig botilbud bor hos foreldre eller pårørende, fratrar dem etter vår vurdering ikke retten til eller behovet for et slikt tilbud.

For mennesker med psykisk utviklingshemming som er under 18 år er det vår vurdering at foreldrenes omsorgsplikt som en hovedregel går foran kommunens forpliktelser mht. å skulle gi et egnet botilbud. Vi viste i punkt 3.3.1. at det av Norsk lovnøkkels kommentarer til § 4-3 i sosialtjenesteloven fremgår at i den grad behovet for hjelp og omsorg overstiger foreldrenes omsorgsevne, vil kommunen imidlertid måtte innfri den del av hjelpebehovet som overstiger foreldrenes hjelpeevne. Vår vurdering er at kommunen dermed for denne gruppen av utviklingshemmede i større grad kan velge å gi et tilbud i hjemmet som letter foreldrenes omsorgsbyrde.

Utbygging og drift av et kommunalt botilbud til mennesker med psykisk utviklingshemming medfører store investerings- og driftsutgifter for kommunen. Overgangen fra øremerkede statlige tilskudd på området til rammetilskuddsordningen medførte at kommunens prioriteringer blir avgjørende for det totale tjenestetilbudet til mennesker med psykisk utviklingshemming. Selv om sosialtjenesteloven grunnet ulike og skiftende forhold fra kommune til kommune ikke inneholder krav til minstenormer for sosiale tjenester, er det likevel krav til tjenester av forsvarlig innhold og kommunen skal sørge for de nødvendige bevilgninger.²³ For hjelp etter sosialtjenestelovens § 4-3 viste vi i punkt 3.3.1 at slik hjelp *”skal under ingen omstendighet kunne avslås av budsjettmessige årsaker.”* Dette underbygges videre av at kommunens plikt etter sosialtjenestelovens § 4-3 i kommentarene til kommunelovens § 47 nr. 1 nevnes som en forpliktelse som opphever årsbudsjettets bindende virkning for underordnede organer.²⁴

Vi har ikke sett det som vår oppgave å vurdere kommunens økonomiske forutsetninger for å kunne gi alle utviklingshemmede som har behov for det et kommunalt botilbud. Vi finner det likevel på sin plass å gi uttrykk for at overføringen som kommunen mottar for sine registrerte utviklingshemmede, fort kan bli utilstrekkelig når det er mange utviklingshemmede som ønsker egen bolig, jf. det store udekkede behovet som fremgår av rullert handlingsplan for utviklingshemmede. Vi fremhever dessuten at Sosialdepartementets definering av særlig

²² Jf. Norsk lovnøkkels kommentarer til sosialtjenestelovens § 4-2 om at det må stilles krav om tjenester av forsvarlig innhold.

²³ Jf. Norsk lovnøkkels kommentarer til sosialtjenestelovens §§ 4-2 og 11-1

²⁴ Jf. siste avsnitt av pkt. 4.2.2

ressurskrevende brukere vil ha stor betydning for kommunenes mulighet til å få særskilte midler.

3.6 Konklusjon

I den grad det udekkede boligbehovet blant kommunens utviklingshemmede er knyttet til utviklingshemmede med behov for bolig med heldøgns omsorgstjenester, er det vår vurdering at dette er et brudd på kommunens plikt etter §§ 4-3 og 4-2 bokstav d i sosialtjenesteloven til å gi et slik tilbud.²⁵ For den del av det udekkede boligbehovet som kan henføres til utviklingshemmede som ikke selv er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet, men som likevel ikke har behov for heldøgns omsorgstjenester, vurderer vi det slik at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har oppfylt sin plikt etter sosialtjenestelovens § 3-4 til å medvirke til å skaffe bolig.

Vedtaket fattet av Bergen bystyre ved behandling av handlingsplan for utviklingshemmede, jf. bsak 161/98, signaliserer et politisk ønske om å bygge ut boligtilbudet for mennesker med psykisk utviklingshemming slik at kommunens forpliktelser etter sosialtjenesteloven oppfylles.

Et ønske om å forbedre utviklingshemmedes botilbud er imidlertid i seg selv ikke tilstrekkelig. Gjennomføring av vedtatte planer krever politisk og administrativ oppfølging både ved utarbeiding av kommunens økonomiplan og ved den årlige budsjettbehandlingen. Hvordan denne oppfølgingen har vært i perioden 1998-2001, er tema i kapittel 4.

²⁵ Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvilket omsorgsbehov de utviklingshemmede i boligkø faktisk har og dermed hva slags botilbud de er berettiget til etter sosialtjenestelovens bestemmelser. Slik vurdering forutsettes imidlertid gjort av instanser med faglig kompetanse på området.

4 ER BYSTYRETS VEDTAK I PERIODEN 1998-2001 VEDRØRENDE BYGGING AV BOLIGER TIL MENNESKER MED PSYKISK UTVIKLINGSHEMMING GJENNOMFØRT ?

4.1 Innledning

I perioden 1998-2001 fattet bystyret i Bergen en rekke vedtak som omhandler botilbudet til psykisk utviklingshemmede. I dette kapitlet belyses administrasjonens oppfølging av disse vedtakene. Vi utleder først revisjonskriterier. Deretter gjennomgår vi de bystyrevedtaker som berører byggingen av boliger til utviklingshemmede i perioden fra og med 1998 til og med 2001²⁶, og hvordan administrasjonen har fulgt opp disse vedtakene. Administrasjonens oppfølging holdes så opp mot revisjonskriteriene når vi vurderer om bystyrets vedtak i perioden 1998-2001 vedrørende boligbyggingen til utviklingshemmede er gjennomført. Våre vurderinger munner til sist ut i en konklusjon.

4.2 Revisjonskriterier

For å belyse problemstillingen *"Er bystyrets vedtak i perioden 1998-2001 vedrørende bygging av boliger til mennesker med psykisk utviklingshemming gjennomført ?"* er det nødvendig å utlede revisjonskriterier som administrasjonens oppfølging av bystyrets vedtak kan vurderes opp mot.²⁷ Revisjonskriteriene utleder vi fra kommuneloven.

4.2.1 Kommuneloven

Ansvarsområdet til kommunens administrative ledelse går fram av kommuneloven. Rådmannen var administrasjonssjef i første del av perioden som denne rapporten omhandler. Kommunelovens § 23 nr. 2 regulerer administrasjonssjefens ansvar for å påse forsvarlig saksutredning og iverksetting av vedtak. Bestemmelsen lyder som følger:

"Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet , og at vedtak blir iverksatt."

Byrådets overtok rollen som kommunens administrative ledelse da byparlamentarismen ble innført sommeren 2000. Kommunelovens § 20 nr. 2 regulerer byrådets ansvar for å påse forsvarlig saksutredning og iverksetting av vedtak, og lyder som følger:

²⁶ For en skjematisk oversikt over aktuelle saker og vedtak, se tabell 4.1.

²⁷ Begrepet revisjonskriterier er beskrevet i punkt 1.5.

”Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at de vedtak som er truffet, blir iverksatt.”

På bakgrunn av disse to bestemmelsene utleder vi følgende revisjonskriterier for henholdsvis rådmann og byrådets ansvar for å påse forsvarlig saksutredning og iverksetting:

- Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.
- Byrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at de vedtak som er truffet, blir iverksatt.

Kommuneloven har også bestemmelser om årsbudsjettets bindende virkning. Hovedregelen er at verken administrasjonen eller folkevalgte organer kan pådra kommunen utgifter som ikke er innarbeidet i budsjettet. Dette gjelder også vedtak fattet i bystyret (Overå og Bernt 2001:341). En forutsetning for at de vedtak som medfører økonomiske konsekvenser for kommunene kan iverksettes, er derfor at de blir fulgt opp gjennom økonomiske bevilgninger. Kommunelovens bestemmelse om årsbudsjettets bindende virkning finner vi i § 47 nr.1, første punktum som lyder som følger:

”Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.”

Med utgangspunkt i denne bestemmelsen utleder vi følgende revisjonskriterium mht. årsbudsjettets bindende virkning:

- Bystyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.

4.2.2 Oppsummering av revisjonskriteriene

- Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.
- Byrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at de vedtak som er truffet, blir iverksatt.

- Bystyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.

4.3 Faktabeskrivelse

Her presenteres de bystyrevedtak som vedrører ferdigstilling og drift av boliger for utviklingshemmede i perioden fra og med 1998 til og med 2001. Utdrag fra administrasjonssjefens saksfremstillinger blir også presentert. For å gi et bilde av hvordan administrasjonssjefen og underliggende etater har forholdt seg til bystyrets vedtak²⁸, presenterer vi funn fra saksdokumenter og refererer utdrag fra møter vi har hatt med byrådsavdeling for helse og sosial, seksjon for helse og omsorg²⁹ og den kommunale særbedriften, Bergen bolig og byfornyelse (BBB)³⁰.

4.3.1 Vedtak vedrørende boligbygging til mennesker med psykisk utviklingshemming i perioden 1998- 2001.

Bsak 161/98: Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor psykisk utviklingshemmede i Bergen 1998-2001.

Forslag til "*Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor psykisk utviklingshemmede i Bergen 1998-2001*" ble lagt frem for bystyret 22.juni 1998, som bsak 161/98.

Handlingsplanen ble utarbeidet med bakgrunn i vedtak fattet i bsak 04/97³¹. Bystyret ble der forelagt en statusrapport om reformer for mennesker med psykisk utviklingshemming. Statusrapporten var utarbeidet av Senter for samfunnsforskning, Universitetet i Bergen (SEFOS)³² på oppdrag fra Bergen kommune ved kommunalavdeling helse og sosiale tjenester. Rapporten slo fast at det fremdeles var et udekket behov, for bl.a. boliger, innen det kommunale ansvarsområdet for psykisk utviklingshemmede. Bystyret tok statusrapporten til orientering, og bad om at det ble framlagt en egen plan basert på de behov som ble avdekket i statusrapporten og den påfølgende høringsrunden, deriblant en plan for forsert utbygging av boliger.

I forslag til handlingsplan 1998-2001 ble det gjort rede for at det i 1994 var meldt et behov for ca 250 boenheter for utviklingshemmede. Selv om det var bygget en rekke boliger siden den tid, meldte bydelene i 1997 om et fortsatt udekket boligbehov for 260 brukere. Dette skyldtes

²⁸ For de som kun ønsker en oppsummering av saksgjennomgangen, bystyrets vedtak, og rådmannens budsjettforslag har vi utarbeidet tabell 4.1 og 4.2 som presenteres under pkt 4.3.2.

²⁹ Møtedato 02.10.01

³⁰ Møtedato 19.10.01

³¹ Møtedato 10.02.97

³² Nå slått sammen med LOS-senteret til Rokkansenteret

i hovedsak en tilvekst av nye brukere og manglende boligbygging. Investeringsutgiftene for å kunne dekke behovet for nye boliger var beregnet til 250-300 millioner kroner. Omtrent halvparten av dette ville dekkes av tilskudd fra staten, resten måtte kommunen finansiere på annen måte. Det var forventet at ytterligere 50 nye brukere ville etterspørre et boligtilbud i løpet av planperioden.

Det ble også opplyst at økonomiplanen for 1998-2001 ville gi plass for en årlig produksjon på 8-10 boliger i bofellesskap³³, og at forslag til økonomiplan 1999-2002 la opp til samme årlige antall boenheter i planperioden. Det ble også gjort rede for at den kommunale særbedriften BBB kunne realisere 26-30 boliger årlig i perioden 1999-2002, dersom det ble stilt midler til rådighet.

Avslutningsvis ble det i handlingsplanen opplyst at:

”med den driftsrammen som er satt i forslag til økonomiplan for 1999-2002 er det mulig å utvide boligprogrammet med ca. 25 boliger. I så fall må boligprogrammet utvides med ca. 25 mill til investering. Eller en kan anvende noe av driftsmidlene til midlertidige avlastningstiltak i påvente av at boligene står ferdig, og til å sette i drift et dagsenter som det er avsatt investeringsmidler til. Det er satt opp en handlingsplan i tråd med det siste forslaget ved ikke å utvide boligprogrammet i perioden.”

