

**Ressursbruk og organisering av tjenester
til utviklingshemmede
i Grimstad kommune**

Grimstad 2012

Innhold

1 Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Organisering av gjennomgangen av Boveiledertjenesten	4
1.3 Metode	5
1.4 Tidligere analyser	5
2 Nøkkeltall.....	6
2.1 Antall utviklingshemmede i Grimstad	6
2.2 Ressurskrevende tjenester	8
2.3 Kjøp av private tjenester	10
2.4 IPLOS-gjennomgang	11
3 Kostnader bofellesskap	12
4 Andre tiltak og tjenester i Boveiledertjenesten	13
4.1 Aktivisering og støttetjenester	13
4.2 Støttekontakt og treningskontakt	15
4.3 Kommunale avlastningstiltak	16
4.4 Privat avlastning og avlastningshjem	16
4.5 Omsorgslønn	17
4.6 Brukerstyrt personlig assistent (BPA).....	17
5 Organisering og boligstruktur.....	19
5.1 Administrasjon og ledelse	19
5.3 Turnuser	21
6 Regnskap 2010	22
7 Kostnadsbilde og analyse	23
7.1 Antall utviklingshemmede i Grimstad	23
7.2 Kommunens utgifter til ressurskrevende tjenester	23

7.3 Kostnader per plass i bofellesskap	24
7.4 Kostnader til andre tjenester og tiltak	26
7.5 Administrasjon, ledelse og kompetanse	28

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Boveiledertjenesten hadde i 2008 et merforbruk, som rådmannen i sitt budsjett for 2009 foreslo skulle konsekvensjusteres inn med 9,5 årsverk. Kommunestyret vedtok under budsjettbehandlingen denne konsekvensjusteringen, men vedtok samtidig et innsparingskrav for tjenesten på 2.375 mill kroner i 2012 og 4.750 mill kroner i 2013. I tilknytning til dette innsparingskravet ble følgende vedtatt:

Bedre drift innenfor tjenestene som i dag er samlet innenfor Boveiledertjenesten, ved at alle sider ved organisering, ledelse, kompetanse, samarbeid med nabokommuner og andre offentlige instanser vurderes. Innsparingskravet er minimum at den foreslåtte økningen med 9,5 årsverk er reversert innen 2013.

Denne rapporten er forankret i kommunestyrets vedtak, og innsparingskravet er lagt inn i budsjett 2012 og i Handlingsprogrammet for 2012-2015

1.2 Organisering

Da dette arbeidet ble igangsatt i begynnelsen av 2011, ble det i innledende fase organisert på følgende måte:

Styringsgruppe:

Kommunalsjef Helse og sosial Ivar Lyngstad
Økonomisjef Helge Moen
Enhetsleder Signe Ann Jørgensen

Prosjektgruppe:

Enhetsleder Signe Ann Jørgensen
Rådgiver Albert Thingsaker
Konsulent Beate Grevstad
Tillitsvalgt Othild Tønnesen
Rådgiver Ingar Ljosland (referent)

Det ble gjennomført 3 møter i prosjektgruppen. Tillitsvalgte har deltatt i prosessen gjennom samhandlingsmøter og informasjonsutveksling. I tillegg har en faglig referansegruppe (faglederne og rådgiver) gitt innspill til arbeidet.

I juni gikk imidlertid dette prosjektet over i en ren utredningsfase, hvor kommunalsjefen på bakgrunn av ulike typer data foretok en analyse av tjenesten med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak.

1.3 Metode

I denne utredningen har en valgt å trekke inn funn fra tidligere analyser, samt benytte statistikk fra KOSTRA, tilskuddsordningen særlig ressurskrevende tjenester, IPLOS og egne regnskapstall. Denne gjennomgangen dannet så grunnlaget for samtaler med ledelsen for å få fram mulige kostnadsbesparende tiltak i tjenesten.

I tillegg ble det forsøkt hentet inn data fra 15 andre kommuner: Agder-kommunene Lillesand, **Arendal** og Kristiansand. De kommunene som inngikk i Agenda sin Kostnadsanalyse (2009); Skedsmo, Fjell, Vestby, Eidsvoll, Stjørdal. Kommuner med samme innbyggertall som Grimstad; **Nittedal**, Stange, Elverum, **Røyken**, **Nøtterøy**, Steinkjer. Trondheim ble også valgt ut fordi kommunen har gjennomført tiltak de siste 4-5 årene for å redusere sine kostnader på området. Kommunene som er uthevet med fet skrift har besvart kartleggingskjemaet som ble benyttet.

De interne regnskapstallene som benyttes, IPLOS og data innhentet fra andre kommuner er fra 2010, mens de øvrige dataene er fra 2009 (de nyeste tallene vi har her).

Videre har vi fått oversendt data fra et prosjekt Trondheim har deltatt i sammen med kommunene Kristiansand, Sandnes, Fredrikstad, Bergen og Tromsø ("Ressursbruk og organisering av tjenester til utviklingshemmede"). Denne studien benytter tall fra 2009, og vi har valgt å gjøre en sammenligning med Grimstad på de samme variablene. Tall fra denne studien supplerer enkelte tabeller, eller legges inn i egne tabeller sammen med Grimstad.

I tidligere økonomiske omstillinger, har en iversatt tiltak i Boveildertjenesten for å redusere kostnadene. Erfaringer fra disse omstillingstiltakene er også tatt inn i denne utredningen.

1.4 Tidligere analyser

I 2008 gjennomførte Agenda Utredning & Utvikling AS en kostnadsgjennomgang av ulike tjenester i kommunen: "Kostnadsgjennomgang. Statusrapport om bruk av ressursene sammenlignet med andre kommuner" (Sandvika, 25. august 2008). I sine konklusjoner stilte Agenda spørsmål om Grimstad kommune fikk det de hadde krav på fra staten til ressurskrevende tjenester, og mente potensialet lå på 2-4 mill kroner.

Ressursenter for omstilling i kommunene (RO) gjorde i 2009 en "Utredning av framtidens pleie og omsorgstjenester i Grimstad med forslag til tiltak" (september 2009). Ved hjelp av regresjonsanalyse ble det konkludert med en veldig høy statistisk sammenheng mellom IPLOS-vurdering og timetildeling av tjenester til mennesker med utviklingshemming. Dette indikerer at Grimstad har lyktes med å få til en tildelingspraksis som gjenspeiler faktiske brukerbehov når det gjelder tjenester til utviklingshemmede.

I tillegg har RO gjennomgått grunnlaget for refusjoner for ressurskrevende tjenester i kommunen, og konkluderte med at det ikke er noen grunn til å anta at Grimstad her "mistet" tilskudd knyttet til denne ordningen. RO sin KOSTRA-gjennomgang hvor de sammenligner med Stjørdal viser at

Grimstad har vesentlig færre brukere med utviklingshemming og færre brukere med omfattende vedtak. Ro skriver i rapporten:

Dette forklarer at kommunen ikke mottar mer tilskudd. Slik ordningen er i dag, har kommunene liten mulighet til å trikse til seg tilskudd gjennom kreativ bokføring. Grimstad har nøyaktig oversikt over sine brukere og brukernes vedtak og det ville være svært bemerkelsesverdig om noen brukere med tjenester i størrelsesorden over 800 000 kr (innslagspunktet hvor statlig medfinansiering inntreffer) ikke var innlemmet i denne ordningen. Det er jo heller ingen som ønsker seg flere slike brukere, tjenestene vil uansett kreve store ressurser fra kommunen i det den selv må dekke utgiftene opp til innslagspunktet og så bare får dekket 80 % av utgiftene ut over dette beløpet.

Analysene viser at Grimstad har en tildelingspraksis som gjenspeiler behovet mennesker med utviklingshemming har for tjenester. Kommunen har meget god oversikt over sine ressurskrevende tjenester, og sikrer seg de statlige refusjoner som regelverket gir rom for.

2 Nøkkeltall

I dette kapitlet presenteres nøkkeltall for Grimstad basert på egen statistikk, statistikk fra tilskuddsordningen særlig ressurskrevende tjenester, KOSTRA, IPLOS og regnskapstall. Så langt det er mulig vil Grimstad bli sammenlignet med andre kommuner.

Til hvert underkapittel vil det følge en kort analyse av tallmaterialet.

2.1 Antall utviklingshemmede i Grimstad

Tabellen under viser antall utviklingshemmede i Grimstad for perioden 2006-2010.

År:	Antall 0-15 år med tjenester/vedtak	Antall 16 år og over med tjenester/vedtak	Antall totalt per 01.01	Antall personer med ressurskrevende tjenester
2006	17	50	67	8
2007	17	54	71	10
2008	19	55	74	12
2009	21	59	80	15
2010	22	61	83	15

Tabell2.1: Utviklingen i antall utviklingshemmede i perioden 2006-2010

Tabellen over viser at antallet utviklingshemmede med tjenester/vedtak har økt fra 67 i 2006 til 83 i 2010. Dette er en økning på ca 24 %. I samme periode har antallet personer med ressurskrevende tjenester omtrent fordoblet seg. Særlig var økningen stor fra 2008 til 2009. I tillegg skjedde det en reell innstramning av finansieringsordningen for ressurskrevende tjenester som utgjorde omtrent 2 mill kroner i reduserte inntekter for Grimstad kommune. Disse forholdene i sum forklarer i stor grad tjenestens behov for økte ressurser i denne perioden. Dette indikerer at en konsekvensjustering av budsjettet på 4,7 mill kroner i 2009 var riktig. I denne sammenheng er det relevant å understreke at kommunen får betydelige inntekter i rammeoverføringene for personer 16 år og eldre med vedtak på tjenester, for årene 2009 og 2010 også for personer under 16 år.

