

Saksframlegg

TJENESTER TIL UTVIKLINGSHEMMEDE

Arkivsaksnr.: 05/29563

Forslag til innstilling:

Formannskapet sender saken til Helse og velferdskomiteen med følgende forslag til

VEDTAK:

1. Bystyret ber rådmannen om å utrede, organisere og iverksette følgende tiltak:
 - a. En ny organisering av tjenestetilbudet til utviklingshemmede (tjenester i bolig og tjenester i dagtilbud) der det er et mål å redusere antall deltidsstillinger samt sikre optimal bruk av ressurser og god kvalitet på tjenesten.
 - b. Redusere transportkostnader mellom bolig og dagtilbud ved at dagtilbud primært tilbys i boligadressens bydel.
 - c. Avlastningstilbudet for voksne tilknyttes de nye enhetene for tjenester til utviklings-hemmede.
2. Bystyret ber rådmannen gjennomgå dagens boligstruktur og fremme forslag til investeringer med sikte på å etablere en boligstruktur som sikrer muligheten for individuell tilpassing for den enkelte og rasjonell drift, jfr utredningene i denne saken. Nye bofellesskap bør bestå av 6-9 leiligheter.
3. Rådmannen bees iverksette et nytt bo- og omsorgstilbud for eldre utviklingshemmede innenfor dagens budsjetttrammer som beskrevet i saken.
4. Bystyret vedtar at personer som får vedtak i henhold til sak 0169/02 skal ha tjenestebeskrivende vedtak og ikke timefestede vedtak, slik praksis har vært nå.
5. Bystyret ber rådmannen fremme forslag til prioriteringer av frigjorte ressurser som følge av vedtak i denne saken i budsjettforslaget for 2006.

Trondheim kommune

1. Innledning

Bystyret har bedt rådmannen legge fram en sak om tjenestetilbudet til utviklingshemmede slik at vedtak i saken kan få virkning for budsjett 2006.

Rådmannen har i saken evaluert tjenestetilbudet til målgruppen, organiseringen av tjenestene samt ressursbruken.

Jeg har avviklet to høringskonferanser hvor ledere, ansatte, tillitsvalgte og interesseorganisasjonene har vært deltakere.

Denne saken bygger bla. a. på resultatene fra disse høringskonferansene. Jeg foreslår nye tiltak for å møte fremtidige utfordringer ved å:

- Organisere tjenestetilbudet slik at vi sikrer et kvalitativt godt tilbud og fornuftig ressursbruk
- Stille krav til at bofellesskap for utviklingshemmede som hovedregel bør ha minimum 6 og maksimum 9 beboere og tilgang til fellesareal for beboerne
- Iverksette et nytt bo- og omsorgstilbud for eldre utviklingshemmede
- Redusere transportkostnader
- Endre utformingen av vedtak om tjenester - fra timefestede vedtak til tjenestebeskrivende vedtak.

Gjennomføres disse tiltakene, vil vi få frigjort ressurser som kan brukes til å gi tilbud innenfor målgruppen til de som i dag står i kø. Alternativt kan vi overføre ressurser fra denne sektoren for å styrke tilbudet på andre prioriterte områder.

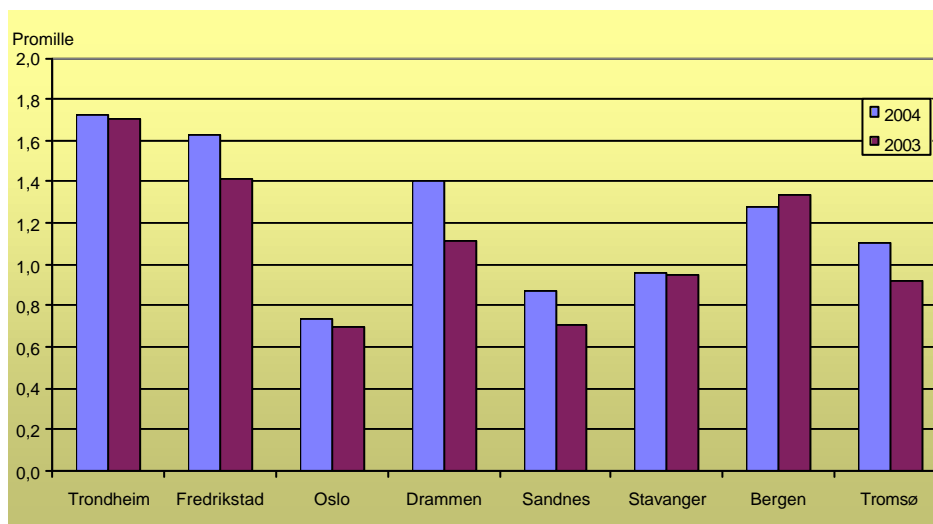
Saken er sendt til Rådet for funksjonshemmede og Eldrerådet for uttalelse. Eventuelle høringsvar vedlegges saken før behandling i Helse og velferdskomiteen.

