



KOSTNADSBILDER I PLEIE OG OMSORG

KS FoU

RO – april 2007

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Prosjektet baseres på et stort datagrunnlag som består av individ- og økonomidata fra i alt 13 kommuner og bydeler. Antall individer teller i alt 22 967 og utgjør om lag 14 % av samtlige brukere som mottar hjemmetjenester i Norge. Materialet er kvalitetssikret i direkte samarbeid med den enkelte kommune. De konklusjoner som trekkes tar hensyn til den datakvalitet materialet har på de enkelte punkter. De to bydelene som er med har svak datakvalitet som følge av brukervalg mv. Bydeler er ikke direkte sammenliknbare med kommuner. Bydelene er derfor ikke tatt med i detaljoversiktene, men inngår i gjennomsnittallene.

Prosjektet har sett på hvordan IPLOS-data kan brukes til å fortelle mer om hvordan kostnadene fordeler seg på de ulike målgrupper innen hjemmetjenesten. Vi har benyttet målgrupper basert på boligarena/tjenestetype, målt behov/funksjonsnivå og alder. Resultatene er at vi påviser likheter og variasjoner mellom kommunene som har strategisk betydning for kommunen. Samtidig ser vi muligheter for å utvikle KOSTRA med bedre nøkkeltall.

Noen eksempler på hva nøkkeltallene viser

Tabell 5. Lønnskostnad pr. år pr. tjenestemottaker etter boligarena/tjenestetype

Kommune	KOSTRA Kroner lønnsutgift pr hjemmetjenestemottaker pr år (2005)	Lønnsutgift for tjenesteytende personell pr hjemmetjenestemottaker pr. år (2005)			
		Gjennomsnittlig lønnskostnad (Ord.+HDU+HDO)	Ordinære hjemmetjenester	Heldøgns omsorgstjeneste for utviklings hemmede (HDU)	Heldøgns omsorgstjeneste for eldre/andre (HDO)
Alle ¹	123 831 ²	117 901	68 085	823 572	355 924

- Det er betydelig spredning innenfor de tre delområdene (boligarena/tjenestetype)

Tabell 6. Andel brukere med Lette, Middels og Tunge funksjonstap i hjemmetjenesten

Kommune	Antall brukere (med timetjenester)	Lette	Middels	Tunge
Alle	19 681	73 %	20 %	7 %

¹ De 11 kommunene og 2 bydelene som har rapportert individ- og økonomidata

² KOSTRA landsgjennomsnitt

- Andelen lette varierer mellom høyeste 79 % og laveste 53 %. Andelen tunge varierer mellom høyeste 15 % og laveste 3 %.

Tabell 8. Aldersgrupper (som i KOSTRA) og ressursbruk

Kommune	Antall brukere (med timer)	Andel brukere og ressursbruk pr aldersgruppe							
		0-67 år		67-79 år		80-89 år		90+ år	
		Andel av brukere	Andel av ressurser	Andel av brukere	Andel av ressurser	Andel av brukere	Andel av ressurser	Andel av brukere	Andel av ressurser
Alle	19681	31 %	62 %	20 %	12 %	39 %	19 %	10 %	7 %

Variasjoner

Materialet viser klart at KOSTRA-nøkkeltall for hjemmetjenestene kamuflerer store bakenforliggende variasjoner i ressursbruk.

- De yngste brukergruppene er mer ressurskrevende enn de eldre. 31 % av brukerne er under 67 år, og de mottar 62 % av ressursene.
- Det er stor forskjell på ressursbruk avhengig av funksjonstap.
- Når flere innbyggere får hjelp av hjemmetjenesten er det andelen av de minst hjelpetrengende brukerne som øker.
- Kommunene bruker 12 og 5 ganger mer ressurser på de som mottar heldøgns tjenester (Henholdsvis heldøgns omsorg for utviklingshemmede og eldre) enn brukerne i ordinær hjemmetjeneste.
- Det er store variasjoner mellom kommunenes ressursbruk, både på individ- og systemnivå. Ulik praksis for tildeling av tjenester akkumulerer store utslag som måles med nye nøkkeltall.
- Lav ressursinnsats og svak differensiering av tjenestetilbudet i hjemmetjenesten kan medføre press på institusjonstjenesten.

Resultatene gir grunnlag for å drøfte om variasjonene skyldes tilfældigheter eller ulikheter i kommunenes prioriteringer, og eventuelt i hvilken grad dette er bevisste prioriteringer.

Det er behov for nye anslag for langsiktig personellbehov i sektoren. St.meld. nr 25 (2005-2006) ”Mestring, muligheter og mening” kan gjennom sin bruk av tall i beregning av fremtidige ressursbehov tolkes slik at en legger til grunn at alle hender i sektoren pr i dag (om lag 110.000 årsverk) hjelper de eldre over 67 år. Selv om en i meldingen eksplisitt sier at om lag 1/3 av brukerne i hjemmetjenestene er under 67 år, så er det de eldste aldersgruppens utvikling som legges til grunn i beregningene. Vi har konkludert med at 2/3 av ressursbruken i hjemmetjenesten er knyttet til brukere under 67 år. Våre funn kan derfor tyde på at det i virkeligheten er bare 2/3 av hendene i omsorgstjenesten som er knyttet til eldreomsorg når en tar med 1/3 av hjemmetjenesten og hele institusjonsomsorgen. Resten betjener personer under 67 år med hjelpebehov som ikke varierer i særlig grad med demografisk utvikling. Grunnlaget for framskrivning av personellbehov for å betjene veksten i antall eldre må altså etterprøves og endres for å komme i samsvar med aldersfordelt ressursallokering. De høyeste estimatene for sysselsettingsbehov fram til 2050 kan trolig nedjusteres for de mest ekstreme alternativene, og de estimerte kostnader kan nedjusteres tilsvarende. På den annen side må en ta høyde for usikre estimater og kostnader for gruppene under 67 år. De har hatt en stor vekst i behovene de senere årene. Videre arbeid må også avklare om dagens brukere under 67 år får