Tabellen under viser antall utviklingshemmede med tjenester i Grimstad sammenlignet med andre kommuner i 2010.

Kommune	Antall 0-15 år med tjenester/vedtak	Antall 16 år og over med tjenester/vedtak	Antall totalt
Grimstad	22	61	83
Lillesand	10	38	48
Arendal	26	149	175
Nittedal	Ikke data	Ikke data	Ikke data
Røyken	21	56	77
Nøtterøy	Ikke data	55	Usikkert

Tabell 2.2: Antall utviklingshemmede med tjenester/vedtak i Grimstad sammenlignet med andre kommuner i 2010.

Tabellen over viser at det totale antallet utviklingshemmede relativt sett er lavere i Grimstad enn de andre kommunene, noe følgende tabell synes å bekrefte:

Kommune	Andelen utviklingshemmede med tjenester per 1000 innbyggere
Grimstad	0,40
Lillesand	0,43
Arendal	0,43
Kristiansand	0,39
Aust-Agder	0,47
Vest-Agder	0,48
Landet	0,44

Tabell 2.3: Andelen utviklingshemmede med tjenester per 1000 innbyggere 2009 (prosent)

Underliggende tallmateriale for hele perioden 2006-2009 viser at andelen utviklingshemmede med tjenester i forhold til innbyggerantall er betydelig lavere i Grimstad enn landsgjennomsnittet. Det samme gjelder viss vi sammenligner Grimstad med Lillesand, Arendal og Kristiansand. Bare i 2009 hadde Kristiansand et lavere antall enn Grimstad slik tabell 2.3 viser. Det samme bildet ser vi når det gjelder andelen ressurskrevende i forhold til folketallet (se også tabell 2.4). Relativt sett er det altså færre utviklingshemmede som mottar tjenester i Grimstad enn i øvrige kommuner. Det er ikke grunnlag for å tro at det er færre utviklingshemmede i befolkningen i Grimstad enn i landet for øvrig. Det finnes ikke statistisk materiale som kan bekrefte eller avkrefte det.

2.2 Ressurskrevende tjenester

Helse- og omsorgsdepartementet yter et øremerket tilskudd til kommuner for å dekke deler av deres kostnader til personer med ressurskrevende tjenester. Formålet med tilskuddet er å sikre at brukere som krever stor ressursinnsats fra det kommunale tjenesteapparatet, får ivaretatt sitt behov uavhengig av kommunens økonomi.

Med mottaker av ressurskrevende tjenester menes i denne tilskuddsordningen en person under 67 år, som har behov for, og som mottar omfattende tjenester innen områdene helse, sosial og pleie og omsorg fra kommunen. Dette kan blant annet gjelde psykisk utviklingshemmede, fysisk funksjonshemmede, rusmiddelmissbrukere og personer med psykiske lidelser. For å bli regnet som ressurskrevende bruker måtte kommunens netto utgifter til lønn i 2009 overstige kr 895.000 kroner per bruker (innslagspunkt). I 2009 dekket staten 80 % av kommunenes utgifter utover innslagspunktet.

Kommunene rapporterer lønnsutgifter knyttet til den enkelte bruker innen KOSTRA funksjoner knyttet til helse- sosial- og pleie- og omsorgstjenester. Også lønnsutgifter knyttet til kjøp av tjenester fra private leverandører kunne tas med.

For å få et bilde av Grimstad kommunes kostnader til personer med ressurskrevende tjenester, har en sammenliknet Grimstad med kommuner med samme innbyggertall, samt Lillesand, Arendal og Kristiansand. I tillegg har en tatt med kommunene Stjørdal, Fjell, Eidsvoll, Vestby og Skedsmo som sammen med Arendal inngikk i Agenda sin kostnadsanalyse fra 2008. En har også valgt å ta med Trondheim, da kommunen har jobbet med å redusere kostnadene de siste årene.

Tabellen under viser kommunenes totale utgifter til personer med ressurskrevende tjenester, samt utgifter per innbygger og per bruker for 2009. Her er statens andel (refusjonene) trukket ut, slik at dette er uttrykk for kommunens faktiske netto driftsutgifter

Av de 15 personer med ressurskrevende tjenester i Grimstad, ligger 12 av disse inklusive 4 vi kjøper private tjenester for, inne i Boveiledertjenesten sitt budsjett.

Kommune med innbyggertall per 01.01.09 i parentes	Antall ressurskrevende tjenester, totalt og per 1000 innbyggere i 2009	Kommunale utgifter i 2009	Kommunale utgifter per innbygger 2009/2010	Kommunale utgifter per ressurskrevende bruker i 2009
Grimstad (20.111)	15 (0,75)	17 650 000	878/849	1 176 700
Lillesand (9.329)	11 (1,18)	13 146 000	1409/1236	1 195 100
Arendal (41.241)	48 (1,16)	50 312 000	1220/1241	1 048 200
Kristiansand (80.109)	92 (1,15)	90 747 000	1133/1214	986 400
Nittedal (20.555)	14 (0,68)	15 133 000	736/834	1 081 000
Stange (18.982)	37 (1,95)	43 091 000	2270/2211	1 164 600
Elverum (19.687)	34 (1,73)	34 320 000	1743/2819	1 009 400
Røyken (18.749)	29 (1,55)	29 119 000	1553/1435	1 004 100
Nøtterøy (20.600)	22 (1,07)	25 325 000	1229/1214	1 060 200
Steinkjer (20.868)	17 (0,81)	17 359 000	832/829	1 021 100
Stjørdal (20.960)	28 (1,34)	28 896 000	1379/1491	1 032 000
Trondheim (168.257)	148 (0,88)	148 024 000	880/1073	1 000 200
Fjell (21507)	9 (0,42)	8 951 000	416 /551	994 600
Vestby (14095)	15 (1,06)	15 858 000	1 125/1 187	1 057 200
Eidsvoll (20321)	9 (0,44)	12 456 000	613/541	1 384 000
Skedsmo (46668)	44 (0,94)	45 361 000	972/883	1 030 900

Tabell 2.4: Kommunens utgifter til personer med ressurskrevende tjenester, totalt og per innbygger

I kolonne 4 er det også lagt inn tall for kommunale utgifter også for 2010. Vi har ikke antall personer med ressurskrevende tjenester per kommune for 2010 (ikke offentlig tilgjengelige), slik at vi ikke har kunnet beregnet utgifter per person med ressurskrevende tjenester.

Tabellen bekrefter hovedinntrykket av at Grimstad har relativt få personer med ressurskrevende tjenester sammenlignet med mange andre kommuner. Bare Nittedal, Fjell og Eidsvoll har færre ressurskrevende tjenester per innbyggere enn Grimstad. Kostnaden per bruker ligger grovt mellom 1.0 og 1.4 mill kroner i de ulike kommunene, med Grimstad sånn midt på treet. Det betyr at Grimstad ikke avviker fra de andre kommunene vi har sammenlignet oss med. Videre viser tabellen at det er

fire kommuner i både 2009 og 2010 som har lavere kommunale kostnader på sine personer med ressurskrevende tjenester per innbygger enn Grimstad, og det er Steinkjer, Nittedal, Fjell og Eidsvoll. Særlig de to sistnevnte kommunene har langt færre brukere enn Grimstad. Eidsvoll har få brukere, men sannsynligvis med relativt store behov, slik at kostnaden her er nærmere 1.4 mill kroner per bruker. Grimstad sin netto kostnad per innbygger i 2010 er kr. 849,-.

Viss Grimstad hadde ligget på samme kostnadsnivå per person med ressurskrevende tjenester som Kristiansand (2009) som har laveste kostnad per bruker, hadde kommunen spart ca 2.85 mill kroner. Samtidig ser vi at Kristiansand relativt sett har flere brukere enn Grimstad, slik at kostnadene per innbygger blir betydelig høyere enn i Grimstad.

Hadde Grimstad kommune hatt samme antall personer med ressurskrevende tjenester per 1000 innbyggere som de andre Agder-kommunene Kristiansand, Arendal og Lillesand, hadde våre kommunale merkostnader vært bort imot 10 mill kroner høyere.

Hovedinntrykket er at Grimstad ikke har avvikende merkostnader per person med ressurskrevende tjenester sett i forhold til andre kommuner vi har sammenlignet oss med. Imidlertid er kostnaden per innbygger betydelig lavere enn de andre kommunene, og dette skyldes at Grimstad relativt sett har få personer med ressurskrevende tjenester. RO har dokumentert at Grimstad mottar de statlige refusjoner kommunen har krav på.

2.3 Kjøp av private tjenester

Grimstad kjøper private tjenester til 4 av de personene i kommunen som har behov for ressurskrevende tjenester. Tabellen under viser netto og brutto kostnader per bruker og samlet for 2010.