Handlingsplanen ble vedtatt i bystyremøtet den 22.06.98. Vedtaket ble konkretisert i elleve punkt³⁴. Første punkt lyder slik:

”Bystyret legger til grunn at tjenestetilbudet til de psykisk utviklingshemmede må styrkes ut over tiltakene i planen for å nå et akseptabelt nivå. Det må være vesentlig å få mer midler fra staten og at området styrkes i økonomiplan og budsjett for Bergen kommune”.

Vedtaket sjette punkt omhandler en viktig del av tjenestetilbudet til utviklingshemmede, byggingen av boliger:

”Bystyret anser det boligprogram som er fremlagt fra BBB (realiserbar forsering)³⁵ som en minstandard for boligbyggingen i planperioden. Det må vurderes om det

³³ Antall årlig boligbygging i økonomiplan 1998-2001 varierer i økonomiplanen som også opererer med 12 nye boliger ferdigstilt årlig. Det er dette antallet kommunerevisjonen har lagt til grunn i sitt arbeid med rapporten.

³⁴ Se vedlegg 2.

³⁵ I handlingsplanen for tiltak og tjenester for utviklingshemmede 1998-2001 blir dette oppgitt til 26-30 boliger årlig

skal utredes modeller for utbygging i tillegg til den kommunale utbyggingen, for eksempel i kraft av stiftelser med brukere og deres pårørende, boligkooperasjoner og ideelle organisasjoner som deltagere. Det skal i løpet av året avklares om det er interesse for et eller flere slike prosjekter.

I planperioden bør den forserte utbyggingen av boliger økes til ca. 50 pr. år, slik at det frem til år 2002 er bygget ca. 250 boliger³⁶”

Bsak 170/98: Økonomiplan for 1999-2002

Bystyret vedtok ”Økonomiplan for 1999-2002” under bsak 170/98 i samme møte som handlingsplanen ble vedtatt ³⁷. Forslag til økonomiplan 1999-2002 la opp til samme utbyggingstakt som økonomiplan for 1998-2001 når det gjaldt investeringsmidler til boligbygging til utviklingshemmede i planperioden, dvs 11 mill årlig.

I forslaget lå det en vesentlig styrking av driftsmidlene, fra en økning på 3 millioner kroner årlig³⁸ til en økning på 14 millioner kroner i 1999, og deretter en årlig vekst på 15 millioner kroner for resten av perioden. Ifølge rådmannens saksfremstilling ville dette dekke drift av 6 boenheter i 1999 og 2-3 bofellesskap med 12 boenheter pr. år resten av planperioden³⁹.

Bystyret vedtok rådmannens forslag uten påplussing.

Bsak 335/98: Budsjett for 1999

Bystyret behandlet ”Budsjett for 1999” i møte 14.12.98⁴⁰. I rådmannens saksfremstilling i tilknytning til forslag til budsjett skriver han at:

”hovedmålet for virksomheten på området er å utvikle et tilbud for utviklingshemmede i tråd med reformens intensjoner, og som ligger innen kommunens økonomiske rammer”⁴¹.

³⁶ Den siste setningen i vedtaket ble tilføyd på bakgrunn av benkeforsalg i møtet.

³⁷ Bsak 161/98. 22.06.98

³⁸ I økonomiplan 1998-2001 var det foreslått at det for 1998 og 1999 skulle avsettes 6 mill kroner i årlige driftsutgifter da det etter planen skulle ferdigstilles 30 boenheter totalt i løpet av disse årene. For resten av perioden skulle det avsettes 3 millioner årlig. Dette skulle dekke drift av 12 ferdigstilte boenheter årlig, dvs kroner 250 000 pr. boenhet. Rådmannen redegjorde for at de faktiske årlige driftskostnadene var kroner 500 000 pr. boenhet

³⁹ For flere opplysninger, se økonomiplan 1998-2001, s 5-39

⁴⁰ Bsak 335/98

⁴¹ Rådmannens forslag til årsbudsjett 1999 s. 137

Rådmannens forslag med 11 millioner kroner til investering og 9 millioner kroner til nye tiltak for utviklingshemmede var i samsvar med vedtatt økonomiplan 1998-2001 og 1999-2002 der det var planlagt ferdigstilt ett bofellesskap med 6 boenheter i 1999, og 12 boliger årlig resten av perioden.

Rådmannen skriver imidlertid i sitt budsjettforslag at det i løpet av 1999 vil:

”bli ferdigstilt ytterligere 3 bofellesskap⁴² for i alt 22 til dels tunge brukere. I budsjettforslaget er det avsatt ca. 5,0 mill for lite til å sette disse bofellesskapene i drift fra ferdigstillingsdato.”⁴³

Dette var boliger som var forsinket ferdigstilt.

Bystyret vedtok rådmannens budsjettforslag mht investering, men plussset på driftsbudsjettet. Dette betyr at 11 millioner kroner ble bevilget til investering i nye boliger i 1999, mens den totale økningen i driftsbudsjettet ble på 14 millioner kroner.

Bystyret bad samtidig rådmannen om å legge fram en finansieringsplan for utbygging av boliger til hjemmeboende utviklingshemmede, slik at *”utbyggingen kom i takt med den vedtatte økonomiplanen.”*

Bsak 42/99 Rapport om bofellesskap for utviklingshemmede

I bystyremøte 22.02.99 ble *”Rapport om bofellesskap for utviklingshemmede”*⁴⁴ lagt frem. Rapporten omhandlet bl.a. finansieringen av utbygging av boliger til hjemmeboende utviklingshemmede, jf. vedtak i bsak 335/98. I saksfremstillingen redegjorde rådmannen for at utbyggingen allerede var i takt med den vedtatte økonomiplanen for 1999-2002, og at denne ikke åpnet for at en forsert utbyggingstakt kunne realiseres.

De folkevalgte var imidlertid opptatt av å sikre den utbyggingstakten de hadde vedtatt i bsak 161/98. I møtet 22.02.99 ble det fattet vedtak i fem punkt⁴⁵ hvor det andre og det fjerde punktet omhandler utbyggingen av boliger til utviklingshemmede. Vedtakets andre punkt lyder:

⁴² Ifølge økonomiplan for 1998-2001 (s 5-40) ble det forventet at 3-4 bofellesskap med 24 beboere skulle ferdigstilles i 1998, og ett bofellesskap med 6 boenheter i 1999. Det ble ferdigstilt totalt 4 bofellesskap med til sammen 33 boenheter i 1999. Dette skyldes at det ikke ble ferdigstilt noen boliger i 1998.

⁴³ Fra rådmannens forslag til årsbudsjett 1999, s. 137

⁴⁴ Bsak 42/99.

⁴⁵ Se vedlegg 3.

”Bystyret vil be om at det planlegges og prosjekteres for en høyere utbyggingstakt for boliger for utviklingshemmede, og at dette blir fulgt opp i økonomiplanen og budsjettvedtak fra og med inneværende år, jf. bystyrevedtak i bsak 161/98”.

Videre lyser vedtakets fjerde punkt:

”Bystyret viser til sitt enstemmige vedtak i bsak 161/98 og forutsetter at forsert utbygging av boliger med 50 pr år og 250 boliger bygget fram til år 2002 blir gjennomført. Bystyret ber om å få lagt fram egen sak for å sikre dette utbyggingsprogrammet, med virkning alt fra 1999.”

Bsak 274 og 275/99: Økonomiplan for 2000-2003 og budsjett for 2000

Bystyret behandlet forslag til budsjett for 2000 og forslag til økonomiplan 2000-2003 i møte 13.12.99.⁴⁶

I sitt forslag til investeringer for økonomiplanperioden 2000-2003 viser rådmannen til vedtak i bsak 161/98 og bsak 42/99 om en forsert utbygging av boliger til utviklingshemmede. Han skriver at:

”En kritisk forutsetning for å kunne videreføre utbyggingsprogrammet for utviklingshemmede er at det i det økonomiske hovedopplegget er avsatt midler til bemanning av disse boligene.”⁴⁷

Rådmannen foreslår at bygging av nye bofellesskap for utviklingshemmede tilpasses driftsrammene og at det i forslaget derfor legges opp til bygging av 15 boliger i 2002 og 15 boliger i 2003, og at det i økonomiplanperioden årlig avsettes 11 mill til dette.

Bystyret vedtok rådmannens forslag mht. investeringer uten påplussing. Bystyret vedtok også at det for resten av økonomiplanperioden 2000-2003 skulle brukes 11 millioner kroner årlig til bygging av 15 boliger i 2002 og 15 boliger i 2003⁴⁸.

Rådmannen viser i sitt forslag til driftsbudsjett for 2000 igjen til vedtak i bsak 161/98 og i bsak 42/99 og skriver:⁴⁹

⁴⁶ Bsak 274/99 - 275/99

⁴⁷ Rådmannens forslag til investeringsprogram 2000- 2003 s A 88

⁴⁸ Forslag til investeringsprogram 2000-2003 s A 88.

⁴⁹ Sitat hentet fra rådmannens forslag til budsjett for 2000, funksjonsområde 3: Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende, s. B 3-10

”Som følge av den økonomiske situasjonen med stramme økonomiske rammer finner rådmannen å måtte foreslå at det kun avsettes 8,0 millioner til drift av nye bofellesskap i år 2000, herunder også inndekning av helårsdrift av bofellesskap som ble satt i drift i 1999. Han finner heller ikke rom for å iverksette andre, nye tiltak for utviklingshemmede.

I løpet av 1999 er det tatt i bruk 4 nye kommunale bofellesskap med i alt 27 boliger for utviklingshemmede. Delårskostnader i 1999 for de 27 boligene beløper seg til 11,0 millioner I 2000 vil boligene være i drift hele året, og helårs driftskostnader vil beløpe seg til 20,3 millioner Økningen i driftskostnader som følge av helårsdrift beløper seg dermed til 9,3 mill (Ref oppstilling under årsbudsjett 2000). Det er således ikke rom for å iverksette nye tiltak for utviklingshemmede i år 2000. Dette innebærer at 14 boenheter i bofellesskapene i Drotningstveit og Skageveien som blir ferdig i år 2000 først vil kunne tas i bruk i 2001. Det er innen driftsbudsjettets rammer heller ikke rom for å utvide avlastningstilbudet ved Vestlund avlastningsbolig til 8 plasser og 3 akutt plasser slik det framgår av vedtak i Bsak 59/99.”

Rådmannen skriver videre at:

”For 2001 er helårs driftskostnader for de 14 boenheter i Drotningstveit og Skageveien beregnet å beløpe seg til 13,0 millioner Nye boliger kan derfor først tas i bruk i 2002. Rådmannen foreslår at bygging av nye boliger til utviklingshemmede tilpasses driftsrammene og tidspunkt for når det er driftsmidler til å ta boligene i bruk.”

Budsjettinnstilling II med partienes individuelle endringsforslag ble lagt fram i bsak 275/99. Et fellesforslag framsatt på vegne av Ap, Krf, V og Sp fikk flertall med subsidiær støtte fra SV etter en styrking av sosialhjelp, tilbud til utviklingshemmede og skole. Fellesforslaget medførte at driftsbudsjettet til tiltak og tjenester til utviklingshemmede ble påplussert 11 millioner kroner i forhold til rådmannens foreslåtte økning på 8 millioner kroner. Den totale økningen i driftsmidler for 2000 ble dermed 19 millioner kroner. Økt avlastning ved Vestlund og kompetanseheving skulle også finansieres av disse midlene.

Det vedtatte fellesforslaget omfattet også følgende verbalforslag:

”Bystyret bestiller 25 boliger til utviklingshemmede med ferdigstillelse ultimo år 2000.”

Bsak 314/00: Budsjett for 2001 og økonomiplan for 2001-2004

Den 02.10.00 la byrådet fram forslag til budsjett og økonomiplan for bystyret for første gang⁵⁰. Bystyret behandlet forslagene i bystyremøte den 18.12.00⁵¹. Byrådet foreslo en kraftig økning av investeringsbudsjettet til nye boliger for utviklingshemmede. Det ble foreslått å avsette 59 millioner kroner til bygging av boliger i 2001, og 45 millioner kroner årlig de påfølgende 3 år.

Byrådet foreslo også å øke driftsmidlene for boliger til utviklingshemmede med ytterligere 5 millioner kroner årlig i forhold til tidligere vedtatt økonomiplan for 2000-2003, dvs. en årlig økning på 20 millioner kroner. 13 boliger var planlagt tatt i bruk i 2001, mens 24 boliger ble planlagt tatt i bruk i 2002. Bystyret vedtok byrådets forslag uten endringer.