med seg sitt forbruksmønster når de blir eldre, eller om det skjer en utvikling mot en ressursbruk som mer tilsvarer dagens eldre brukere.

Fra individdata til nøkkeltall

Prosjektet viser at IPLOS-data kan være viktig når kommunene skal dokumentere sin praksis for vurdering av individuelle behov og tildeling av tjenester. I så henseende kan riktig bruk av IPLOS-data styrke brukernes rettssikkerhet simpelthen ved at praksis blir synlig. Samtidig trenger kommunene gode styringsdata for å sikre rettferdige rammer og fordeling av ressursene på systemnivå. RO har erfaring med at dette lar seg gjennomføre i praksis, og at den type styringsdata som prosjektet har frambrakt, er et redskap for utvikling av gode omsorgstjenester.

Nye nøkkeltall i KOSTRA

Prosjektet konkluderer derfor med at KOSTRAs nøkkeltall for funksjon 254 hjemmetjenester slik de er i dag har begrenset relevans, og anbefaler å utvikle KOSTRA ved hjelp av informasjon i IPLOS. RO ser muligheter for forbedringer både med hensyn til tall for prioritering, produktivitet og dekningsgrad. Vi anbefaler å dele brukerne inn i målgrupper basert på brukernes boligarena og funksjonsnivå, eventuelt i kombinasjon med alder. Ytterligere splitting av aldersgrupper i KOSTRA er ikke nødvendig, men mye tyder på at informasjon om gruppen under 67 år kan bli mer meningsfylt ved koble den til opplysninger om kognitivt funksjonsnivå. Dette ser ut til å forklare mye av det faktum at tjenestemottakere under 67 år mottar nesten 2/3 av ressursene.

På kort sikt anbefales å gjennomføre en tredeling av funksjon 254 ved å benytte boligarena/tjenestetype som kriterium: Ordinære hjemmetjenester, heldøgnsomsorg for eldre (HDO), og heldøgnsomsorg for utviklingshemmede (HDU). En bør vurdere nærmere hvorvidt det er relevant å benytte inndelingen på alle nøkkeltall eller bare et utvalg.

Ytterligere forbedringer i tråd med de funn prosjektet har gjort, forutsetter god kvalitet på kommunenes IPLOS-data. Det trengs da ikke rutiner for validering og oppretting av data slik prosjektet har foretatt. Når kvaliteten er god nok på IPLOS-data er det forsvarlig å koble dem med ressursdata (regnskap, årsverk) slik at nøkkeltallene får en ekstra dimensjon knyttet til brukernes funksjonsevne. Samtidig er i tillegg til regnskap og årsverk mulig å beregne ressursbruk med utgangspunkt i individdata (timer/tjenester som ytes). Derved oppnås en ny innfallsvinkel til blant annet produktivitetsbegrepet.

Utvikling av IPLOS

IPLOS anbefales utviklet videre med obligatorisk rapportering av organisasjonsnivåkoder, slik at kommunenes individdata kan grupperes på en måte som er sammenfallende med kommunens interne KOSTRA-kodeverk. Dette sikrer bedre mulighet for lokal anvendelse av IPLOS-data og dermed også kvalitet på det som rapporteres til sentrale myndigheter. Uten organisasjonskoder svekkes verdien av kommunenes materiale betydelig i forhold til lokal bruk. På den måten svekkes også mulighetene for å stille kvalitetsdata til disposisjon for IPLOS-prosjektets framtidige forskningsformål.

Prosjektet anbefaler også et bedre skille mellom tjenesteyting og boligarena ved å innføre registrering av om tjenesten er heldøgns eller ikke.

Bygge kompetanse i kommunesektoren

Bruk av data på den måten som prosjektet har vist muligheter for, krever og gir kompetanse på et nytt fagfelt som ligger i fellessonen mellom det pleie- og omsorgsfaglige på tjenestenivå og administrasjon og politikk på strategisk nivå. Det nye ligger i koblingen av individdata og ressursdata. IPLOS er ment å bli en viktig bærebjelke og grunnlag for dokumentasjon og dialog, både internt i kommunene og mellom kommune og stat. Drøftingene i prosjektets referansegruppe viser et klart eksempel på hvordan det er mulig å frambringe ny kunnskap. Prosjektets klare anbefaling er derfor at KS og kommunene snarest treffer tiltak som sikrer at kommunesektoren utvikler selvstendig kompetanse og organisatorisk kapasitet til å utnytte de rike mulighetene som IPLOS gir. Bedre kompetanse på det nye fagfeltet vil gjøre kommunesektoren enda mer interessant som samtalepartner for statlige myndigheter.