	Brutto utgift	Refusjon (inntekt)	Netto kostnad for Grimstad
Bruker A	4 176 173	1 417 000	2 759 173
Bruker B	4 411 345	1 767 000	2 644 345
Bruker C	3 460 930	1 748 000	1 712 930
Bruker D	2 898 506	620 000	2 278 506
Sum:	14 946 954	5 552 000	9 394 954

Tabell 2.5: Kostnader til kjøp av private tjenester

Denne oversikten viser at kommunen har store utgifter på de brukerne vi kjøper private tjenester til. De kommunale ugiftene per bruker er i gjennomsnitt ca 2.35 mill kroner. Imidlertid har disse brukerne en sammensatt og krevende situasjon, som gjør det faglig og bemanningsmessig vanskelig å bygge opp et adekvat tjenestetilbud i Grimstad. Skulle kommunen ha gitt disse brukerne tjenester selv, ville dette ha blitt enkeltiltak som sannsynligvis ikke hadde blitt billigere for kommunen med unntak for en bruker. Samtidig har disse brukerne vært i disse tiltakene gjennom flere år, slik at det ikke av faglig eller menneskelige hensyn vil være riktig å etablere lokale tjenester. Det gjennomføres årlige forhandlings-/evalueringsmøter med tiltakene med tanke på blant annet å redusere utgiftene.

Det er konkrete administrative utgifter staten ikke gir refusjoner for når grunnlaget for personer med ressurskrevende tjenester beregnes. For Grimstad sin del utgjorde disse utgiftene i 2010 litt i overkant av 6 mill kroner, fordelt på ca 2.6 mill kroner for de vi kjøper private tjenester for, og ca 3.4 mill til de vi gir tjenester til i kommunen. Administrative utgifter som ikke gir rett til refusjon blir med dette litt i overkant av kr 400.000,- per bruker.

2.4 IPLOS-gjennomgang

I IPLOS registreres brukernes funksjonsnivå gruppert på 17 funksjonsvariabler; fungere sosialt, innkjøp, daglige beslutninger, ivareta egen helse, mobilitet innendørs, husarbeid, vaske seg, av/påkledning, matlaging, spise, toalett, mobilitet utendørs, syn, hørsel, huske, kommunisere og styre egen adferd. Det er viktig å understreke at det kan være vanskelig å få "riktig" IPLOS-skår for tjenestemottakere med kognitiv funksjonsnedsettelse. Eksempelvis fanger ikke IPLOS opp alvorlig utagerende atferd (vold, trusler etc), som kan generere betydelig behov for personalressurser.

I denne rapporten grupperes brukerne i tre ADL-grupper (i henhold til Notater 2008/42 fra SSB):

	ADL
L – Lite bistandsbehov	1.00-2.00
M – Middels bistandsbehov	2.01-3.00
O – Omfattende bistandsbehov	3.01-5.00

Denne måten å dele opp på skiller seg fra en rent matematisk inndeling som brukes i mange andre undersøkelser hvor gruppene er tilordnet nøyaktig like store intervaller. SB-inndelingen som er brukt her medfører at flere brukere blir plassert i gruppen med omfattende bistandsbehov enn om man skulle utgå fra en matematisk fordeling. Dette gjør det også vanskelig å sammenlikne over tid fordi denne måten å dele inn på er benyttet på data først fra 2008.

Tabellen under viser gjennomsnittlig ADL ved boligene, inklusive min og maks ADL

	Antall plasser	Snitt ADL	Min ADL	Maks ADL
Markveien ¹	21	1,94	1,13	3,53
Holteveien	5	3,24	2,98	3,49
Skoleveien/Birketveit	7	2,90	2,09	4,39
Holvika avlastning	14	3,53	2,18	4,32
Samlet	47	2,69	1,13	4,49

Tabell 2.6: ADL for brukerne i de ulike boligene.

Tabellen over viser at gjennomsnittlig ADL for de ulike boligene ligger på 1,94 i Markveien til 3,24 i Holteveien. Dette gjenspeiler at behovet for tjenester og personalressurser i de ulike boligene er forskjellige. I tabell 5.1 framgår det at Holteveien har en ansattefaktor på 4,56, mens denne faktoren

¹ Inkluderer Tønnevoldsgate og 3 som bor utenfor bofellesskap.

i Markveien er på 0,61. På grunn av brukernes kognitive funksjonsnedsettelse og utagerende atferd, har de fleste (bortsett fra en) minst 1:1 tiltak i Holteveien.

Selv om det er vanskelig å sammenligne direkte, ligger gjennomsnittlig ADL for boligene samlet noe høyere nå enn da RO gjorde sin undersøkelse. Samtidig har tjenesten fortsatt brukere med mindre funksjonstap.

3 Kostnader bofellesskap

En vil innledningsvis sammenligne andelen utviklingshemmede over 16 år som bor i bofellesskap med heldøgns tjenester.

Kommune	Andelen i bofellesskap med heldøgns tjenester
Grimstad	51,0
Kristiansand	51,0
Trondheim	51,0
Sandnes	49,0
Fredrikstad	48,0
Bergen	55,0
Tromsø	50,0

Tabell 3.1: Andelen utviklingshemmede over 16 år som bor i bofellesskap med heldøgns tjenester.

Tabellen viser at andelen utviklingshemmede over 16 år som bor i bofellesskap med heldøgns tjenester ligger på rundt 50 % i de fleste kommunene. Det er kun Bergen som avviker noe fra de øvrige kommunene i utvalget.

Tabellen under viser gjennomsnittlig antall boenheter per bofellesskap og netto driftsutgifter per boenhet.

Kommune	Gjennomsnittlig antall boenheter per bofellesskap	Netto driftsutgifter per boenhet
Grimstad	6,2	797 904
Lillesand	5,8	886 570
Arendal	5,6	786 125
Nittedal	5,6	1 111 200
Røyken	5,5	894 000
Nøtterøy	6,6	588 970
Kristiansand	5,7	1 032 351
Sandnes	7,9	1 029 000
Trondheim	5,3	1 091 000
Fredrikstad	5,9	1 489 793
Bergen	5,4	1 423 343
Tromsø	6,5	1 173 594
Gjennomsnitt	6,0	1 025 320

Tabell 3.2: Antall bofellesskap, antall brukere, gjennomsnittlig antall leiligheter per bofellesskap og netto driftsutgifter til utviklingshemmede i bofellesskap.

Som tabellen viser varierer gjennomsnittlig antall boenheter per bofellesskap på mellom 5,3 til 7,9. Gjennomsnittet (uvektet) ligger på 6,0. Grimstad ligger noe over gjennomsnittet.

Ser vi på kostnadene per boenhet, ligger Grimstad relativt lavt sammenlignet med de fleste andre kommunene, og betydelig under gjennomsnittet (uvektet). Det er bare Arendal og Nøtterøy som har lavere kostnader per boenhet. Det kan synes som det ikke er en klar sammenheng mellom antall boenheter per bofellesskap og kostnader. Gjennomsnittkostnaden per boenhet ligger på noe i overkant av 1 mill, mens kostnaden i Grimstad er på ca 0,8 mill. Dette indikerer at Grimstad driver sine bofellesskap rimelig, selv om antall boenheter per bofellesskap omtrent ligger på snittet sammenlignet med andre. Det er ikke et høyt antall boenheter per bofellesskap som forklarer relativt lave kostnader i Grimstad.

Tabellen under gir en oversikt over de bofellesskapene vi har i Grimstad og netto driftsutgiftene til disse.

Bofellesskap	Antall boenheter	Netto driftsutgifter	Utgift per boenhet	Merknad
Markveien	13	8 672 066	667 077	Felles turnus, ledelse, regnskap. I tillegg gis tjenester til 3 brukere utenfor bofellesskapet.
Tønnevoldsgate	5			
Holvika	3	2 375 000	791 667	Felles turnus, ledelse og fellesareal med avlastningen
Skoleveien	5	3 629 413	725 883	Beboerne eier leilighetene sine
Holteveien	5	10 058 606	2 011 721	2 bygg, 2 turnuser og 2 ledere. Tett samarbeid.
SUM	31	24 735 025	797 904	

Tabell 3.3: Bofellesskap i Grimstad og netto kostnader (2010).

Som tabellen viser varierer netto driftsutgifter per boenhet fra i overkant av kr 650.000,- i Markveien/Tønnevoldsgate til ca 2 mill kroner ved Holteveien. Dette er primært uttrykk for tjenestebehovet beboerne i Holteveien har.

4 Andre tiltak og tjenester i Boveiledertjenesten

En vil innledningsvis understreke at tallmaterialet i dette kapitlet må leses med en viss forsiktighet. Deler av materialet er samlet inn gjennom et kartleggings skjema, og det er noe usikkerhet hvorvidt den enkelte kommune har klart å trekke ut fra sine regnskapssystemer de dataene vi har etterspurt.

4.1 Aktivisering og støttetjenester

Kolonne 1 i tabellen under viser netto driftsutgifter til aktivisering/støttetjenester per innbygger 18 år og over i kroner (KOSTRA-tall 2010). Kolonne 2 viser kommunenes netto driftsutgifter til dag og

dagsentertilbud til mennesker med utviklingshemming og fysisk funksjonshemmede per innbygger over 18 år. Disse indikatorene sier noe om kommunenes prioriteringer.