Bsak 67/01: Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor utviklingshemmede i Bergen 2001-2004

Byrådet behandlet forslag til rullert ”*Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor utviklingshemmede i Bergen 2001-2004*” i møte den 22.11.00. Planen ble vedtatt av bystyret 19.02.01⁵². Handlingsplanen er i samsvar med budsjett for 2001 og økonomiplan for 2001-2004 som åpner for en utbyggingstakt på 25 nye boliger til utviklingshemmede årlig i perioden 2001-2004.

4.3.2 Oppsummeringer

For oversiktens skyld har vi utarbeidet tabellen under for å gi en samlet framstilling over de ulike vedtak som omhandler boligbyggingen til utviklingshemmede i perioden 1997⁵³-2001:

Tabell 4.1: Samlet oversikt utdrag fra møteprotokoller for perioden 1997-2001 som refererer til bystyrets vedtak som vedrører utbyggingen av boliger til utviklingshemmede i Bergen kommune:

⁵⁰ Bsak 228/00

⁵¹ Bsak 314/00

⁵² Bsak 67/01

⁵³ Med unntak av vedtak i bsak 04/97 blir vedtak i 1997 kun presentert i tabell 4.1

Saks-nr.	Sakstittel	Møte-dato	Utdrag fra møteprotokoller
Bsak 04/97	Statusrapport 1995 om reformer for mennesker med psy. utviklingshemming	10.02.97	Rapporten ble tatt til orientering. Bystyret ba om at det ble fremlagt en egen plan basert på de behov som rapporten og høringsrunden avdekket, deriblant en plan for forsert utbygging av boliger
Bsak 114/97	Økonomiplan for 1998-2001	26.05.97	Vedtatt økonomiplan åpnet for bygging av 6 nye boliger i 1998. Kroner 5 millioner ble avsatt til investering og kroner 3 millioner ble avsatt til økt drift. For resten av perioden ble det planlagt å bygge ca. 12 nye boliger årlig.
Bsak 277/97	Rådmannens budsjettforslag for 1998	15.12.97	Budsjett for 1998 ble vedtatt med en tilleggsbevilgning på 6 millioner kroner til drift av boliger i 1998, samt 1,5 mill til kompetanse/kvalitetsutv. Totalt driftsbudsjett var dermed 10,5 millioner kroner for 1998. Investeringsbudsjettet var på 5 millioner Det ble planlagt å ferdigstille 6 nye boliger i 1998.
Bsak 161/98	Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor psykisk utviklingshemmede i Bergen 1998-2001	22.06.98	Handlingsplanen ble konkretisert i 11 pkt. Under pkt 6 ble det på bakgrunn av et benkeforslag vedtatt en forsert utbyggingstakt på 50 nye boliger årlig de neste 4 år. ⁵⁴
Bsak 170/98	Økonomiplan 1999-2002	22.06.98	Vedtatt økonomiplan åpnet for at 12 nye boliger skulle ferdigstilles årlig fra og med 1999. Kroner 11 millioner ble avsatt til årlig investering og 14 millioner kroner ble avsatt til økt årlig drift.
Bsak 335/98	Årsbudsjett for 1999	14.12.98	Vedtatt i bsak 170/98 mht investering til boliger i 1999 ble opprettholdt. Driftsbudsjettet ble påplussert for å kunne sette i drift 22 boliger som var forsinket ferdigstilt. 12 nye boliger skulle ferdigstilles i 1999.
Bsak 42/99	Bofellesskap for utviklingshemmede Rapport	22.02.99	Bystyret ba om at det ble planlagt og prosjektert for en høyere utbyggingstakt for boliger til utv.h., og at dette ble fulgt opp i økonomi og budsjettvedtak fra og med inneværende år, jmf bystyrevedtatt i sak 161/98. Bystyret viste til sitt enstemmige vedtak i bsak 161/98 og forutsatte at en forsert bygging med 50 nye boliger pr. år og 250 boliger frem til år 2002 ble gjennomført.
Bsak 274-275/99	Økonomiplan 2000-2004 Budsjett for 2000	13.12.99	Rådmannen planla ferdigstilling av 14 nye boliger i 2000, og at 8 mill i driftsmidler skulle brukes til å dekke inn helårdrift av boliger ferdigstilt i 1999. Ingen nye boliger skulle tas i bruk før 2001. Bystyret bevilget 11 millioner kroner til investering i nye pu-boliger i 2000, men økte driftsmidlene fra 8 til 19 millioner kroner ⁵⁵ . Bystyret bestilte 25 nye boliger for ferdigstilling i 2000 ⁵⁶ .
Bsak 205/00	Budsjett rapport 2/00 1. tertial 2000	28.08.00	Bystyret godkjente justering av budsjett for 2000, herunder fordeling av 11 mill i ufordelte driftsmidler bevilget til utv.hemmede for bruk i 2000, jmf vedtak i bsak 275/99
Bsak 314/00	Årsbud./økonomipl. 2001	18.12.00	Byrådet planla at 13 nye boliger skulle tas i bruk i 2001. Bystyret vedtok at ca. 25 nye boliger skulle bygges årlig. Det ble bevilget 59 millioner kroner til investering og 20 millioner kroner til drift av nye boliger i 2001.
Bsak 67/01	Rullert handlingspl. 2001-2004	19.02.01	Bystyret vedtok en utbyggingstakt på 25 nye boliger årlig

⁵⁴ Dette vedtaket hadde ingen inndekning i budsjett.

⁵⁵ Av disse 19 mill skulle 11 mill gå til kompetanseheving, avlastningstilbud og drift av nye boliger ferdigstilt i 2000. Resten skulle brukes til økning i driftskostnader som følger av helårdrift av 27 boliger som ble ferdigstilt i 1999.

⁵⁶ Denne bestillingen hadde ingen inndekning i budsjett.

I forslag til budsjetter og økonomiplaner finner vi at rådmannen flere ganger har redegjort for investerings- og driftsutgifter pr. bolig i perioden 1998-2001. Driftsutgiftene ble tidlig i perioden beregnet til 500 000 kroner pr. bolig årlig, mens driftsutgiftene nå viser seg å ligge opp mot 1 million kroner pr. bolig årlig. Kommunens del av investeringsutgiftene pr. bolig har i perioden økt fra 800 000 kroner til ca.1 million kroner. Investerings- og driftsutgifter varierer etter brukers behov for praktisk tilrettelegging av bolig og brukers omsorgsbehov.

På bakgrunn av gjennomgangen over har vi for perioden 1998-2001 utarbeidet en tabell som viser rådmannens/byrårets forslag til bevilgninger i investerings- og driftsbudsjettet og bystyrets vedtatte bevilgninger.

Tabell 4.2 Oversikt over rådmannens/byrårets årlige budsjettforslag og bystyrets budsjettvedtak

Budsjettår	Foreslått investeringsbudsjett	Vedtatt investeringsbudsjett	Foreslått økning i driftsbudsjett	Vedtatt økning i driftsbudsjett⁵⁷
1998	5 mill kr	5 mill kr	3 mill kr	9 mill kr
1999	11 mill kr	11 mill kr	14 mill kr	14 mill kr
2000	11 mill kr	11 mill kr	8 mill kr	19 mill kr ⁵⁸
2001 ⁵⁹	59 mill kr	59 mill kr	20 mill kr	20 mill kr
Samlet	86 mill kroner	86 mill kroner	45 mill kroner	62 mill kroner

4.3.3 Administrasjonens gjennomføring av politiske vedtak

På bakgrunn av data innhentet fra BBB har kommunerevisjonen utarbeidet en oversikt over antall boliger ferdigstilt årlig i perioden:

⁵⁷ Gjelder driftsmidler til nye boliger

⁵⁸ Økt avlastning ved Vestlund og kompetanseheving skulle også finansieres av disse midlene

⁵⁹ Byrådet la frem forslag til budsjett for 2001

Tabell 4.3 Ferdigstilte boliger for utviklingshemmede i perioden 1998-2001

Årstall	Adresser/lokalitet	Antall	Totalt
1998		0 boliger	0 boliger i 1998
1999	Kirkebirkeland	7 boliger	
	Finnebergåsen/Svaneviksveien	7 boliger	
	Søren Jaabæk	8 boliger	
	Skjoldsveien	5 boliger	
	Drotningstvik	6 boliger	33 boliger i 1999 ⁶⁰
2000	Fantoftsåsen- påbygging	1 bolig	1 bolig i 2000
2001	Skageveien/Todnhaugen, Ytrebygda	8 boliger	
	Bjørge, Fyllingsdalen bydel	5 boliger	
	Stølsveien, Arna bydel	5 boliger	
	Sandviksveien 85, Bergenhus bydel ⁶¹	6 boliger	24 boliger i 2001 ⁶²
1998-2001			58 boliger samlet

Tabellen viser at det i handlingsplanperioden 1998-2001 ble ferdigstilt totalt 58 boliger, hvorav 24 i 2001. Når det gjelder de 24 boligene som ble ferdigstilt i 2001 har vi fått opplyst at grunnet ferdigstilling sent på året ble kun 8 boliger satt i drift innen utgangen av året. De resterende 16 boliger ble først satt i drift etter årsskiftet. Dette betyr at totalt 42 boliger ble satt i drift i perioden 1998-2001⁶³.

Byrådsavdeling for helse og sosial (BHOS), seksjon for helse og omsorg viser til bystyrets vedtak i bsak 161/98, pkt 6 og bsak 42/99, pkt 2 og opplyser til kommunerevisjonen at det ikke har vært mulig å gjennomføre eller å planlegge for en utbyggingstakt på 50 nye boliger til utviklingshemmede årlig. Dette fordi det i budsjettssammenheng ikke har blitt bevilget tilstrekkelig med investeringsmidler. BHOS har av denne grunn ikke kunnet bestille så mange boliger som ønskelig fra BBB. BHOS har heller ikke kunnet garantere for drift av boligene da driftsbudsjettene for det enkelte år ikke har åpnet for dette. En slik garanti har vært krevd fra BBBs side fordi boligene må tas i bruk for å få utløst tilskudd fra Husbanken.

BHOS opplyser at de forholder seg til vedtatte økonomiplaner når de planlegger boligbyggingen. BHOS kan likevel ikke bestille boliger før budsjettvedtak for det enkelte år foreligger. Dette har sammenheng med at bestillingen må ha inndekning i budsjettet.

⁶⁰ Av disse boligene ble 4 først tatt i bruk i 2000. Dette betyr at totalt 5 boliger ble tatt i bruk i 2000.

⁶¹ Leiligheter for beboere med små omsorgsbehov, enkeltstående leiligheter som ikke er plassert i bofelleskap

⁶² Kun 8 av disse ble satt i drift i løpet av 2001.

⁶³ For flere opplysninger om driften av boligene, se kapittel 5.

Bystyret ba i punkt seks i vedtak i bsak 161/98⁶⁴ om at muligheten for privat boligbygging til utviklingshemmede ble vurdert for å øke tilgangen på boliger. Vi har registrert at dette vedtaket ble fulgt opp av administrasjonen. BBBs initiativ overfor boligbyggelagene og ulike interesseorganisasjoner for å stimulere til prosjekter i privat regi har imidlertid ikke gitt resultater.

Når det gjelder bystyrets bestilling av 25 boliger til utviklingshemmede for ferdigstilling ultimo 2000,⁶⁵ sendte finansavdelingen den 18.01.00 et notat til Byavdelingen.⁶⁶ Finansavdelingen ba i notatet om at det i løpet av 3 uker ble utarbeidet en fremdriftsplan med forslag til når det eventuelt kunne fremmes en sak til politisk behandling. Det ble også opplyst at status for oppfølging av verbalvedtakene som ble fattet i tilknytning til bystyrets budsjettforhandlinger 2000 ville presenteres i budsjett rapporten til bystyrets junimøte.

På bakgrunn av dette notatet sendte Byavdelingen den 24.02.00 et brev til BBB der det ble orientert om vedtaket, og at det ikke var midler i økonomiplanen til å bygge eller ta i bruk 25 boliger verken i 2000 eller i 2001. Byavdelingen opplyste videre at den ville henvende seg til rådmannen for å få en avklaring mht til de økonomiske forutsetningene for å sette 25 boliger i bestilling. BBB ble bedt om å angi mulig leveringstidspunkt for 25 boliger til utviklingshemmede, og hvilken ferdigstillingstakt en kunne regne for 25 boliger.