2. Sammenligning av kostnader med andre kommuner

Offentlig statistikk viser at Trondheim kommune har relativt høye utgifter pr. innbygger til kostnadskrevenne brukere. Det finnes to ulike kilder for rapportering av ressurskrevenne brukere.

Via Kostra rapporterer alle kommuner til SSB alle brukere som mottar mer enn 35,5 time hjelp i hjemmetjenesten. I Trondheim var det 269 brukere som mottok mer enn 35,5 time hjelp i uken. Tabell 1 viser andelen av befolkningen som er rapportert som ressurskrevenne brukere, dvs brukere som mottar mer en 35 timer direkte hjelp pr. uke. Tabellen viser at Trondheim har innrapportert flest ressurskrevenne brukere.

Figur 1 andelen av befolkningen med mer enn 35,5 time hjelp pr. uke i hjemmetjenesten.



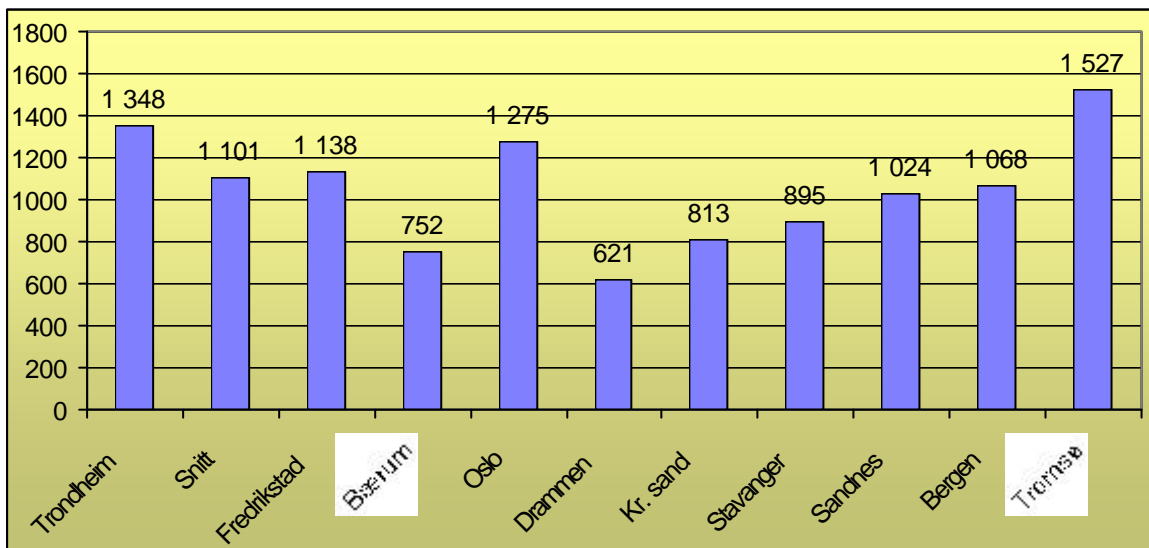
Trondheim kommune

Figur 1 viser at 1,7 promille av befolkningen i Trondheim er ressurskrevende, mens Fredrikstad har 1,6 - Drammen og Bergen har henholdsvis 1,4 og 1,3. Tromsøs andel utgjør 1,1 promille.

Alle kommuner rapporterer også direkte til Sosial og helsedirektoratet brukere som koster mer enn 1 147 000,- for psykisk utviklingshemmede og 725 000,- for andre brukere. I 2004 rapporterte Trondheim 147 brukere. Av de 147 var 2/3 psykisk utviklingshemmede og 1/3 yngre fysisk funksjonshemmet (1/3). 3 av 147 brukere i Trondheim er født før 1945. Trondheim kommune brukte 208 mill. på å yte tjenester i 2004 til de 147 brukerne. Gjennomsnittskostnaden var 1,4 mill. pr. bruker.