Kommune	Netto driftsutgifter til aktivisering/støttetjenester per innbygger 18 år og over	Netto driftsutgifter til dag- og dagsentertilbud til utviklingshemmede per innbygger 18 år og over
Grimstad	590	130
Lillesand	1 202	205
Arendal	972	244
Kristiansand	1 047	
Nittedal	1 316	176
Stange	1 186	
Elverum	835	
Røyken	583	146
Nøtterøy	983	237
Steinkjer	263	
Stjørdal	664	
Skedsmo	447	
Fjell	1 227	
Vestby	550	
Eidsvoll	504	
Trondheim	1 055	
Kommunegr. 13	960	

Tabell 4.1: Netto driftsutgifter til aktivisering/støttetjenester av funksjonshemmede og eldre per innbygger, og dag- og dagsentertilbud til utviklingshemmede per innbygger 18 år og over (kroner).

Som tabellen viser bruker Grimstad relativt lite ressurser til aktivisering/støttetjenester av funksjonshemmede og eldre per innbygger 18 år og over. Kommunene Røyken, Steinkjer, Skedsmo, Vestby og Eidsvoll bruker mindre enn Grimstad. Agder-kommunene som er med i sammenligningen bruker betydelig mer til aktivisering og støttetjenester. Gjennomsnittet for kommunegruppe 13 er også vesentlig høyere enn i Grimstad.

Av dette er andelen til aktivisering av gruppen utviklingshemmede i Grimstad på ca kr. 130,- per innbygger (ca 2.6 mill kroner). De andre kommunene vi har fått tall fra ligger betydelig høyere i kostnader enn Grimstad, eksempelvis Arendal og Nøtterøy.

4.2 Støttekontakt og treningskontakt

Boveildertjenesten håndterer disse to ordningene i kommunen, eksklusive støttekontakter i barnevernet etter at Bestillerenheten har fattet vedtak. Tabellen under viser netto driftsutgifter, antall brukere, tildelte timer og timesats for støttekontakt/treningskontakt.

Kommune	Total kostnad <u>netto</u> , fratrukket statlige refusjoner for treningskontakter	Netto driftsutgifter per innbygger	Antall brukere med støttekontakt/treningskontakt	Gjennomsnittelig antall tildelte timer per bruker per uke	Timesats/sats
Grimstad	1 832 000	91	105	4,00	97,75
Lillesand	446 000	48	19	4,50	119,00
Arendal	4 284 183	104	364	3,00	113,18
Nittedal	1 028 348	50	71	3,00	93,00
Røyken	3 300 000	176	88	3,45	119,00
Nøtterøy	2 200 000	107	92	4,00	110,00

Tabell 4.2: Netto driftsutgifter, antall brukere, tildelte timer og timesats for støttekontakt/treningskontakt.

Som tabellen over viser, er Grimstad den kommunen unntatt Nittedal og Lillesand som bruker minst til støttekontakter/treningskontakter målt per innbygger. Grimstad har også den nest laveste timesatsen, og ligger sånn midt på treet når det gjelder gjennomsnittlig tildeling av timer per bruker. I 2010 brukte Grimstad ca 1.8 mill kroner på støttekontakter, og av dette gikk ca 1.5 mill til lønn og resten til utgiftsdekning. I 2010 hadde vi 105 brukere med støttekontakt. I tillegg har det blitt fattet vedtak om støttekontakt til ca 45 brukere uten at de har fått etablert ordningen. Det er to hovedårsaker til dette; mangel på støttekontakter, og mangel på ressurser. Mangelen på støttekontakter skyldes i stor grad at oppgaven er lavt betalt i Grimstad, kr 97.75 per time, sammenlignet med våre nabokommuner. Arendal betaler kr. 135,- per time, mens Lillesand betaler kr. 119,- per time.

I tillegg til støttekontakter bruker Grimstad netto ca kr 50.000,- til treningskontakter. Til den siste ordningen har det til og med 2010 vært en statlig medfinansiering. Denne faller bort fra 2011. Brutto brukte Grimstad ca kr. 145.000,- i 2010 til treningskontakter.

4.3 Kommunale avlastningstiltak

Tabellen under viser netto kostnader, antall brukere og tildelte timer til kommunal avlastning.

Kommune	Netto driftsutgifter	Antall brukere kommunal avlastning	Netto driftsutgifter per innbygger	Netto driftsutgifter per bruker
Grimstad	8 690 856	11	432	790 078
Lillesand	2 839 120	10	310	283 912
Arendal	10 509 000	17	255	618 176
Nittedal	6 370 133	8	310	796 265
Røyken	3 300 000	7	176	471 100
Nøtterøy	Ingen data			

Tabell 4.3: Kostnader og antall brukere i kommunal avlastning

Som tabellen over viser, har Grimstad forholdsvis høye kostnader til kommunal avlastning, både målt i netto driftsutgifter per innbygger og per bruker. Kun Nittedal ligger like høyt per bruker. Målt i antall overnattingsdøgn tildeler Grimstad de 11 brukerne totalt 1209 døgn med avlastning, eller 110 overnattingsdøgn i snitt per bruker. Dette gir en kostnad på kr. 7.188,- per døgn. Til sammenligning koster et døgn på Lillebølgen (avlastning) i Kristiansand kr 7.130,- hvor vi kjøper 40 % plass til en bruker. I avlastningsboligen bor en bruker der også på fulltid.

4.4 Privat avlastning og avlastningshjem

I 2010 brukte Grimstad ca 1.85 mill kroner til private avlastere/avlastningshjem. Dette er avlastning eksempelvis noen timer per uke eller annenhver helg hvor disse tjenestene kjøpes privat. Timelønnen kan variere fra tiltak til tiltak. Lavest kostnad er også her kr. 97,75 per time. Ca 45 brukere er tildelt dette tiltaket, mens 4 personer er uten tilbud. Bestillerenheter fattet vedtak om avlastning.

Tabellen under viser netto driftsutgifter, antall brukere, antall tildelte timer og timesats for privat avlastning i noen kommuner.

Kommune	Netto driftsutgifter	Netto driftsutgifter per innbygger	Antall brukere privat avlastning
Grimstad	1 850 000	92	45
Lillesand	77 506	8	3
Arendal	1 150 000	28	62
Nittedal	2 884 154	140	20
Røyken	600 000	32	18
Nøtterøy	Ingen data		

Tabell 4.4: Netto driftsutgifter, antall brukere, antall tildelte timer og timesats for privat avlastning

Sammenlignet med de andre kommunene synes det som om Grimstad bruker relativt mye ressurser på privat avlastning, bortsett fra Nittedal. Samtidig er privat avlastning en rimelig tjenesteform som gir god ressursutnyttelse.

4.5 Omsorgslønn

Omsorgslønn er en kommunal betaling til pårørende eller frivillige omsorgsytere med omsorg for personer som har stort omsorgsbehov på grunn av alder, funksjonshemming eller sykdom.

Omsorgsarbeidet må skje i eget hjem. Bestillerenheten fatter vedtak om omsorgslønn.

Tabellen under viser utviklingen omsorgslønn i Grimstad i perioden 2007-2011.

Utvikling omsorgslønn 2007-2011	Antall mottakere	Antall timer per uke totalt	Snitt timer per mottaker per uke
2007	21	223	10,6
2008	28	288	10,2
2009	28	269	9,6
2010	27	262	9,7
2011	33	326	9,9

Tabell 4.5: Utvikling omsorgslønn i Grimstad kommune 2007-2011

Som tabellen over viser, har antallet mottakere av omsorgslønn økt fra 21 i 2007 til 33 i 2011. Gjennomsnittelig antall tildelte timer per mottaker har gått ned i samme periode. Minste tildelte timer er 6 timer per uke, mens høyeste antall tildelte timer per uke er 20.

Tabellen under viser netto driftsutgifter, antall mottakere, antall tildelte timer og timesats for omsorgslønn.

Kommune	Netto driftsutgifter	Netto driftsutgifter per innbygger	Antall brukere med omsorgslønn	Gjennomsnittelig antall tildelte timer per bruker per uke	Timesats/sats
Grimstad	1 710 000	85	33	9,70	97,75
Lillesand	310 000	33	2	14	148,20
Arendal	4 620 000	112	124	6,47	111,00
Nittedal	1 017 893	50	12	9,45	126,00
Røyken	700 000	37	13	11,15	99,00
Nøtterøy	2 400 000	117	33	13,00	110,00

Tabell 4.6: Netto driftsutgifter, antall mottakere, antall tildelte timer og timesats for omsorgslønn.

Tabell 4.6 viser at Nøtterøy og Arendal har de høyeste utgiftene til omsorgslønn. Grimstad ligger sånn midt på treet, mens kommunen har den laveste timesatsen. Røyken og Nøtterøy tildeler flest antall timer per uke, mens Arendal her ligger lavest.

Det er viktig å merke seg at regjeringen har nedsatt et utvalg som skal se på ordninger for pårørende med særlig tunge omsorgsoppgaver. Hovedmålet er å utrede i hvilken grad og på hvilken måte familier med omfattende omsorgsoppgaver kan gis økonomisk kompensasjon når de utover pleie og omsorg som kommunen ellers plikter å tilby etter den kommunale helse- og sosiallovgivningen. Utvalget har frist med å levere sin utredning i form av en NOU til 15. Oktober.