BBB skriver i svarbrev, datert 03.02.00, slik:

”Kommunen har, som BBB har rapportert til KHOST⁶⁷ siden september 1998, hatt et misforhold mellom kommunens økonomiplan 1999-2002 og bystyrevedtak 161/98 (forsert utbygging). Som kjent har vi måttet forholde oss til økonomiplan og budsjetter når her har vært motstrid mellom vedtak. I Rådmannens forslag til ny økonomiplan 2000-2003 var her som kjent fortsatt ingen økning i investeringsrammene for boliger til utviklingshemmede, her var lagt inn uendret kroner 11 mill årlig, tilsvarende ca. 8 boliger avhengig av brukerkrav. Videre var her presisert at ingen bofellesskap kunne settes i drift før år 2002. BBB har som kjent fulgt opp Rådmannens forslag ved å planlegge nye bofellesskap etter en slik fremdriftsplan.

BBB skriver videre:

”Skal utbyggingen forseres må investeringsbudsjettet styrkes tilsvarende”.

⁶⁴ Vedtak i bsak 161/98, punkt 6

⁶⁵ Jf vedtak i bsak 275/99

⁶⁶ Fra 01.01.2000 til 26.06.2000 var kommunalavdelingene erstattet av en byavdeling. Ved innføring av byparlamentarismen ble byrådsavdeling helse og sosial – BHOS opprettet.

⁶⁷ Kommunalavdeling Helse og Sosiale Tjenester (KHOST/HOST), betegnelse fram til og med 31.12.1999

Når det gjelder å angi mulig leveringstidspunkt for 25 boliger til utviklingshemmede, skriver BBB i svarbrev til byavdelingen en måned senere,⁶⁸ slik:

”Vår planlagte ferdigstillelsestakt for boliger er i tråd med gjeldende økonomiplan og samsvarer således også med den framdrift som Byavdelingen har planlagt for driftsstart.

Utviklingstiden for slike boliganlegg vil ventelig ligge på ca. 24-30 måneder fra prosjektstart. Av denne tiden utgjør selve byggetiden bare 8-9 måneder, mens størstedelen av utviklingstiden er planprosessen med brukermedvirking og behandling etter plan- og bygningsloven.

Gjeldende produksjonsplan tilsier ferdigstillelse av 1 bolig medio år 2000 og 8 boliger i 2. halvår 2001.

Dersom vi nå i mars år 2000 skulle få en bestilling på å levere ytterligere 25 boliger til utviklingshemmede snarest mulig, ville vi anslå at disse kan stå driftsklare medio 2002.

Vi skal gjøre vårt beste for å korte inn på utviklingstiden der vi kan, men må som vanlig ta forbehold om tiden for plan- og bygningslovsbehandlingen”.

BBB utdyper overfor kommunerevisjonen at både plan og bygningslovens bestemmelser i tillegg til interne regelverk og rutiner må følges. Dessuten er det mangel på tomter i enkelte bydeler. Planavdelingen bruker derfor tid på å regulere og/eller skille ut egnet areal. På grunn av naboinnsigelser eller andre forhold kan dette ta lang tid. Byggesaksavdelingen behandler byggesøknader fra BBB på lik linje med andre søknader om byggetillatelse. Det kommunale foretaket oppgir at den har en god dialog med avdelingene, men ikke har fortrinn fremfor andre som ønsker å bygge. Til sammen fører dette til at noen prosjekter kan ta over tre år å realisere, andre kan gjennomføres i løpet av ett år. Tidsaspektet er derfor et problem i disse prosjektene og får betydning for utbyggingstakten.

Byavdelingen sendte 24.02.00 også et notat til finansavdelingen der man ba om en avklaring i forhold til hvordan man skulle forholde seg til verbalvedtaket om bestillingen av 25 boliger med ferdigstilling ulitimo 2000. I notatet ble det opplyst at det ikke var bevilget tilstrekkelig

⁶⁸ Brevet er datert 08.03.00

investerings- og driftsmidler til dette. Byavdelingen foreslo at spørsmålet om 25 boliger ble vurdert i økonomiplansammenheng og i forbindelse med "Budsjettrapport 2/2000". Byavdelingen foreslo også at avdelingen inntil videre forholdt seg til de økonomiske forutsetninger som lå i gjeldende økonomiplan og ba om en tilbakemelding dersom den skulle iverksette bestillingen av 25 boliger umiddelbart med henblikk på ferdigstilling snarest⁶⁹.

Ifølge våre opplysninger kan vi ikke se at byavdelingen fikk svar på dette notatet. Vi finner imidlertid at saken kom opp igjen da byrådet⁷⁰ la fram "Budsjettrapport 2/2000 (1. tertialrapport 2000)" i bystyremøte den 28.08.00, jf pkt 2.6:

"Fordeling av midler til utviklingshemmede, slik det fremgår av saksutredningen punkt 3.1.9⁷¹. Byrådet kommer tilbake med forslag til tomter og utbyggingsplan for 25 boliger til psykisk utviklingshemmede innen november 2000 (jf. Bystyrets budsjettvedtak 13. des. 99)".

Bystyret tok dette til orientering.

I forbindelse med utarbeiding av rullert handlingsplan ble det lagt fram utbyggingsplan for 25 boliger til utviklingshemmede.⁷²

4.4 Våre vurderinger

Vi har så langt redegjort for de faktiske forhold vedrørende boligbygging til utviklingshemmede i perioden 1998-2001. Våre vurderinger av administrasjonens oppfølging av bystyrets vedtak tar utgangspunkt i revisjonskriteriene vi utledet i kapittel 4.2. Vi vil i dette avsnittet holde fakta opp mot de utledede revisjonskriteriene og sammenholde disse med administrasjonens oppfølging.

⁶⁹ Det ble lagt frem en protokolltilførsel (bsak 314/00, 18.12.00) der det bla. blir pekt på at bystyret sin bestilling av 25 pu-boliger med ferdigstilling ultimo 2000 ikke var iverksatt. Det blir i samme protokolltilførsel pekt på at avlastning ved Vestlund skulle økes med 5 mill kroner, og at dette ikke var gjort. Det blir oppgitt at begge deler ble vedtatt i bystyremøtet den 13.12.99 for at SV skulle stemme for et alternativt budsjettforslag mellom A, KrF, SP og V.

⁷⁰ Byrådet overtok rådmannens rolle sommeren 2000

⁷¹ For flere opplysninger om fordelingen av disse midlene se tabell 5.3, side 52

⁷² Rullert handlingsplan ble behandlet av byrådet 22.11.00 og vedtatt av bystyret som bsak 67/01, 19.02.01

4.4.1 Administrasjonen oppfølging av bystyrets vedtak vedrørende bygging av boliger til mennesker med utviklingshemming i perioden 1998 –2001.

Vår gjennomgang av bystyrevedtak i perioden 1998-2001 viser at Bergen bystyre i møte 22.06.98 vedtok to ulike utbyggingstakter for perioden 1998-2001:

- I bsak 161/98, punkt seks, ble det på bakgrunn av framsatt forslag i tilknytning til behandlingen av ”*Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor psykisk utviklingshemmede i Bergen 1998-2001*” vedtatt en årlig *ønsket* utbyggingstakt på 50 boliger, totalt 200 boliger i perioden.⁷³
- I bsak 170/98 ble den tidligere *planlagte* utbyggingstakten i følge vedtatt økonomiplan 1998-2001 på 6 boliger for 1998, 12 boliger årlig for årene 1999, 2000 og 2001, totalt 42 boliger i perioden, videreført gjennom vedtatt økonomiplan for 1999-2002.

I bsak 161/98, første punkt, vedtok bystyret samtidig at rådmannen, for perioden 1998-2001, skulle planlegge og tilrettelegge for den *ønskede* utbyggingstakten. Dette vedtaket ble forsterket gjennom bystyrets vedtak i bsak 42/99.

Den *ønskede* utbyggingstakten på 50 nye boliger årlig ble vedtatt på bakgrunn av forslag framsatt i bystyremøtet. Dette forslaget hadde ikke fått en grundig forutgående saksutredning i samsvar med kommunelovens § 23 nr.2 (se punkt 4.2.1), og det var ikke i samsvar med foreslått handlingsplan 1998-2000. Handlingsplanen legger til grunn en årlig investering på 11 millioner kroner, som er i samsvar med rammene i vedtatt økonomiplan 1998-2001 og i forslag til økonomiplan 1999-2002.

Den senere bestillingen av 25 boliger for ferdigstilling i løpet av 2000 ble tilføyd for å oppnå støtte til det budsjettforslag for 2000 som til slutt ble vedtatt i bystyret.⁷⁴ Heller ikke dette vedtaket hadde vært gjenstand for forutgående saksutredning og var uten økonomisk dekning i vedtatt økonomiplan for 2000-2003 og budsjett for 2000.

Med utgangspunkt i kommunelovens § 23 nr. 2 har administrasjonssjefen ansvar for både å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak iverksettes. Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med § 47 nr.1 om at budsjetter er bindende for underordnede organer. Rådmannen hadde, etter kommunerevisjonens vurderinger, ikke mulighet til utrede konsekvensene av en *ønsket* utbyggingstakt på 50 nye

⁷³ Vedtak i bsak 161/98

⁷⁴ Se Kap 4.3 bsak 274 - 275/99, side 29-30

boliger årlig (punkt 6 i bsak 161/98) og en konkret bestillingen av 25 boliger for ferdigstilling i 2000 (bsak 275/99) før vedtak om dette ble fattet. Bystyrets vedtak i bsak 161/98 og bsak 275/99 var videre i konflikt med vedtatte økonomiplaner og budsjetter. Vedtak som vil få økonomiske konsekvenser, og der dekningsmåte ikke er angitt, kan ikke gjennomføres før finansieringsmåte er anvist. I dette tilfellet er det, etter vår vurdering, selve vedtakene og ikke mangelfull iverksetting av disse som er problemet.

Rådmannen burde imidlertid, etter vår vurdering, ha tilpasset forslag til budsjett for 1999 og 2000 og forslag til økonomiplan 2000-2003 til bystyrets *ønskede* utbyggingstakt. Bystyret har jo gjennom vedtak i bsak 161/98, og senere i bsak 42/99, klart signalisert at det skulle planlegges og prosjekteres for en høyere utbyggingstakt. Vedtak i bsak 42/99 forutsatte eksplisitt at en forsert utbyggingstakt skulle følges opp i økonomiplaner og budsjetter fra og med 1999. Vår gjennomgang viser at rådmannen ikke har gjort dette, jf. tabell 4. 2.⁷⁵

I sitt forslag til budsjett for 1999 nevner ikke rådmannen bystyrets tidligere vedtak om at utbyggingstakten burde økes til 50 nye boliger pr. år. I forslag til budsjett for 2000 og økonomiplan for 2000-2003 viser han til vedtaket om en ønsket forsert utbygging av boliger. Etter rådmannens vurdering var en kritisk forutsetning for å kunne videreføre utbyggingsprogrammet for utviklingshemmede at det i det økonomiske hovedopplegget var avsatt midler til bemanning av disse boligene. Han foreslo at bygging av nye bofellesskap for utviklingshemmede ble tilpasset driftsrammene. Disse rammene var imidlertid ikke tilstrekkelig til å realisere en ønsket utbyggingstakt.

Ifølge kommunelovens § 44 og § 45 er det formannskapet/byrådet (etter at parlamentarisme ble innført) som formelt legger fram forslag til økonomiplan og årsbudsjett. Rådmannens utrederansvar vil her i utgangspunktet være begrenset til å legge fram det faktiske materialet og foreta de nødvendige vurderinger av det. I sine budsjettforslag gir rådmannen uttrykk for at det etter hans vurdering ikke er rom for å gjennomføre en forsert utbyggingstakt, og han har valgt å se bort fra de politiske prioriteringer for de utviklingshemmede som bystyrets tidligere vedtak gir uttrykk for. Det kan derfor med en viss rett hevdes at rådmannen gjennom ikke å innarbeide den ønskede utbyggingstakten i forslag til økonomiplan og budsjett ikke har lagt til rette for iverksetting av vedtak i bsak 161/98 og bsak 42/99.