Figur 2 viser en gjennomsnittlige utgift pr. innbygger til kostnadskrevende brukere på 1.101 kr, mens tilsvarende kostnad er 1.348 kr i Trondheim. Kristiansand kommune har en utgift på kun 813 kr. pr. innbygger. Av de 10 sammenlignbare kommunene, er det bare Tromsø som bruker mer penger pr innbygger enn Trondheim.

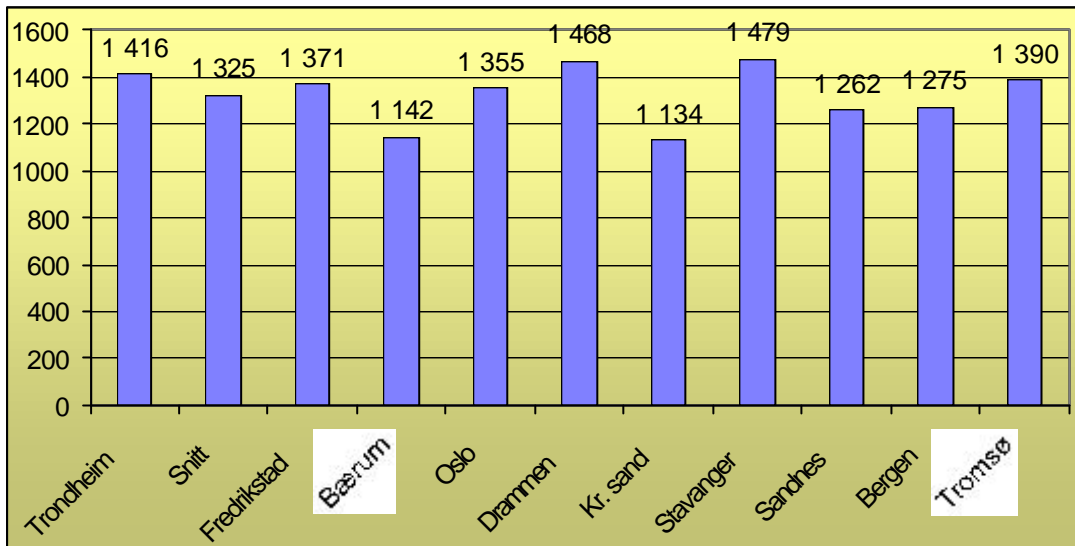
Figur 2. Utgifter fordelt pr. innbygger på innrapporterte brukere til ShDir



Figuren under viser at det ikke er gjennomsnittskostnaden for den enkelte kostnadskrevende bruker som er spesielt høy i Trondheim, men at det ser ut til at vi har spesielt mange ressurskrevende brukere.

Figur 3. Gjennomsnittlige utgifter pr. ressurskrevende bruker, tall i tusen kroner

Trondheim kommune

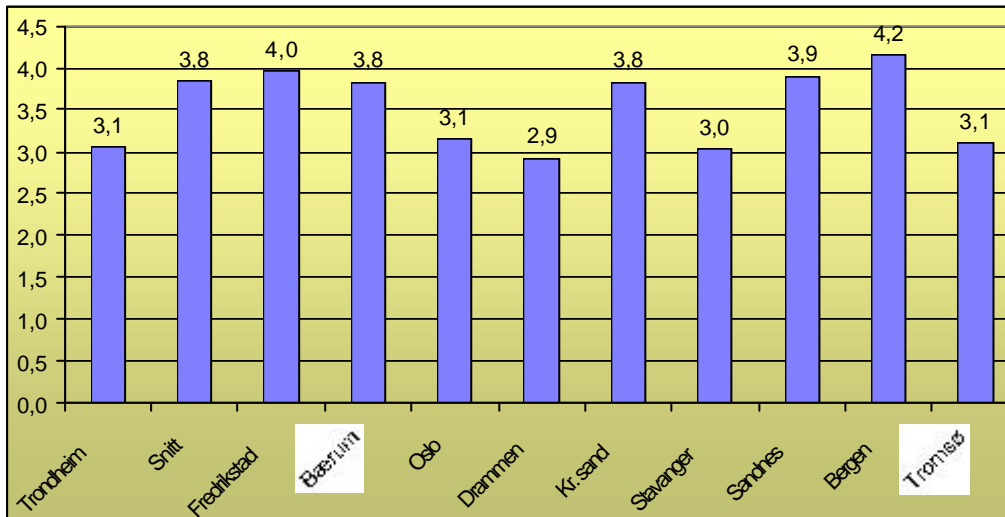


Hva kan årsaken være til at Trondheim har så mye høyere utgifter til de ressurskrevende brukerne sammenlignet med andre kommuner? Det kan være fire mulige forklaringer på dette;