4.6 Brukerstyrt personlig assistent (BPA)

Brukerstyrt personlig assistanse er en alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for sterkt funksjonshemmede som har behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet. Brukeren har

rollen som arbeidsleder og påtar seg større ansvar for organisering og innhold i forhold til sine behov. Innen de timerammer som kommunens vedtak om praktisk bistand angir, kan brukeren i prinsippet styre hvem han/hun vil ha som helper(e), hva assistenten(e) skal gjøre, hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis. Brukerstyringen vil være et middel til å bidra til bedre ressursutnyttelse, fleksibilitet og kvalitetssikring. Målet er å bidra til at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for sterk funksjonshemming. Tjenesten skal være en del av de samlede kommunale omsorgstjenester og knyttes til personen – ikke til boligen. Tjenesten skal ikke være en særordning for bestemte brukergrupper/ diagnosegrupper.

Brukerstyrt personlig assistanse følger de vanlige reglene for bistand etter sosialtjenestelovens kapittel 4. Rett til tjenester forutsetter at vedkommende fyller vilkårene i § 4-3. På samme måten som for de andre tiltakene etter § 4-2, har kommunen plikt til å ha et tilbud om tjenesten, og det er kommunen som i utgangspunktet skal avgjøre hvilke tjenester som er mest hensiktsmessige. Det er imidlertid viktig å påpeke den plikten kommunen har etter sosialtjenesteloven § 8-4 til å rådføre seg med brukeren og legge stor vekt på brukerens synspunkter. Ordningen må også ses i lys av sosialtjenestelovens formål, jf. § 1-1 bokstav b, som er og "... 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." Bestillerenheten fatter vedtak om BPA. Tabellen under viser netto driftsutgifter og antall brukere,

Kommune	Total kostnad netto, fratrukket statlige tilskudd ² for BPA	Netto driftsutgifter per innbygger 18 år og over	Antall brukere med BPA	Netto driftsutgifter per bruker
Grimstad	1 450 000	72	8	181 250
Lillesand	164 000	18	2	82 000
Nittedal	445 072	22	1	445 072
Nøtterøy	6 100 000	296	12	508 333

Tabell 4.7: Netto driftsutgifter og antall brukere

Her har vi et noe begrenset sammenligningsgrunnlag, men som tabellen viser blir denne ordningen benyttet ulikt i kommunene. Nøtterøy benytter ordningen for flere av sine brukere, mens Nittedal benytter ordningen i liten grad. 8 personer ble omfattet av ordningen i Grimstad, noe som gir en netto kostnad på kr. 181.250,- per bruker. Dette er den nest laveste kostnaden per bruker blant kommunene som sammenlignes.

Det er nå under behandling forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse. Forslaget går ut på at sosialtjenesteloven endres slik at alle som fyller de alminnelige vilkårene for å motta praktisk bistand og opplæring, og som har behov for omfattende tjenester, får en rett til å få hele eller deler av denne tjenesten organisert som BPA. Retten til å velge BPA skal ikke være begrenset til bestemte funksjonshemninger, alder eller diagnoser. Det foreslås også at en bruker som innvilges BPA, skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent.

² Det gis et tilskudd på kr. 100.000,- første året, og kr. 50.000,- for hvert av de to påfølgende år.

5 Organisering og boligstruktur

5.1 Administrasjon og ledelse

Per 01.01.11 har tjenesten til administrasjon, inklusive saksbehandling 3,15 årsverk:

• Enhetsleder	1.00	årsverk
• Fagkonsulent	0,65	årsverk
• Oppfølging støttekontakt og avlastning	0,60	årsverk
• Merkantil	0,90	årsverk
• Sum	3,15	årsverk

I tillegg til disse årsverkene til administrasjon og ledelse av hele enheten, er det fagledere for boligene og dagsenter med til sammen 3 årsverk. De samlede kostnadene til administrasjon var på i underkant av 3.5 mill kroner i 2010.

Tabellen under viser boligene i Boveiledertjenesten per april 2011; antall boliger per adresse, antall beboere, antall årsverk, gjennomsnittelig stillingsstørrelse og ev merknader. De ulike fargekodene viser hvordan boligene er organisert under hver sin fagleder.

Boliger	Antall boliger/leiligheter	Antall beboere	Antall årsverk	Antall ansatte	Ledelse/fagutvikling i boligene ³	Ansattefaktor ⁴
Holteveien 10	1 (2)	1	11	18	0,56	10,44
Holteveien 12	4	4	13	21	0,52	3,12
Sum Holteveien	5	5	24	39	1,08	4,56
Markveien	3 bygg med i alt 14 leiligheter	13				
Tønnevoldsgate	1 bygg med 5 leiligheter	5				
"Utenfor bofellesskapene"		3				
Sum Markveien	19	21	13,4	24	0,6	0,61
Avlastningen Holvika	6	10				
Leiligheter Holvika	3	3				
Avlastning andre steder	1	1				
Sum Holvika⁵	10	14	18,6	42	0,6	1,29
Birketveit	1 (leier bolig)	2	4,9	7	0,25	2,33
Skoleveien	5 (selveiere)	5	5,4	13	0,25	1,03
Dagsenteret		17	6,3	10	0,2	0,36
Sum turnus og dagsenter	27 leiligheter + 7 rom, kommunale	47 (eks dagsenter)	72,6	125 ⁶⁷	2,98	1,48

Tabell 5.1: Organiseringen av Boveiledertjenesten i boliger.

Fargekodene i tabellen viser hvordan de ulike boligene er organisert under ledelse av hver sin fagleder, til sammen 6 inklusive dagsenteret. Disse faglederne har i tillegg til fag og personalansvaret også oppgaven med å drive fagutvikling innenfor sitt ansvarsområde. Den enkelte fagleder har fra 10 til 42 ansatte, med Holvika og Holteveien som de største arbeidsplassene. I sum er det ca 3 årsverk til fagledelse i boligene.

Boveiledertjenesten⁸ har til sammen 72,6 årsverk og 125 ansatte i turnus. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse er på 58 %. I tillegg kommer stillinger til BPA og 3,15 årsverk administrasjon.

Ansattefaktoren (eksklusiv ledelse og fagutvikling) varierer fra 0,61 i Markveien til 4,56 i Holteveien. Tabellen viser videre at det er relativt mange beboere i hvert bofellesskap. I en bolig på Birketveit har tjenesten 2 avlastningsplasser, som begge er unge mennesker med spesielle behov. Boligene i Holteveien 10 er knyttet til 1 bruker. I avlastningsboligen i Holvika er det 11 barn/ungdom som er på avlastning, mens 3 voksne bor der fast. I Holvika defineres den ene avlastningsplassen som barnebolig, det vil si at barnet "bor" her. For de øvrige barna vil det variere fra ca 50 % plass til 4. hver helg. Det gjelder også for Birketveit.

³ Ressursen til ledelse/fagutvikling er inkludert i antall årsverk.

⁴ Ansattefaktor er eksklusive ledelse/fagutvikling.

⁵ Sum antall overnattingsdøgn i 2011: 1209 døgn.

⁶ Av disse jobber 10 personer i 2 eller flere turnuser.

⁷ Gjennomsnittlig stillingsstørrelse er 58 %.

⁸ Tjenesten har vært nødt til å bemanne opp fra tidlig høst 2011 med ca 5 årsverk på grunn av en meget ung ressurskrevende bruker. Disse årsverkene kommer i tillegg.

I Skoleveien bor det 5 brukere i selveierleiligheter. Det største bofellesskapet finner vi i Markveien hvor det er 3 bygg med til sammen 14 leiligheter. I Tønnevoldsgate er det 1 bygg med 5 leiligheter. Dagsenteret har 17 brukere.

Tall fra Trondheim (2005) viste at halvparten av antall bofellesskap i kommunen bestod av 1-4 beboere. For å redusere kostnadene til boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming, vedtok bystyret i sak 0144/05 at nye bofellesskap burde bestå av 5-9 boliger. Grimstad har boliger fra 5 til 14 leiligheter. Markveien med 14 leiligheter består av 3 bygg. Det kan med andre ord se ut til at vi har en boligstruktur som er relativt robust og kostnadseffektiv. Stortinget la til grunn i "HVPU-reformen" at boliger som kommunen tilbyr ikke skal ha institusjonskarakter. Dette er fortsatt en føring fra staten, og Grimstad synes å ha fulgt opp disse intensjonene.

5.3 Turnuser

Tjenesten har 7 turnuser, hvor alle er 12 ukers. Dette innebærer at de har ansatte som jobber både 2., 3. og 4. hver helg, noe som gjør at det er enklere å få stillingsprosenten til "å gå opp". Det opereres med samme turnusuker for alle de fem turnusene, slik at det er enklere å ha ansatte som jobber i flere boliger. Det er avtalt med fagforeningene at ansatte kan jobbe lengre vakter (opp til 14 timer), noe som betyr at det jobbes doble vakter enkelte dager.

De grep som er beskrevet ovenfor gir effektive turnuser, hvor siktemålet er å utnytte ressursene optimalt i den enkelte bolig og i en samordning mellom boligene.

I boligen i Birketveit er det etablert en medlevertturnus ("oljeturnus"), noe som gir kvalitativt gode tjenester for de to brukerne, samtidig som dette bidrar til å optimalisere ressursbruken.