På den andre side kan rådmannens vurdering være knyttet opp mot kravet i kommunelovens § 46 nr. 3 som sier at:

⁷⁵ For tabell 4.2, se side 36

”Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunene kan forvente i budsjettåret”.

Selv om det er bystyret som er ansvarlig for å vedta et realistisk budsjett, må vi kunne anta at kommunelovens § 46 nr. 3 også skal gjelde for rådmannens forslag til budsjett. Dette fordi rådmannen gjennom kommunelovens § 23 nr. 2 ikke bare er pålagt å iverksette politiske vedtak, men også å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Et budsjettforslag som rådmannen ikke vurderer å være realistisk, kan heller ikke anses å være forsvarlig utredet fra hans side.⁷⁶

Bystyret har på sin side akseptert rådmannens vurdering ved å vedta rådmannens forslag uten å ha foretatt omprioritering/påplussing i budsjettene slik at den ønskede utbyggingstakten kunne realiseres.

Administrasjonen har forholdt seg til vedtatte økonomiplaner og budsjetter og realisert den planlagte utbyggingstakten i perioden 1998-2001.

Etter at byrådet overtok rollen som kommunens øverste administrative ledelse sommeren 2000, synes det på dette området å være en større vilje til å legge fram og vedta budsjettforslag som i større grad gjenspeiler det politiske ønsket om en høyere utbyggingstakt⁷⁷. Planlagt utbyggingstakt er med 25 nye boliger årlig økt betydelig i forhold til rådmannens tidligere forslag. Denne utbyggingstakten er tilpasset det BBB i 1998 oppgav som en *realiserbar* utbyggingstakt.⁷⁸

4.5 Konklusjon

Etter våre vurderinger kan det synes som om rådmannen i sitt budsjettarbeid ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til bystyrets vedtak om å planlegge for en ønsket utbyggingstakt for perioden 1998-2001. Rådmannen kan derfor sies å ha latt hensynet til realistiske og forsvarlige økonomiplaner og budsjett, slik han har sett det, gå foran bystyrets vedtak om å planlegge for en høyere utbyggingstakt. Rådmannen har tatt utgangspunkt i vedtatt økonomiplan 1999-2002 og tilrettelagt for den utbyggingstakten som bystyret planla gjennom denne. Rådmannen har for budsjettåret 2000 begrunnet dette med at den ønskede, og kostbare, utbyggingstakten ikke kunne realiseres innenfor de økonomiske rammer kommunen hadde til rådighet.

⁷⁶ Revisjonen har ikke tatt stilling til om rådmannen i denne saken hadde mulighet for å foreta økonomiske omdisponeringer som kunne ha iverksatt bystyrets intensjoner.

⁷⁷ Jf. vedtak i bsak 275/99

⁷⁸ Jf. forslag til handlingsplanen, bsak 161/98

Bystyret har indirekte samtykket i rådmannens vurdering ved ikke å foreta nødvendige budsjettmessige påplussinger/omdisponeringer. Når det gjelder den realiserte utbyggingen av boliger for utviklingshemmede i perioden 1998-2001 har denne vært i samsvar med de vedtatte økonomiplaner og budsjetter.

Vi har i dette kapitlet vurdert hvorvidt vedtak vedrørende byggingen av boliger til utviklingshemmede er gjennomført. I neste kapittel vil vi se nærmere på bruken av midler bevilget til drift av nye boliger for utviklingshemmede i perioden 1998-2001.

5 ER MIDLER BEVILGET TIL DRIFT AV NYE BOLIGER FOR MENNESKER MED UTVIKLINGSHEMMING I PERIODEN 1998-2001 BRUKT I SAMSVAR MED GJELDENE REGELVERK ?

5.1 Innledning

For perioden 1998–2001 belyser vi her hvorvidt midler bevilget til drift av nye boliger for utviklingshemmede, er brukt i samsvar med gjeldende regelverk. Avvik mellom planlagt og faktisk ferdigstillingstidspunkt for nye boliger har medført at bevilgede midler til drift av boliger ikke alltid har stått i forhold til behovet. Ved vurdering av om bevilgede driftsmidler er benyttet i henhold til regelverket, er det først og fremst spørsmålet om de bevilgede midler kan ha vært brukt til andre formål enn drift av boliger til utviklingshemmede, som er interessant, og hvis så har skjedd, om dette har vært i henhold til regelverket. Vi presiserer at vi ikke vurderer hvorvidt driftsmidler som faktisk er brukt til drift av nye boliger for utviklingshemmede er anvendt på en hensiktsmessig måte.

5.2 Revisjonskriterier

For å vurdere om midler bevilget til drift av nye boliger er brukt i samsvar med gjeldende regelverk, er det nødvendig å utlede revisjonskriterier som anvendelsen av midlene kan holdes opp mot. Kommuneloven utgjør det overordnede regelverk for bruk av kommunale midler. Nærmere regler for delegering av myndighet i budsjettsaker er gitt i forskrift for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper av 27. oktober 1993, fra og med 1. januar 2001 erstattet av forskrift om årsbudsjett av 15. desember 2000. Innenfor rammene av nevnte forskrifter er det av Bergen bystyre vedtatt budsjettfullmakter. Disse fullmaktene delegerer myndighet til underordnede kommunale organer med hensyn til disponering av bevilgede driftsmidler, og er derfor et naturlig utgangspunkt for formulering av revisjonskriterier.

5.2.1 Kommuneloven

Årsbudsjettets bindende virkning følger av kommunelovens § 47 som etter at den ble endret ved lov 7. juli 2000 nr. 71 lyder:

”§ 47. Årsbudsjettets bindende virkning.⁷⁹

1. Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. § 46 nr. 1 tredje punktum.
2. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.
3. Får kommunestyret eller fylkestinget melding etter nr. 2 foran, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.”

Fra bestemmelsens nr. 1 første punktum utleder vi følgende overordnede revisjonskriterium for bruk av bevilgede midler.⁸⁰

- Bystyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.

Ifølge Overå og Bernt (2001:341) er budsjettet i utgangspunktet en absolutt bindende ramme for kommunens økonomiske virksomhet. ”Det binder ikke bare for de totale utgifter, men også for de enkelte utgiftsposter så langt disse er spesifisert uten overføringsfullmakter eller fullmakt til utvidelse ved tilsvarende økning i motsvarende inntekter.” En videre fordeling av bystyrets bevilgninger for de enkelte utgiftsposter kan imidlertid foretas ”ved både reell delegasjon i den form at selve budsjettvedtaket treffes i forholdsvis grove postgrupper – eller som «rammebevilgninger», og ved formell delegasjon i form av overføringsfullmakter”.

Bystyrets adgang til å delegere myndighet til underordnede organer i budsjettsaker, er regulert i forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper, av 27. oktober 1993, og forskrift om årsbudsjett av 15. desember 2000.⁸¹

⁷⁹ Endret ved lov 7. juli 2000 nr. 71 (i kraft 1 jan 2001 iflg. res. 7 juli 2000 nr. 730).

⁸⁰ Av *Kommuneloven med kommentarer*, Oddvar Overå • Jan Fridthjof Bernt, 3. utg., fremgår det blant annet at innholdet i revidert § 47 nr. 1 første setning tidligere var splittet opp i § 45 nr. 1 andre setning og i § 47 nr. 2 første avsnitt, mens tillegget i andre setning bare er en presisering av det som gjaldt tidligere, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 293. ⁸⁰ Vi mener derfor at det er grunnlag for å anvende innholdet i bestemmelsens nr. 1 som revisjonskriterium også for årene 1998 - 2000 selv om revidert § 47 som lovbestemmelse formelt sett ikke trådte i kraft før 1. januar 2001.

⁸¹ Gitt i medhold av kommunelovens tidligere § 46 nr. 4 og den nåværende § 46 nr. 8.

5.2.2 Bergen kommunes budsjettfullmakter

Innenfor rammene av ovennevnte forskrifter har Bergen bystyre for årene 1998 – 2001 vedtatt budsjettfullmakter for underordnede kommunale organer. Ut i fra den aktuelle problemstillingen har vi valgt å fokusere på delegert myndighet vedrørende omdisponering av driftsmidler samt avsetning av ubrukte midler. Her er det viktig å skille mellom politiske og administrative fullmakter. Politiske budsjettfullmakter har inkludert myndighet til å foreta budsjettjusteringer mellom ulike underkapittel/tjenester innenfor det aktuelle budsjettområdet, mens administrative fullmakter har vært avgrenset til å foreta budsjettjusteringer innenfor samme underkapittel/tjeneste.⁸² Politiske fullmakter åpner dessuten for å foreta avsetninger av ubrukte midler.⁸³ Fordi bruken av bevilgede midler er lagt til det administrative nivå, vil vi i størst mulig grad ta utgangspunkt i administrative fullmakter ved utledning av revisjonskriterier. Revisjonskriterier vedrørende omdisponering av driftsmidler baseres derfor på administrative fullmakter. Fordi botiltak for utviklingshemmede er tiltak som koordineres sentralt i kommunen, fokuserer vi på fullmakter tillagt det sentrale administrative organ med myndighet på området. Når det gjelder fullmakter til å foreta avsetning av ubrukte midler tar vi utgangspunkt i fullmakter lagt til hovedutvalg/byrådet.

Skifte av politisk styringsform og gjennomføringen av bydelsreformen midt i den aktuelle perioden innebar endringer i fullmaktsforholdene som nødvendiggjør en todelt gjennomgang av de aktuelle budsjettfullmaktene.

5.2.2.1 Budsjettfullmakter 1998 - 1999

Rådmannens fullmakt til å foreta omdisponering av driftsmidler, jf. pkt. II F 1 i budsjettfullmaktene for 1998 og 1999, lyder:

”Dersom endrede forhold etter budsjettbehandlingen tilsier det kan rådmannen overføre midler fra vedtatte utgiftsposter (post 01-52) og inntekstposten sykelønnsrefusjon (post 70) til andre utgiftsposter innenfor samme underkapittel.”⁸⁴

Ifølge en oppdatering av administrativt delegasjonsreglement for rådmannens budsjettmyndighet, jf. rundskriv 1/97 fra plan-, miljø- og økonomiavdelingen, er rådmannens fullmakt vedrørende omdisponering av driftsmidler videredelegert til kommunaldirektører og

⁸² I nytt administrativt delegasjonsreglement, jf. byrådssak 446/01, delegeres riktignok byrådets fullmakt til ” – innenfor de enkelte byrådsavdelingers rammeområde – å foreta budsjettjusteringer mellom alle tjenester innenfor sitt rammeområde for alle utgifts- og inntektsarter i tilfeller som ikke er av prinsipiell betydning.”

⁸³ Byrådet som er et administrativt/politisk organ er gitt fullmakt til å foreta avsetninger av ubrukte midler.

⁸⁴ Budsjettfullmaktenes punkt II F 3 gjør ett unntak for overføring av mindre beløp, kurante tilfeller. For prøvebydelene gjelder imidlertid unntaket ikke for budsjettjusteringer mellom ulike sektorer.

bydelsdirektører. Vi legger til grunn at slik delegering også er gjennomført for perioden 1998-1999, og på denne bakgrunn utleder vi følgende revisjonskriterium:

- Dersom endrede forhold etter budsjettbehandlingen for 1998-1999 tilsier det, kan kommunal- og bydelsdirektører innenfor sine budsjettområder overføre midler fra vedtatte utgiftsposter (post 01-52) og inntektsposten sykelønnsrefusjon (post 70) til andre utgiftsposter innenfor samme underkapittel.

På bakgrunn av fullmakt lagt til utvalg og styrer vedrørende avsetning av ubrukte bevilgninger, jf. budsjettfullmaktenes pkt. II D 6, utleder vi for 1998 og 1999 følgende revisjonskriterium for hovedutvalg for helse og sosiale tjenester (HOHE) sin myndighet til å avsette ubrukte midler:

- HOHE kan for 1998-1999 øke post 54 (eventuelt 55) ved å redusere postgruppene 10-14, 15-16 og 17-19 innenfor sitt budsjettområde. Eventuelle forslag om å øke avsetningsposter ved reduksjon av øvrige utgiftsposter må fremmes for formannskapet. Ved regnskapsavslutning avsettes det beløp som reelt er ubrukt. Bare restbeløp over 10 000 kroner kan avsettes.
Dersom det ved regnskapsavslutningen viser seg at det ikke oppnås budsjettmessig balanse for ansvarsområdet til HOHE, skal slike avsetninger strykes inntil balanse oppnås.