6 Regnskap 2010

Oppsettet under viser de ulike hovedelementene i regnskapet for 2010, samt netto driftsutgifter og inntekt ressurskrevende tjenester.

Regnskap 2010	Brutto utgifter	Inntekt ressurskrevende tjenester
Holteveien/Birketveit	18 883 326	7 306 000
Markveien/Tønnevoldsgate	8 998 006	326 000
Avlastningen (Holvika)	11 433 642 ⁹	375 000
Skoleveien	3 629 413	
Dagsenteret	2 088 150	
Kjøp av private tiltak	12 419 887	5 552 000
Kjøp av andre tiltak	2 662 526	
BPA og kommunalt kjøp	2 194 954	733 000
Støttekontakter	1 832 467	
Treningskontakter	51 584	
Avlastning privat	1 847 431	
Omsorgslønn	1 711 126	
Administrasjon/saksbehandling	3 484 387	
Inntekter ressurskrevende tjenester	-14 332 000	
Inntekter lærlinger	-150 296	
Netto driftsutgifter	56 754 603	

Tabell 6.1: Regnskap 2010

Tall i tabellen over er gitt rødt skrift = "røde tiltak". Dette er tiltak som staten betaler en stor del av utgiftene for, eller som vi i tidligere omstillinger har erfart at vi ikke kan kutte uten at Fylkesmannen griper inn når brukerne eller pårørende klager. Vi ser at hovedutgiftene til ressurskrevende tjenester ligger i Holteveien (ca 18.8 mill) og kjøp av private tiltak (ca 12.4 mill). Reduserer vi kostnadene på disse brukerne, er den kommunale effekten 20 %, da staten dekker 80 % av disse utgiftene. Vi snakker da om en relativ marginal økonomisk effekt, men sannsynligvis en betydelig negativ effekt kvalitetsmessig for den enkelte bruker. I tillegg vil resultatet kunne bli uønskede personalmessige konsekvenser.

Utover de brutto 31 mill til ressurskrevende brukerne, summerer de andre tiltakene/tjenestene seg til ca 10.3 mill (eksempelvis BPA, støttekontakter, omsorgslønn m.m.). Innenfor disse tjenesteområdene har en tidligere ikke lyktes med å redusere kostnadene. I tillegg viser denne utredningen at Grimstad ikke har høyere kostnader enn andre kommuner vi sammenligner oss med. Tvert i mot driver vi billigere innenfor en rekke av disse tjenestene.

Dette betyr at vi primært har et teoretisk potensial innenfor "resten" på ca 30 mill hvor kostnadene kan reduseres.

⁹ Inklusive de 3 som bor i Holvika.

7 Kostnadsbilde og analyse

I denne analysen vil en vurdere kostnadsbildet med utgangspunkt i følgende hovedelement:

- Antall utviklingshemmede i GrimstadKommunens utgifter til ressurskrevende tjenester
- Kostnader per plass i bofellesskap
- Kostnader til andre tjenester og tiltak
- Administrasjon, ledelse og kompetanse

7.1 Antall utviklingshemmede i Grimstad

Antall utviklingshemmede i Grimstad med tjenester er 83 per 01.01.11, og av disse er 22 i alderen 0-15 år. 15 av brukerne har ressurskrevende tjenester. Antall utviklingshemmede har økt fra 67 til 83 i perioden 2006 til 2010. Særlig var økningen stor i fra 2008 til 2010. Dette gjelder både for det totale antallet utviklingshemmede og antall brukere med ressurskrevende tjenester (tabell 2.2). Sammen med statens innstramming av tilskuddsordningen, synes dette i stor grad å være årsaken til de økte kostnader Boveiledertjenesten fikk i 2008, og som ble konsekvensjustert inn i budsjettet i 2009.

Grimstad synes å ha relativt få utviklingshemmede med tjenester sammenlignet med andre kommuner. Eksempelvis ligger Lillesand betydelig over Grimstad. Også når det gjelder ressurskrevende tjenester ligger Grimstad lavt sammenlignet med de 15 andre kommunene i materialet. Bare tre av disse kommunene har et lavere antall brukere med ressurskrevende tjenester per 1000 innbyggere (2009) enn Grimstad. De andre Agder-kommunene (Kristiansand, Arendal og Lillesand) ligger betydelig over Grimstad.

Konklusjon:

Grimstad kommune har både få utviklingshemmede med tjenester og få brukere med ressurskrevende tjenester per 1000 innbyggere sammenlignet med andre kommuner.

Den økte kostnaden Grimstad fikk fra 2008 til 2009, og som førte til kommunestyrevedtaket under budsjettbehandlingen for 2009 (kapittel 1.1), skyldes primært økningen i både antall utviklingshemmede med tjenester og antall brukere med ressurskrevende tjenester, samt at staten strammet inn på tilskuddsordningen til ressurskrevende tjenester.

7.2 Kommunens utgifter til ressurskrevende tjenester

Staten yter et øremerket tilskudd til kommuner for å dekke deler av deres kostnader til ressurskrevende tjenester. Formålet med tilskuddet er å sikre at brukere som krever stor ressursinnsats fra det kommunale tjenesteapparatet, får ivaretatt sitt behov uavhengig av kommunens økonomi. Grimstad sine utgifter per ressurskrevende bruker i 2009 lå sånn midt på treet sammenliknet med de andre kommunene i utvalget, og dokumenterer at kommunens brukere ikke er spesielt dyre. Når vi ser på de kommunale utgifter per innbygger både i 2009 og 2010, er utgiftene i Grimstad blant de laveste i utvalget. Dette skyldes at kommunen har relativt få ressurskrevende tjenester per innbygger, og at kostnadene i gjennomsnitt per bruker ikke er spesiell høy.

Noen av brukerne kommunen har de høyeste kostnadene på, er de vi kjøper private tjenester for. Imidlertid vil det sannsynligvis ikke bli rimeligere å bygge opp adekvate tilbud i egen kommune. I tillegg er det viktig å understreke at disse brukerne har vært i disse tiltakene gjennom flere år, slik at det ikke av faglig eller menneskelige hensyn vil være riktig å etablere lokale tjenester. En bedre strategi vil være å forsøke å forhandle ned prisen på disse tiltakene ytterligere.

Potensialet for å redusere kostnadene til de ressurskrevende brukerne synes ikke å være veldig stort, da staten tar 80 % av kostnadene over innslagspunktet. Det betyr at for hver hundre tusen kroner vi reduserer kostnadene, er gevinsten for kommunen tjue tusen kroner. Sammenligner vi imidlertid med Kristiansand som har den laveste kostnaden i utvalget per bruker på i snitt kr. 986.000,-, er det teoretiske potensialet for kostnadsreduksjoner i Grimstad på 2.85 mill kroner.

Konklusjon:

Grimstad kommune har ikke spesielt kostbare ressurskrevende tjenester sammenlignet med andre kommuner. Grimstad bør fortsatt søke å redusere kostnadene på de private tjenestene gjennom å forhandle ned prisen.

En realistisk analyse på kostnadsreduksjoner på området ressurskrevende tjenester (eks de kommunen kjøper private tjenester til), er på 0,5 mill kroner (en reell kostnadsreduksjon på 2 mill kroner). Prisen på ett av tiltakene er betydelig redusert i 2011. For kommunen utgjør besparelsen en 20 % andel fordi dette er tjenester som staten refunderer 80 % av.

7.3 Kostnader per plass i bofellesskap

Når en sammenligner andelen utviklingshemmede over 16 år som bor i bofellesskap med heldøgns tjenester med andre kommuner, finner vi at Grimstad ligger midt på treet med en andel på 51 %. Bare tre av kommunene i utvalget har et høyere gjennomsnittlig antall boenheter per bofellesskap enn Grimstad. Når en ser på netto kostnader per boenhet, er det kun to kommuner som ligger lavere enn Grimstad. Nøtterøy har de laveste kostnadene, samtidig som kommunen er blant de to med høyeste antall boenheter per bofellesskap. Hadde Grimstad hatt de samme kostnader som Nøtterøy per boenhet, hadde kommunen spart 6.6 mill kroner. Hadde Grimstad imidlertid ligget på nivå med Tromsø (gjennomsnittlig antall boenheter per bofellesskap på 6,5), hadde merkostnaden blitt på ca 11.6 mill.

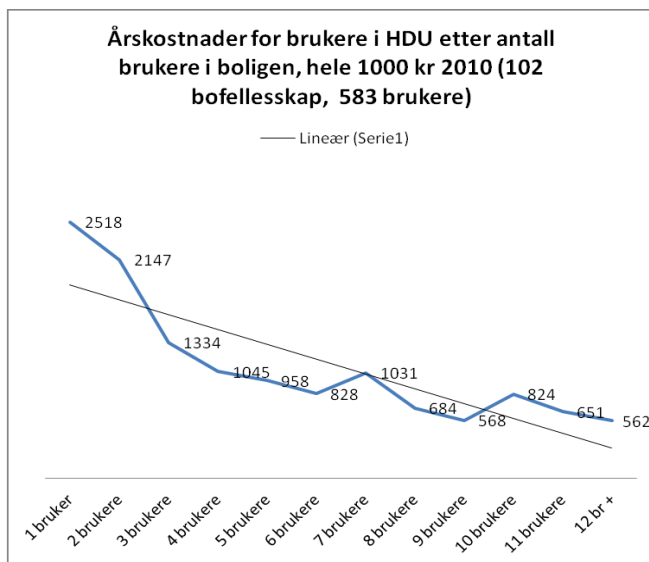
Grimstad sin boligstruktur er ganske forskjellig med fra 3 boenheter til 13 boenheter per bofellesskap. De laveste kostnadene har kommunen i Markveien og Tønnevoldsgate som egentlig er to bofellesskap, men hvor det er etablert felles ledelse, turnus og regnskap. Her gis det i tillegg tjenester til 3 brukere utenfor dette fellesskapet. I Holvika finner vi et bofellesskap på 3 beboere. Disse boligene er en integrert del av avlastningen, hvor det også er etablert felles ledelse, turnus og fellesareal. Holteveien med sine 5 boenheter er den dyreste i kommunen. Det er imidlertid viktig å understreke at beboerne her har et stort behov for døgnbaserte tjenester. Disse utfordringene kommer til uttrykk i antall ansatte og således ansattefaktoren i disse boligene, som egentlig består av

Holteveien 12 (4 beboere) og Holteveien 10 (1 beboer). Her finner vi to fagledere og to turnuser, men et tett samarbeid. Det vises for øvrig til tabell 5.1 som viser en detaljert oversikt over bofellesskapene i kommunen.

Når en ser på netto kostnader per boenhet (tabell 5.2), kan det synes som det ikke er noen signifikant sammenheng mellom antall boenheter per bofellesskap og driftsutgiftene. Dette skyldes sannsynligvis at behovet for tjenester til beboerne er svært forskjellige, og at sammenligningsmaterialet er svært lite. Det er uansett ikke bare antall boenheter per fellesskap som påvirker kostnadsbildet. Imidlertid viser erfaringer fra Trondheim at de har fått ned kostnadene gjennom å øke antall boenheter i sine nyetablerte bofellesskap. De hadde for noen år siden mange bofellesskap med fra 1 til 3 boenheter, og har lagt seg på 6-9 enheter. Det er liten tvil om at en tiltak er dyrere enn å etablere flere enheter i samme bofellesskap.

Figuren under er hentet fra et stort materiale (583 brukere) samlet inn av Rune Devold AS, og viser hvordan kostnadene i bofellesskap varierer med antallet brukere i boligene. Av figuren ser vi at gjennomsnittskostnaden per boenhet i bofellesskap på 6 enheter ligger på ca. kr. 828.000,-, altså noe høyere enn Grimstad som ligger på ca. kr. 800.000,-. Når vi sammenligner de ulike bofellesskapene i Grimstad (tabell 3.3), ser vi med tydelighet at det også er en sammenheng mellom kostnader og funksjonsnivå/ADL (tabell 2.6).

Trendlinjen viser med all ønskelig tydelighet at boligstørrelsen er av stor betydning. Kommunen mottar statlig refusjon for merkostnader ut over et visst nivå. Men kostnadene for de som faller utenfor statsrefusjonen kan senkes dersom en har strukturelle kostnader.



I rapporten "Store bofellesskap for personer med utviklingshemming" av Anna Kittelsaa og Jan Tøssebro (NTNU Samfunnsforskning AS) definerer bofellesskap som store når mer enn seks leiligheter ligger i samme hus eller like ved hverandre og er knyttet sammen til en enhet. Det er flere grunner til at de tar utgangspunkt i et antall på seks, blant annet at dette antallet er klart større enn det som lå til grunn da reformen for utviklingshemmede ble gjennomført. De statlige føringene (St.

meld 47 (1989-90) og finansieringsordningene, ikke minst Husbankens Rundskriv HB 1212 (1990) og HB 1255 (1993), la opp til en størrelse på maksimalt 4 beboere. Når Grimstad nå bygger 6 nye boliger på Landvik, er antallet boenheter i samsvar med det som vurderes å være hensiktsmessig for denne brukergruppen. De tre som bor i Holvika skal flytte til Landvik når disse boligene er ferdige. Det kan synes som Boveiledertjenesten på ulike måter har klart å optimalisere mye av driften av sine boenheter, og at dette kan være årsaken til at driftsutgiftene per boenhet er relativt lave sammenlignet med de fleste andre kommuner i utvalget. Noe av dette er knyttet til felles ledelse, felles turnuser, sambruk av lokaler og uteareal, og et tett faglig samarbeid.

”Ressurssenter for omstilling i kommunene” stilte i sin rapport fra 2009 spørsmål ved om utviklingshemmede ”for lett” fikk tildelt bolig, og begrunnet dette med at de fant brukere med mindre funksjonstap. Dette spørsmålet har blitt stilt til faglederne under samtale med dem, og her kommer det fram at en av brukerne i våre bofelleskap sannsynligvis kunne bodd utenfor bofelleskap.

Tjenesten har i dag flere brukere (3-4) med store behov som med fordel kunne ha fått tjenestene sine i mer tilrettelagte bofelleskap, og som hadde vært lokalisert til et sted hvor det hadde ligget til rette for ulike utendørs aktiviteter. Kommunen kunne ha redusert sine kostnader gjennom å bygge opp et slikt tilbud i stedet for å gi enkelttilbud i kommunal eller privat regi. Her kunne en ha rekruttert eller bygd opp en unik kompetanse, samtidig som en hadde lagt opp til kostnadseffektive strukturer rundt tjenestene, eksempelvis en medlevertturnus. Plasser i et slikt tilbud kunne også selges til andre kommuner i Agder.

Samtidig er det slik at utviklingshemmede på lik linje med andre har rett til å velge hvor de ønsker å bo. Det er ikke uten videre slik at kommunen kan ”plassere” utviklingshemmede i bofelleskap mot deres vilje. Grimstad har imidlertid ikke hatt konflikter omkring dette på tross av forholdsvis store samlokaliseringer.

Konklusjon:

Grimstad kommune synes å ha valgt en hensiktsmessig størrelse på sine bofelleskap både i et faglig og økonomisk perspektiv. Større bofelleskap vil kunne gi større økonomiske effekter, men må vurderes opp mot faglige hensyn. Driftsutgiftene synes relativt lave, og det er ikke sannsynlig at de kan reduseres betydelig innenfor nåværende struktur. Framtidige bofelleskap i Grimstad bør ikke bygges med mer enn 6-8 boenheter. Ved behov for nye boliger til målgruppen, bør disse lokaliseres sammen med de 6 nye boenhetene på Landvik for å ta ut synergieffekter. I tillegg til ”ordinære” boliger, er det behov for å utvikle et spesialdesignet tilbud med plass til 4-6 brukere. Brukere med mindre funksjonstap bør tildeles bolig utenfor tjenestens bofelleskap (terskelen ”løftes” noe). Dette bør i så fall bety at en aktivt starter en prosess hvor en diskuterer hvor i den eksisterende boligmassen (omsorgsboliger) dette skal tildeles.

7.4 Kostnader til andre tjenester og tiltak

I KOSTRA rapporterer kommunen sine netto driftsutgifter til aktivisering/støttetjenester per innbygger 18 år og over. Her finner vi at Grimstad ligger relativt lavt sammenlignet med andre kommuner. Også når vi isolert ser på dag- og dagsentertilbud til utviklingshemmede har Grimstad relativt lave kostnader, og lavest blant de kommunene vi har tallmateriale fra.

Sammenlignet med en del andre kommuner, har ikke Grimstad veldig høye kostnader til støttekontakter og treningskontakter. Imidlertid er det flere brukere som har fått vedtak om støttekontakt, men uten at de har fått ordningen etablert. Full dekning i samsvar ved vedtak hadde gitt økte utgifter utover det vi finner i tabell 3.2. En annen årsak til relativt lave kostnader er avlønningen av støttekontakter og treningskontakter. Grimstad har en forholdsvis lav sats med kr. 97,50 per time, noe som er godt og vel tjue kroner under eksempelvis Lillesand. Grimstad ligger på omtrent samme nivå som de andre kommunene i materialet når det gjelder gjennomsnittelig antall tildelte timer per uke per bruker.

Når det gjelder kommunale avlastningstiltak, er kostnadene per tiltak målt per bruker eller i forhold til innbyggertal høye i Grimstad sammenlignet med andre kommuner. Gjennomsnittsprisen per døgn er på over syv tusen kroner. Grimstad kommune synes også å bruke relativt mye ressurser på privat avlastning og avlastningshjem sammenlignet med andre kommuner vi har tall fra. Bare Nittedal ligger høyere. Imidlertid er dette en effektiv måte å drive denne type tjenester på.

Antallet mottakere av omsorgslønn i Grimstad har fra 2007 til 2011 økt fra 21 til 33, mens snitt tildelte timer per mottaker per uke har i samme periode gått ned fra 10,6 til 9,9. Sammenlignet med andre kommuner ligger Grimstad sånn midt på treet i netto driftsutgifter til omsorgslønn. De fleste kommunene tildeler i snitt flere timer per bruker enn Grimstad. Relativt sett kan det synes som Arendal er den kommunen som benytter denne tjenesten mest av kommunen i materialet. Satsen per time er lavere i Grimstad enn i de andre kommunene.

Det kan synes som Grimstad benytter ordningen med BPA noe mer enn andre kommuner. I de tallene en sitter med er det bare Nøtterøy som ligger over Grimstad.