5.2.2.2 Budsjettfullmakter 2000-2001

Med bakgrunn i at utbygging og oppstart av botiltak for utviklingshemmede etter bydelsreformen fortsatt styres sentralt av BHOS, tar vi også for 2000 og 2001 utgangspunkt i sentrale fullmakter. I forbindelse med overgangen til et parlamentarisk styringssystem tok det litt tid å få på plass nytt administrativt delegasjonsreglement. I bsak 79/00 var imidlertid byrådet gitt fullmakter som tilsvarte den kompetanse formannskapet, de sentrale utvalgene og rådmannen hadde under formannskapsmodellen. Av pkt. 7.1 i sakspremissene for bsak 126/00 vedrørende politiske fullmakter for bystyret, bystyrekomiteene, bydelsstyrene og byrådet fremgår det videre *"at alle fullmakter som i dagens system tilligger rådmannen og som rådmannen har delegert videre, gjelder inntil byrådet har sett på saken på nytt."* Etter at bystyret 25. juni 2001 hadde vedtatt reviderte budsjettfullmakter for Bergen kommune, la byrådet i byråds sak 446/01 frem nytt administrativt delegasjonsreglement for administrasjonens budsjettmyndighet.

På denne bakgrunn legger vi for budsjettåret 2000 til grunn det samme revisjonskriteriet som for 1998-1999 vedrørende administrativt delegerte fullmakter til å foreta omdisponering av driftsmidler. Byrådets overtagelse av de sentrale utvalgenes fullmakt til å foreta avsetning av ubrukte midler leder til følgende revisjonskriterium:

- Byrådet kan for 2000 – innenfor sitt budsjettområde – øke post 54 (eventuelt 55) med dekning i en mindreutgift eller merinntekt på samme underkapittel. Ved regnskapsavslutning avsettes det beløp som reelt er ubrukt. Bare restbeløp over 10 000 kroner kan avsettes etter denne fullmakt. Dersom det ved regnskapsavslutningen viser seg at det ikke oppnås budsjettmessig balanse for vedkommende budsjettområde, skal slike avsetninger strykes inntil balanse oppnås for vedkommende område.⁸⁵

For 2001 fikk de respektive kommunaldirektører i nytt administrativt delegasjonsreglement delegert byrådets fullmakt til, innenfor de enkelte byrådsavdelingers rammeområde, ”- å foreta budsjettjusteringer – uten beløpsbegrensninger – mellom alle artsgrupper på utgifts- og inntektssiden innenfor hver enkelt tjeneste som inngår i byrådets rammeområde”.⁸⁶

Vi utleder følgende revisjonskriterium for kommunaldirektørenes fullmakt til å omdisponere driftsmidler:

- De respektive kommunaldirektører har for 2001 fullmakt til – innenfor de enkelte byrådsavdelingers rammeområde – å foreta budsjettjusteringer – uten beløpsbegrensninger – mellom alle artsgrupper på utgifts- og inntektssiden innenfor hver enkelt tjeneste som inngår i byrådets rammeområde.

Når det gjaldt avsetning av ubrukte midler, ble budsjettfullmakten som byrådet i 2000 overtok fra de sentrale utvalgene, videreført med så små endringer i ordlyden. Nytt revisjonskriterium lyder:

- For 2001 kan byrådet - innenfor sitt rammeområde – øke en avsetningspost med dekning i en mindreutgift eller merinntekt på samme tjeneste. Ved regnskapsavslutning avsettes det beløp som reelt er ubrukt. Bare restbeløp over

⁸⁵ Jf. utvalg og styrers fullmakt vedrørende avsetning og bruk av ubrukte bevilgninger.

⁸⁶ Jf. pkt. 1.1.2.a. i administrativt delegasjonsreglement. (De respektive kommunaldirektørene fikk også fullmakt til ”– innenfor de enkelte byrådsavdelingers rammeområde – å foreta budsjettjusteringer mellom alle tjenester innenfor sitt rammeområde for alle utgifts- og inntektsarter i tilfeller som ikke er av prinsipiell betydning”, jf. pkt. 1.1.2.b. i administrativt delegasjonsreglement.)

10 000 kroner kan avsettes etter denne fullmakt.

Dersom det ved regnskapsavslutningen viser seg at det ikke oppnås budsjettmessig balanse for vedkommende rammeområde, skal slike avsetninger strykes inntil balanse oppnås for vedkommende område.⁸⁷

5.2.3 Oppsummering av revisjonskriterier

- Kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. kommunelovens § 46 nr. 1 tredje punktum.
- Dersom endrede forhold etter budsjettbehandlingen for 1998-2000⁸⁸ tilsier det kan kommunal- og bydelsdirektører innenfor sine budsjettområder overføre midler fra vedtatte utgiftsposter (post 01-52) og inntektsposten sykelønnsrefusjon (post 70) til andre utgiftsposter innenfor samme underkapittel.
- HOHE kan for 1998-1999 øke post 54 (eventuelt 55) ved å redusere postgruppene 10-14, 15-16 og 17-19 innenfor sitt budsjettområde. Eventuelle forslag om å øke avsetningsposter ved reduksjon av øvrige utgiftsposter må fremmes for formannskapet. Ved regnskapsavslutning avsettes det beløp som reelt er ubrukt. Bare restbeløp over 10 000 kroner kan avsettes.
Dersom det ved regnskapsavslutningen viser seg at det ikke oppnås budsjettmessig balanse for ansvarsområdet til HOHE, skal slike avsetninger strykes inntil balanse oppnås.
- De respektive kommunaldirektører har for 2001 fullmakt til – innenfor de enkelte byrådsavdelingens rammeområde – å foreta budsjettjusteringer – uten beløpsbegrensninger – mellom alle artsgrupper på utgifts- og inntektssiden innenfor hver enkelt tjeneste som inngår i byrådets rammeområde.
- Byrådet kan for 2000/2001 – innenfor sitt budsjettområde/*rammeområde* – øke post 54 (eventuelt 55)/*en avsetningspost* med dekning i en mindreutgift eller merinntekt på samme underkapittel/*tjeneste*. Ved regnskapsavslutning avsettes det beløp som reelt er ubrukt. Bare restbeløp over 10 000 kroner kan avsettes etter denne fullmakt. Dersom det ved regnskapsavslutningen viser seg at det ikke oppnås budsjettmessig balanse for

⁸⁷ Jf. budsjettfullmaktene for 2001 pkt. III B 5.

⁸⁸ Revisjonskriteriet er utvidet til å gjelde også for 2000 grunnet videreføring av administrativt delegasjonsreglement.

vedkommende budsjettområde/*rammeområde*, skal slike avsetninger strykes inntil balanse oppnås for vedkommende område.⁸⁹

5.3 Faktabeskrivelse

Vi beskriver her Bergen kommunes bevilgning og bruk av midler til drift av nye boliger for utviklingshemmede. Beskrivelsen fokuserer på bevilgede midler til drift av nye botiltak, antall boliger tatt i bruk og på registrerte regnskapsstørrelser for hvert enkelt år i perioden 1998-2001. Først vil vi imidlertid i korte trekk redegjøre for kommunens budsjettpraksis og de tilhørende begrepene driftsrammer og helårsvirkninger.

5.3.1 Driftsrammer og helårsvirkninger

Drift av nye boliger for utviklingshemmede forutsetter en økning i bevilgede driftsmidler. Dette omtales i budsjett- og økonomiplansammenheng gjerne som en økning i *rammene* for drift på området. Budsjettpraksisen er som regel slik at inneværende budsjettårs driftsramme videreføres neste år med et opptrekk/nedtrekk for en eventuell ny økning eller reduksjon i rammen for området.

Når planlagt ferdigstilling/driftsstart av nye boliger ved budsjettering er forutsatt å skje sent på året, er det naturlig at bevilget økning i driftsrammen avpasses i forhold til forventet driftstid i oppstartsåret. For neste år vil det da som følge av helårsdrift av disse boligene være behov for en økning i driftsrammen. Denne effekten betegnes i budsjettsammenheng som en *helårsvirkning*.

Dersom det gjennom en økning av driftsrammene for et år bevilges midler til helårsdrift av et gitt antall nye boliger, men boligene ikke kan tas i bruk før neste år på grunn av forsinket ferdigstilling, skal det for neste år i utgangspunktet ikke være nødvendig med ytterligere økning av driftsrammene for å kunne ta i bruk disse boligene. De nødvendige midler skal da allerede ligge inne i budsjettammen.

5.3.2 Ferdigstilling og driftsstart av boliger i perioden 1998-2001

Ved vurdering av bruken av driftsmidler er det i første rekke driften av nye boliger som er interessant. Som et utgangspunkt har vi imidlertid valgt å lage en oversikt som viser antall ferdigstilte vs. igangsatte botilbud i den aktuelle perioden.⁹⁰

⁸⁹ Jf. utvalg og styrers fullmakt vedrørende avsetning og bruk av ubrukte bevilgninger.

⁹⁰ Tallene i oversikten er innhentet fra BBB og byrådsavdeling helse og sosial.

Tabell 5.1: Antall ferdigstilte vs. igangsatte boligtilbud i perioden 1998-2001

År	Ferdigstilte boliger	Boliger satt i drift	Differanse
1998	-	-	-
1999	33	29	- 4
2000	1	5	+ 4
2001	24	8	-16
1998-2001	58	42	-16

Mens det i 1998 verken ble ferdigstilt eller satt i drift nye boliger, ble det i 1999 levert 33 boliger fra BBB. Av disse boligene ble imidlertid 4 tatt i bruk først i 2000 slik at antallet boliger satt i drift i 1999 var 29. I tillegg til driftsstart av nevnte 4 boliger i 2000 ble det ferdigstilt og tatt i bruk ytterligere en bolig dette året. For 2001 ble det ferdigstilt 24 boliger for utviklingshemmede men grunnet ferdigstilling sent på året ble kun 8 boliger tatt i bruk innen utgangen av året.⁹¹

5.3.3 Bevilgede driftsmidler vs. regnskapsførte netto driftsutgifter for nye botiltak i oppstartsår

For å kunne vurdere kommunens bruk av driftsmidler bevilget til nye botiltak for utviklingshemmede er det nødvendig å kartlegge regnskapsførte netto driftsutgifter for nye botiltak. Nedenstående tabell viser bystyrets bevilgninger av driftsmidler (økning av driftsramme) til området vs. regnskapsførte netto driftsutgifter i oppstartsår på ansvarstedsnivå for nye botiltak i perioden 1998-2001.

⁹¹ For 2001 opererte BBB med ferdigstilling av 24 boliger mens byrådsavdelingen oppga 13 boenheter. Avviket på 11 boliger utgjøres av Stølsveien bofellesskap (5) og samlokaliserte boliger i Sandviksveien 84 (6) som ble ferdigstilt sent på året.

Tabell 5.2: Bevilgede midler til drift av nye botiltak vs. netto driftsutg. for nye botiltak i oppstartsåret.

År	Ansvarsted/-nr	Boenheter	Netto driftsutg. i oppstartsår	Bevilgede driftsmidler ¹⁾	Differanse
1998	-	-	-	12 700 000	-12 700 000
1999	Vestre Drotningstveit, 2149 ²⁾	2	-		
"	Kyrkjebirkeland, 2675	7	4 396 152		
"	Skjoldveien, 2680	5	55 719		
"	Svaneviksveien, 2682	7	573 549		
"	Søren Jaabæksvei, 2682 ³⁾	8	-		
		29	5 025 419	11 250 000	-6 224 581
2000	Vestre Drotningstveit, 2149 ⁴⁾	4	-		
	Øvre Fantoftåsen, 734107 ⁵⁾	1	-		
		5	-	11 000 000	-
2001	Todnhaugen, 621290	7	288 070		
"	Todnhaugen, 621291	1	949 355		
		8	1 237 425	8 700 000	-7 462 575
1998 - 2001	Sum	42		43 650 000	

1): Her er det kun tatt med den del av bevilgede driftsmidler som var tenkt brukt til nye botiltak for utviklingshemmede. Disse størrelsene er kun tilgjengelig som totalbeløp, dvs. de er ikke fordelt på planlagte tiltak/ansvarssteder. Tallet for 2000 inneholder også bevilgede midler til avlastning og kompetanseheving.