Konklusjon:

Det kan synes som Grimstad generelt ikke har spesielt høye kostnader på det vi i denne rapporten har definert som andre tiltak og tjenester. Det er kun på kommunale og private avlastningstiltak Grimstad ligger høyt i kostnad sammenlignet med andre kommuner. Her kan det være mulig å redusere kostnadene noe, men dette vurderes ikke som klokt da dette er tjenester som bidrar til å holde målgruppen boende hjemme lengre enn det de sannsynligvis ellers ville ha gjort.

Det som er mest påfallende er at avlønningen til de som utfører tjenestene er svært lav sammenlignet med andre kommuner. Dette gir rekrutteringsproblemer på noen områder, eksempelvis på støttekontakter. Grimstad bør derfor vurdere å øke satsene for de tjenestene en her snakker om, minst på linje med nabokommunene. Dette vil imidlertid gi noe økte utgifter, men må ses i lys av anbefaling i neste avsnitt under. Det vil også bety behov for noe større administrative ressurser.

Omsorgstrappa – en stilisert framstilling

Det er liten tvil om at disse tiltakene og tjenestene befinner seg lavt i det vi kan definere som omsorgstrappa (se illustrasjon). Øverst oppe i trappa finner vi bofellesskap (omsorgsboliger) med heldøgns tjenester, og dette er de dyreste tjenestene. Selv om avlastningstiltakene (kommunale og private) synes høye i Grimstad, er dette rimeligere tjenester sammenlignet med om brukerne fikk heldøgns

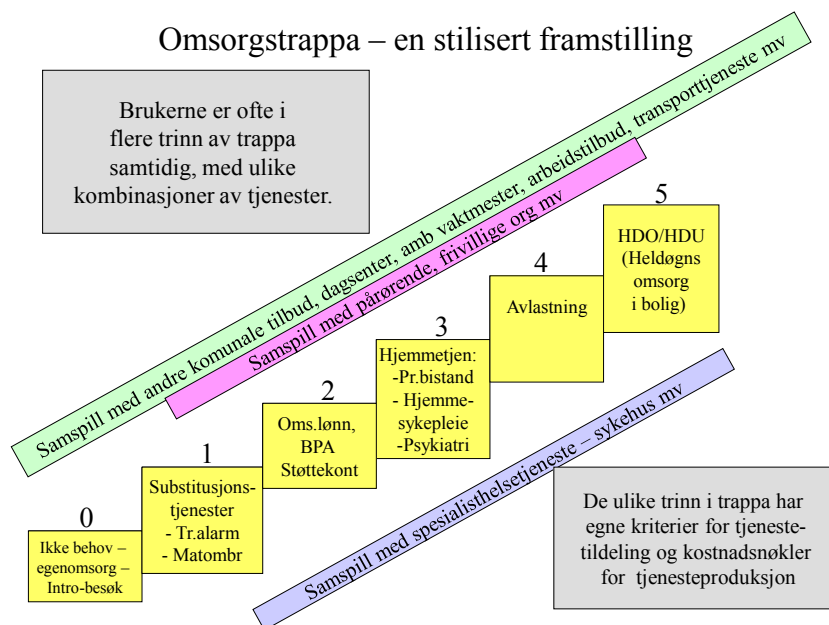
tjenester i egen bolig. De rimeligere tjenester, som eksempelvis støttekontakter finner vi langt nede i trappa. Grimstad vil kunne redusere sine utgifter i Boveiledertjenesten ved å "skyve" en større andel av kostnadene nedover omsorgstrappa. Her kan en kombinere ulike tiltak tilpasset den enkelte bruker, som eksempelvis støttekontakt, omsorgslønn og avlastning. Dette er en omstilling som ikke vil kunne la seg realisere raskt, men er nødvendig skal tjenesten redusere sine kostnader på sikt – også sett i lys av at nye brukere med behov vil komme inn i tjenesten i årene framover. Det er imidlertid vanskelig å anslå hva slags kostnadsreduksjoner dette vil kunne resultere i.

Samtidig er det en realitet at Grimstad allerede har en god del brukere langt ned i trappa.

Eksempelvis må 45 brukere på privat avlastning gi svært kostnadseffektive tjenester.

Gjennomgangen av tilgjengelige data indikerer at Grimstad allerede i dag i stor grad har denne profilen sammenlignet med øvrige kommuner. Vi har færre utviklingshemmede med tjenester enn andre kommuner, og en kan da tenkt seg at de som da får tjenester er de med de mest krevende behovene. Det kan synes som det faktisk er slik, men likevel er kommunens andel i de dyreste tiltaka lavere eller den sammen som snittet for kommunene vi har sammenlignet oss med. I tillegg er også prisen i snitt blant de laveste.

Vi har dyre avlastningsplasser pr bruker/døgn, det vil si at kommunen har høy bemanningsfaktor i avlastningen. Likevel er det betydelig billigere med en avlastningsplass enn med heldøgns bolig 365 dager i året. Det ser vi når utgiftene til Landviktun beregnes. At flere av våre "voksne" fortsatt bare har avlastning og ikke heldøgns bolig, er et uttrykk for at en stor andel av våre brukere får tjenester relativt lavt nede i trappa. Det er viktig å merke seg at rammetilskuddet kommunen får pr utviklingshemmet er knyttet til vedtak om tjenester, uavhengig om dette er et vedtak om støttekontakt på 3 timer pr uke eller en bemannet bolig hele døgnet.



7.5 Administrasjon, ledelse og kompetanse

I 2006 hadde Boveiledertjenesten ca 45 årsverk, av disse var 3,8 årsverk administrasjon og saksbehandling. I 2011 har det samlede antall årsverk økt til opp mot 75, og enheten har fortsatt omtrent det samme antall årsverk til administrasjon og saksbehandling når vi korrigerer for 0,40 stilling som sammen med saksbehandlingsoppgaver er flyttet til Bestillerenheten. Utover disse ressursene til administrasjon og saksbehandling er det til sammen ute i bofellesskapene satt av ca 3 årsverk (se tabell 5.1) til fagledere inklusive fagutvikling. Dette betyr at Boveiledertjenesten bruker relativt lite ressurser på å administrere 75 årsverk og i overkant av 130 medarbeidere. En skal samtidig huske at enheten har tjenester og bofellesskap lokalisert flere steder i kommunen. Tjenesten vurderes som kompleks med mange faglige og kompetansemessige utfordringer.

I samtale med faglederne kommer det fram at de ansatte i tjenesten har god kompetanse. Imidlertid har tjenesten noe høy turnover. Hovedutfordringen synes å være at enheten har mange små stillinger, noe som primært skyldes at det er etablert effektive turnuser med mange korte vakter. Der det har vært mulig har enheten etablert lange vakter, samt medlevertturnus ved en av boligene. God differensiering av turnuser og vaktlengder vurderes som kostnadseffektivt.

Etablering av et spesialdesignet tilbud med plass til 4-6 brukere vil kreve rekruttering av spesialkompetanse. Samtidig ville et slikt tilbud kunne motivere dyktige fagfolk til å søke stilling i kommunen, og det etableres grunnlag for utvikling av et solid fagmiljø med spisskompetanse..

Med 150 vedtak om støttekontakt og 45 private avlastnings vedtak så er dette også en betydelig mengde mennesker som skal følges opp med kontrakter, veiledning og oppfølging.

Konklusjon:

Boveiledertjenesten er en tjeneste i vekst. Slik en ser utviklingen fremover, er det sannsynlig at behovene for tjenester til utviklingshemmede og andre med store hjelpebehov (unge og voksne med store psykiske lidelser og andre diagnoser som tourettes, FAS mv) vil være økende. Kommunen har alt å tjene på å ha en organisering av disse tjenestene som ivaretar et forebyggende perspektiv, og med mulighet for å planlegge og oppdage behov slik at det blir mulig å sette inn tiltak lavest mulig nede i omsorgstrappa. Det vil derfor på sikt være kostnadsbesparende å ha fokus på forebygging, barn/unge og planlegging. Det burde derfor vært opprettet en 40 % stilling til dette formålet.

BPA er som det fremkommer i utredningen en ordning som etterspørres en del i Grimstad innen Boveiledertjenestens målgruppe. Sannsynligvis kommer dette også til å være en tjeneste som blir etterspurt mer i årene framover.

Dagsentertjenesten har vært økende de siste årene, og med de innstrammingene vi ser innenfor NAV for våre brukere, så er dette et tiltak som må ha større oppmerksomhet. Lederressursen i dagsenteret er "spist opp" av økte brukerbehov.

Omfanget av behov for økonomioversikt, oppfølging og kontroll er økende i takt med økt størrelse på organisasjonen. Det samme gjelder i forhold til personalet og faglig overordnet veiledning og kontroll. Dette kunne ha vært løst ved å dele enheten i 2 med 2 enhetsledere. En har vurdert dette, men mener vi har den mest optimale organiseringen ved fortsatt å ha alle tjenestene under en ledelse. Samarbeidet og fleksibiliteten i denne organiseringen mener vi gir de beste både faglig og

økonomiske resultatene. Imidlertid er det behov for å omfordele ressursbruken noe internt i tjenesten, for å styrke og kvalitetssikre de fagområdene som er nevnt over.