2): For de to leilighetene som ble tatt i bruk i Drotningstveit bofellesskap i 1999 har vi ikke registrert at det er regnskapsført driftsutgifter. Dette skyldes trolig driftsstart sent på året.

3): Søren Jaabæksvei består av samlokaliserte leiligheter og har derfor liten bemanning. Utgifter blir belastet på samme ansvarssted som Svaneviksveien bofellesskap.

4): Resterende 4 leiligheter i Drotningstveit bofellesskap ble tatt i bruk i 2000.

5): Påbygg etter bydelens ønske. Bystyret hadde ikke avsatt midler til drift. Mangler tall for driftsutgifter fordi boenheten ikke er utskilt som eget ansvarssted.

Tabellen viser at det for hvert år i perioden er brukt mindre midler enn bevilget til driftsstart av nye boliger. I løpet av perioden er det totalt bevilget 43,65 millioner kroner til drift av nye botiltak og 42 boenheter er satt i drift. For hver boenhet satt i drift er det med andre ord gitt en rammeøkning på i overkant av 1 million kroner

Vi har ikke gjort beregninger for å få fram helårsvirkninger av igangsatte botiltak. Dette fordi slike beregninger uansett ville vært beheftet med noe usikkerhet og fordi det ville komplisere framstillingen unødig.

Når det gjelder bevilgningen av 11 millioner kroner for 2000 var det ifølge byrådssak 17/2000, jf. budsjett rapport 2/00, pga. manglende og forsinket ferdigstilling av boliger ikke mulig å anvende midlene i tråd med bystyrets opprinnelige føringer. Byrådet foreslo derfor en alternativ anvendelse av midlene, jf. nedenstående oversikt.⁹² Gjennom vedtak i bsak 205/00 ble byrådets forslag godkjent av bystyret.

Tabell 5.3

Tekst/Tiltak	Beløp	Merknad
Drift Drotningvik bofellesskap	1 370 000	Innflytting september 2000 (4 Pers.).
Kostnadskrevede bruker	2 200 000	Laksevåg bydel
Midlertidig botiltak	1 704 000	Årstad bydel
Styrking av Storhaugen barnebolig	400 000	1,2 stillinger. Bergenhus bydel
Ekstratiltak Kirkebirkeland	222 000	Fana bydel
Ansettelse av avd.leder Skageveien	92 000	Fra oktober 2000/planlegge og forberede innflytting. Ytrebygda
Helgeseter / opptrapping iht avtale	1 800 000	Fana bydel
Ekstratildeling sommerleire barn	320 000	Sommerleire som administreres sentralt.
Ekstra sommertiltak	330 000	Fordeles bydelene.
Hjemmet for døve / dagtilbud ved Eidsvåg Dagsenter	250 000	Døvesenteret har dagtilbud ved Eidsvåg dagsenter. Eidsvåg dagsenter foreslås i den forbindelse styrket med 1 stilling fra mai 2000. Åsane bydel
Ledsagerbevis	200 000	Dekning av utgifter til etablering av ordningen.
Ombyggingsarbeider Kirkebirkeland/ Knappeneveien/Drotningvik	560 000	Overføres til BBB
Delfinansiering av Grunnopplæring for ansatte uten fagutdanning	158 000	Felles tiltak
Kompetanseutvikling	242 000	Fordeles til bydelene
Opplæring ifm. vold og trusler	400 000	Fordeles til bydelene
Til fordeling på bydelene	752 000	Restbeløp fordeles til bydelene
Sum	11 000 000	

⁹² Jf. byrådssak 17/2000, saksutredningens punkt 3.1.9.

5.3.4 Planlagt vs. realisert driftsstart av nye botiltak for utviklingshemmede

I budsjettforslag og/eller -vedtak for hvert enkelt år i den aktuelle fireårsperioden var størrelsesorden på bevilgede driftsmidler relatert til planlagt/ønsket driftsstart av et spesifisert antall boliger. Ved vurdering av bruken av driftsmidler er det derfor et viktig moment hvorvidt det faktisk er blitt satt i drift så mange boliger som det var bevilget driftsmidler til. Vi gir her en oversikt over planlagt og realisert driftsstart av boliger for det enkelte år i perioden 1998-2001.

Tabell 5.4:

År	Planlagt driftsstart (boenheter)	Realisert driftsstart (boenheter)	Avvik
1998	24	-	- 24
1999	22	29	+ 7
2000	12 ¹⁾	5 ²⁾	- 7
2001	13	8	- 5
1998-2001	-	42	-

1): Korrigert fra 14 til 12 fordi 2 boenheter tilknyttet Drotningstveit bofellesskap ble satt i drift allerede i 1999.

2): Kun resterende 4 boliger i Drotningstveit bofellesskap og 1 boenhet tilknyttet Øvre Fantoftåsen bofellesskap (som ikke lå inne i de sentrale planene) ble tatt i bruk i 2000. Skageveien bofellesskap med 8 leiligheter ble ferdigstilt og tatt i bruk først i september 2001 (Todnhaugen = Skageveien).

Grunnet tidsmessige forskyvninger av driftsstart mellom år vil en summering av oppgitte tall for de ulike års planlagte driftsstart og avvik gi en uriktig fremstilling. Vi har følgelig ikke foretatt en slik summering.

5.3.5 Budsjetterte vs. regnskapsførte netto utgifter på underkapittel-/tjenestenivå

En oversikt over netto utgifter på underkapittel-/tjenestenivå er nødvendig for å kunne vurdere bruk av bevilgede driftsmidler til andre tiltak samt muligheten til å foreta avsetninger av driftsmidler for bruk i senere år.

En nødvendig forutsetning for å kunne foreta avsetninger av driftsmidler for et budsjettområde er at regnskapsførte netto driftsutgifter på området er lavere enn justert budsjetterte netto driftsutgifter. Av nedenstående tabell fremgår tall for regnskapsførte og

justert budsjetterte netto driftsutgifter for underkapittel 1.386 Tiltak MPU for årene 1998-2000 på prøvebydels-, bydels- og bykassenivå.

For 2001 er ikke bydelenes faktiske utgifter forbundet med tiltak for utviklingshemmede registrert/tilgjengelig på eget underkapittel. Årsaken til dette er innføringen av KOSTRA som innebar en omlegging til funksjonsområde-, tjenesteområde- og tjenestestedsrapportering i budsjett- og regnskapssammenheng. Deler av driftsutgiftene knyttet til tiltak og tjenester for utviklingshemmede føres etter denne omleggingen på tjenestesteder der også tiltak for eksempelvis eldre og funksjonshemmede føres. Det har dermed ikke latt seg gjøre å trekke ut netto driftsutgifter for tiltak og tjenester til utviklingshemmede slik vi har gjort det for årene 1998-2000.⁹³ Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i bydelenes budsjetterte og regnskapsførte driftsutgifter for tjenesteområde 03 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende.

⁹³ Tidligere ble budsjett- og regnskapsrapporteringen gitt for hoved- og underkapitler der tiltak for utviklingshemmede var skilt ut som eget underkapittel, 1.386 Tiltak MPU.

Tabell 5.4: Netto driftsutgifter for tiltak og tjenester for utviklingshemmede

	1.386 Tiltak MPU	1.386 Tiltak MPU	Merforbruk (+)
	(nto utg./regnsk.)	(nto utg./just.budsj.)	/mindrebruk (-)
1998			
Arna prøvebydel	26 404 626	25 130 355	1 274 271
Loddefjord prøvebydel	20 257 063	17 965 100	2 291 963
Bykassen (ekskl. prøvebydeler)	246 298 171	239 811 488	6 486 683
Sum	292 959 860	282 906 943	10 052 917
1999			
Arna prøvebydel	27 644 008	23 349 391	4 294 617
Loddefjord prøvebydel	23 695 895	20 031 300	3 664 595
Bykassen (ekskl. prøvebydeler)	282 122 691	270 178 373	11 944 318
Sum	333 462 594	313 559 064	19 903 530
2000			
Arna bydel	27 420 472	25 905 534	1 514 938
Bergenhuss bydel	54 586 044	52 091 582	2 494 462
Fana bydel	76 371 780	73 305 137	3 066 643
Fyllingsdalen bydel	43 365 819	43 758 922	-393 103
Laksevåg bydel	49 997 231	49 300 275	696 956
Ytrebygda bydel	27 072 334	24 395 651	2 676 683
Årstad bydel	28 004 503	28 071 126	-66 623
Åsane bydel	58 353 989	58 503 500	-149 511
Sum	365 172 172	355 331 727	9 840 445

	03 Tiltak for eldre ...	03 Tiltak for eldre ...	Merforbruk (+)
	nto. utg. regnskap	nto. utg. just. budsj.	/mindrebruk (-)
2001			
Arna bydel	99 572 483	95 233 094	4 339 389
Bergenhus bydel	510 863 446	481 627 787	29 235 659
Fana bydel	243 311 306	232 090 910	11 220 396
Fyllingsdalen bydel	256 292 571	252 359 550	3 933 021
Laksevåg bydel	227 539 302	212 191 912	15 347 390
Ytrebygda bydel	110 334 525	106 550 942	3 783 583
Årstad bydel	421 703 777	420 157 463	1 546 314
Åsane bydel	230 048 247	223 052 605	6 995 642
Sum	2 099 665 657	2 023 264 263	76 401 394

Oversikten viser at Bergen kommune i 1998 hadde nettoutgifter på nær 293 millioner kroner for underkapittel 1.386 Tiltak MPU. Dette innebar et merforbruk på i overkant av 10 millioner kroner i forhold til justert budsjetteramme for området.

For 1999 var kommunens nettoutgifter på området økt til over 333 millioner kroner og merforbruk utover justert budsjetteramme var steget til nærmere 20 millioner kroner

Bydelene Fyllingsdalen, Årstad og Åsane hadde i 2000 nettoutgifter for underkapittel 1.386 som var henholdsvis 393 103 kroner, 66 623 kroner og 149 511 kroner lavere enn justert budsjett. De fem øvrige bydelene hadde imidlertid alle et betydelig merforbruk sammenlignet med justerte budsjettall. Summerte netto utgifter på underkapitlet for alle bydelene beløper seg til 365 millioner kroner mens samlet merforbruk utgjorde 9,8 millioner kroner.

Som nevnt ovenfor er oppgitte budsjett og regnskapstall for 2001 hentet fra tjenestoområde 03 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende. Vi ser at justert budsjetteramme for 2001 er overskredet av samtlige bydeler.

5.4 Våre vurderinger

Våre vurderinger av Bergen kommunes bruk av midler bevilget til drift av boliger for utviklingshemmede tar utgangspunkt i revisjonskriteriene som vi utledet foran. En vurdering

av de faktiske forhold opp mot revisjonskriteriene gjøres for hvert enkelt år i perioden 1998-2001.

5.4.1 Bruk av bevilgede driftsmidler til pu-boliger vurdert i forhold til regelverket

Manglende ferdigstilling av pu-boliger i 1998 medførte at bevilgede driftsmidler ikke ble brukt/kunne brukes slik som opprinnelig forutsatt ved budsjettbehandlingen. Vi ser det slik at driftsmidler bevilget til oppstart av nye botiltak for utviklingshemmede i stedet ble brukt til andre tiltak for utviklingshemmede og dermed bidro til å redusere merforbruket på området. Vår vurdering er at dette er en anvendelse av midlene som ligger innenfor kommunaldirektørens fullmakt til å overføre midler fra vedtatte utgiftsposter til andre utgiftsposter innenfor samme underkapittel, jf revisjonskriterium i pkt. 5.2.2.1.

Driftsstart av 29 av totalt 33 ferdigstilte boliger i 1999 var isolert sett 7 mer enn budsjettert dette året, jf. tilleggsbevilgning på 5 millioner kroner for å sette i drift 22 boliger fra ferdigstillingsdato.⁹⁴ Til tross for driftsstart av 29 boliger ble det ikke brukt mer enn 6,38 millioner kroner av totalt bevilget 11,25 millioner kroner til oppstart av nye botiltak for utviklingshemmede dette året. Det skulle dermed også ha vært midler til igangsetting av de resterende 4 boligene tilknyttet Drotningvik bofellesskap dette året. Grunnet omprogrammering og spesialtilpasning ble imidlertid disse boligene ikke tatt i bruk dette året.⁹⁵ Hvorvidt bystyrets budsjettvedtak for 1999 forutsatte at disse 4 boligene ble satt i drift dette året er dessuten uklart. Uklarheten er dels en følge av at det i budsjettokumentene ikke blir nevnt hvilke boliger som forventes satt i drift i 1999 og dels et resultat av at rådmannens kommentarer i budsjettforslaget vedrørende helårsvirkninger av tiltak igangsatt i 1998 ikke utdyper hvor mange boliger som da var forutsatt satt i drift.⁹⁶ På bakgrunn av denne uklarheten omkring budsjettvedtaket kan vi vanskelig si om budsjettmålene med hensyn til driftsstart av boliger i 1999 ble oppfylt. Det betydelige merforbruket på området innebærer uansett at midlene er kommet utviklingshemmede til gode. Vår vurdering er derfor at det ikke er grunnlag for å si at anvendelsen av bevilgede driftsmidler er i strid med kommunaldirektørens budsjettfullmakter.

Gjennom bystyrets budsjettvedtak for 2000 og budsjett rapport 1/2000 var det lagt klare føringer for bruk av tilleggsbevilgning på totalt 11 millioner kroner. Til oppstart av Drotningvik og Skageveien bofellesskap var det bevilget 5 millioner kroner, mens 6 millioner kroner var avsatt til nye boliger og kompetansehevingstiltak. Som det framgår av tabell 5.2 i punkt 5.3.3, ble de resterende 4 boenhetene i Drotningvik bofellesskap satt i drift

⁹⁴ Dette må imidlertid ses i sammenheng med uteblitt ferdigstilling/driftsstart av boliger i 1998.

⁹⁵ Jf. opplysninger fra BBB i brev av 13. august 2002.

⁹⁶ Som det framgår av tabeller i pkt. 5.3.2 – 5.3.4 ble det ikke ferdigstilt/satt i drift nye boliger i 1998.

i løpet av 2000. Skageveien (Todnhaugen bofellesskap) ble derimot ikke ferdigstilt dette året og kunne følgelig heller ikke settes i drift. Ifølge byrådssak 17/2000, jf. budsjett rapport 2/00, var det pga. manglende og forsinket ferdigstilling av boliger ikke mulig å anvende midlene i tråd med bystyrets opprinnelige føringer. Byrådet foreslo derfor en alternativ anvendelse av nevnte 11 millioner kroner⁹⁷ Byrådets foreslåtte fordeling av midlene ble godkjent av bystyret gjennom vedtak i bsak 205/00. Vi har i dette tilfellet valgt å legge til grunn at midlene ble fordelt og brukt som planlagt. Bruken av midlene forutsettes dermed å ha vært i henhold til regelverket selv om midlene ikke ble brukt til drift av nye botiltak for utviklingshemmede.

For 2001 var det forventet ferdigstilling av 13 nye boliger fordelt på Skageveien (8) og Stølsveien bofellesskap (5) i henholdsvis 3. og 4. kvartal. En mindre forsinkelse i ferdigstillingen av Stølsveien bofellesskap medførte imidlertid at kun Skageveien (Todnhaugen) bofellesskap med 8 leiligheter (inklusive 1 spesialleilighet) ble tatt i bruk dette året.⁹⁸ Av bevilgede 8,7 millioner kroner ble det bare brukt 1,2 millioner kroner til drift av nye boliger i 2001. Vi vurderer det slik at differansen reduserte kommunens totale merforbruk på tjenesteområde 03 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende og at dette er en bruk av bevilgede driftsmidler som ikke er i strid med kommunaldirektørens budsjettfullmakter. Vi vil for øvrig bemerke at tjenesteområderapporteringen ikke gir de beste forutsetninger for å kunne følge utviklingen i netto driftsutgifter for tiltak rettet mot utviklingshemmede.

5.5 Konklusjon

Det er vår vurdering at bruken av midler bevilget til drift av nye botiltak for utviklingshemmede i perioden 1998-2001 har vært i tråd med regelverket. Dette til tross for at det for hvert enkelt år i perioden 1998-2001 ble brukt betydelig mindre midler til driftstart av nye botiltak enn bystyret hadde bevilget. Boliger som har vært klare til å tas i bruk har blitt satt i drift. Med andre ord har det ikke vært grunnlag for å bruke mer midler til driftstart av nye botiltak. Avsetning av *ubrukne midler* til bruk i senere år har ikke vært aktuelt grunnet årlig merforbruk på underkapittel 1.386 Tiltak MPU/tjenesteområde 03 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende.

⁹⁷ Jf. byrådssak 17/2000, saksutredningens punkt 3.1.9.

⁹⁸ Stølsveien bofellesskap ble overlevert driftsklart 10. januar 2002, jf. opplysning fra BBB i brev av 13. august 2002.

6 VÅRE ANBEFALINGER

6.1 Innledning

På bakgrunn av våre funn i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet gir vi her noen anbefalinger om forhold som, etter kommunerevisjonens vurdering, kan forbedres.

6.2 Kartlegging av boligbehovet blant utviklingshemmede i kommunen

Dersom det er slik at det ikke er gjennomført en forsvarlig kartlegging av det eksisterende boligbehovet blant utviklingshemmede i kommunen, vil vi anbefale at dette blir gjort så snart som mulig. Det overordnede siktemålet med kartleggingen bør være å få frem det eksisterende boligbehovet i sin helhet og videre nyansere dette med hensyn til behovet for boliger med heldøgns omsorgstjenester og behovet for et mer alminnelig tilbud om bolig. Resultatet av kartleggingen bør kunne avklare kommunens utestående forpliktelser etter sosialtjenesteloven med hensyn til å tilby eller medvirke til å skaffe mennesker med psykisk utviklingshemming et botilbud.

I tillegg til å kartlegge det eksisterende boligbehovet, anbefaler vi at det i den grad det er mulig, foretas en nærmere kartlegging av behovet for boliger noen år frem i tid.

6.3 Oppfølging av politiske målsettinger i budsjetter og økonomiplaner

Bygging av boliger for utviklingshemmede er en tidkrevende prosess og medfører store utgifter for kommunen. Tomter for boliger må fremskaffes, deretter følger byggesaksbehandling med eventuelle reguleringsendringer før selve byggingsarbeidet kan ta til. Samtidig må de nødvendige midler stilles til rådighet slik at prosessen ikke stopper opp. Før bygging tar til, bør dessuten den fremtidige inndekning av driftsutgifter være klar. For å få større kontinuitet i utbyggingen av botilbudet for utviklingshemmede, presiserer vi derfor viktigheten av at det over tid er samsvar mellom ønsket utbyggingstakt og bevilgningene i budsjett- og økonomiplansammenheng.

6.4 Regnskaps- og budsjettmessig samlet oversikt for tiltak rettet mot utviklingshemmede

Vi har konstatert at det etter innføringen av KOSTRA ikke lenger lar seg gjøre å få ut en samlet økonomisk oversikt over tiltak rettet mot personer med psykisk utviklingshemming.

Vi anbefaler at det vurderes å justere den internt bestemte delen av kontostrengen, slik at det blir mulig å trekke ut en slik samlet oversikt.

Referanser

Her følger en oversikt over datakilder m.v. som det er vist til i rapporten eller som vi har brukt som informasjonskilder.

Interne kilder:

Bystyresak (Bsak): 04/97: *Statusrapport 1995 om reformer for mennesker med psykisk utviklingshemming*. Protokoll fra bystyremøte 10.02.97.

Bsak 114/97: *Rådmannens forslag til økonomiplan for 1998-2001*. Protokoll fra bystyremøte 25.05.97.

Bsak 277/97: *Rådmannens forslag til årsbudsjett for 1998*. Protokoll fra bystyremøte 15.12.97

Bsak 161/98: *Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor utviklingshemmede i Bergen 1998-2002*. Protokoll fra bystyre 22.06.98.

Bsak 170/98: *Økonomiplan 1999-2002*. Protokoll fra bystyremøte 22.06.98.

Bsak 335/98: *Rådmannens forslag til årsbudsjett for 1999*. Protokoll fra bystyremøte 14.12.98.

Bsak 42/99: *Bofellesskap for utviklingshemmede – rapport*. Protokoll fra bystyremøte 22.02.99.

Bsak 274/99: *Rådmannens forslag til årsbudsjett 2000/økonomiplan 2000-2003 – bykassen*. Protokoll fra bystyremøte 13.12.99.

Bsak 275/99: *Rådmannens forslag til årsbudsjett 2000 og til økonomiplan 2000-2003 – innstilling II*. Protokoll fra bystyremøte 13.12.99.

Byrådssak 17/00: *Budsjettrapport 2/00- 1. tertialrapport*. 28.06.00.

Bsak 34/00: *Budsjettrapport 1/2000*. Protokoll fra bystyremøte 28.02.2000.

Bsak 79/00: *Innføring av parlamentarismen: Hovedprinsipper*. Protokoll fra bystyremøte 12.04.00.

Bsak 126/00: *Politiske fullmakter for bystyret, bystyrekomiteene, bydelstyrene og byrådet*. Protokoll fra bystyremøte 05.06.00

Bsak 205/00: *Budsjettrapport 2/00. 1. tertial 2000*. Protokoll fra bystyremøte 28.08.00.

Bsak 314/00: *Bergen kommunes budsjett 2001. Økonomiplan 2001-2004*. Protokoll fra bystyremøte 18.12.00.

Bsak 67/01: *Handlingsplan for tiltak og tjenester overfor utviklingshemmede i Bergen 2001-2004*. Protokoll fra bystyremøte 19.02.01.

Bsak 219/01: *Budsjettfullmakter i Bergen kommune - revidert våren 2001*. Protokoll fra bystyremøte 25.06.01.

Byrådsak 446/01: *Administrativt delegasjonsreglement for administrasjonens budsjettmyndighet*. Byrådsmøte 26.06.01

Rundskriv 1/97 fra plan-, miljø og økonomiavdelingen: *Bergen kommune, bykassen: En oppdatering av administrativt delegasjonsreglement for rådmannens budsjettmyndighet*.

Eksterne kilder:

Andenæs, K. (1995) *Sosialtjenesteloven*, Norsk Lovnøkkel, Ad Notam Gyldendal

Eskeland, S. og A. Syse (1992) *Psykisk utviklingshemmedes rettsstilling*, Ad Notam Gyldendal.

Forskrift for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper av 27.oktober 1993

Forskrift om årsbudsjett av 15.desember 2000

Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker, 10.februar 1967

Lov om helsetjeneste i kommunene, 19.november 1982

Lov nr 48: Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede, 10 juni 1988.

Lov om sosiale tjenester m.v av 13. desember 1991.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.september 1992.

Lødorp, P., Kaasen, K. og Tjomsland, S. red. (1999) KARNOV, "Norsk kommentert lovsamling 3. 1992-1999"

Overå, O. og J.F. Bernt (1993) 3.utgave 2001, *Kommuneloven med kommentarer*, Kommuneforlaget AS, Oslo.

Rundskriv I-50/99, 08.november 1999: "Statsbudsjettet 2000 – oversikt over tilskudd til kommunene m.v på Sosial- og helsedepartementet budsjett".

Rundskriv h-12/00, Snr.00/3599, 4. oktober 2000: "Generell informasjon om Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr.1 (2000-2001) Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2001".

Rundskriv I-19/2000: "Status for tilbudet til mennesker med psykisk utviklingshemming"

Rundskriv I -14/2001, 13.februar 2001: "Opplagg for registrering og kontroll av antall

psykisk utviklingshemmede i kommunene pr. 1. januar 2001”.

Rundskriv I - 21/2001, 06.april 2001: ”*Kontroll av registrering av antall psykisk utviklingshemmede i kommunene*”.

Syse, Aslak (1995) 2. utgave 1996: *Rettsikkerhet og livskvalitet for utviklingshemmede. Rettigheter, vern og kontroll som rettslige virkemidler.* Ad Notam Gyldendal 1995

Warberg, L (1995) *Kommunehelsetjenesteloven, Norsk Lovnøkkel,* Ad Notam Gyldendal