1. Trondheim har en høyere andel psykisk utviklingshemmede enn andre kommuner.
2. Kommunene fører kostnadene ulikt mellom boligtilbud og dagtilbud for psykisk utviklingshemmede.
3. Trondheim har vedtatt en standard som er bedre enn andre kommuner.
4. Ulik organisering av tjenestene til utviklingshemmede i kommunene.

Figur 4 under vises andelen av befolkningen med diagnosen psykisk utviklingshemming. Som vi kan se er dette ingen forklaring på hvorfor Trondheim ligger så høyt.

Figur 4 Andel av befolkningen med diagnosen psykisk utviklingshemming. Tall i promille



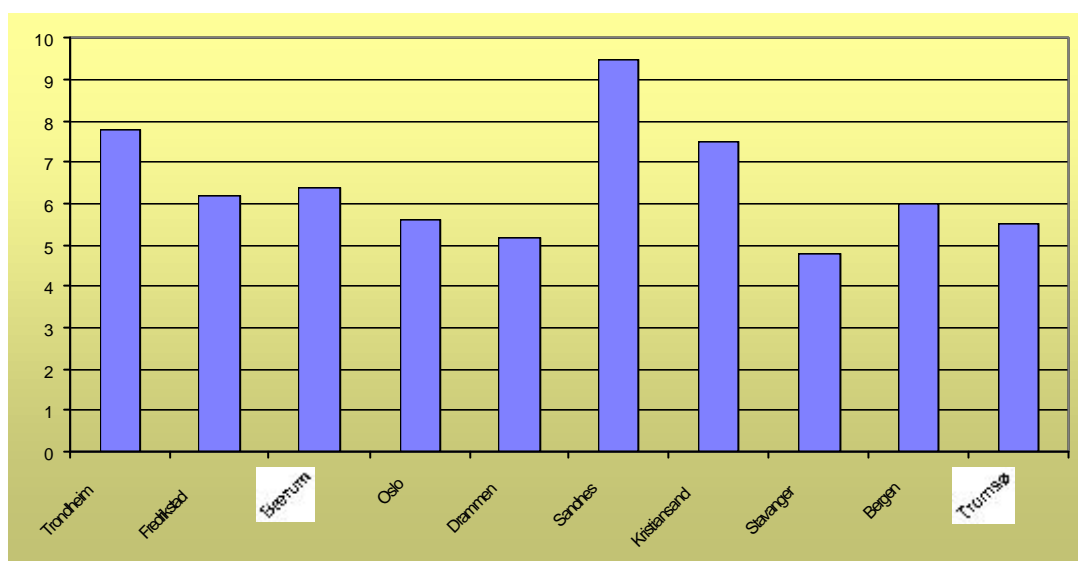
Tabellen viser at Trondheim har færre personer med diagnosen psykisk utviklingshemming sammenlignet med de fleste kommunene i figur 4. Statistikken kan ha enkelte feilkilder, da det kan skyldes mangelfull registrering og manglende diagnose fra legene. Disse feilkildene gjelder for alle kommunene. Det er ingen grunn til å tro at legene i Trondheim er dårligere til å diagnostisere enn legene i de andre kommunene. Dersom Trondheim var som Fredrikstad, ville vi hatt 140 flere personer med diagnosen psykisk

Trondheim kommune

utviklingshemming. Dersom andelen for Kristiansand legges til grunn – ville Trondheim fått ca.120 flere personer med diagnosen psykisk utviklingshemming.

Dersom Trondheim førte store utgifter på boligene som andre kommuner førte på dagsentervirksomhet så kunne man få de resultatene at vi hadde stor andel ressurskrevende i hjemmetjenesten. Men da burde man finne at Trondheim lå betydelig under på utgifter til dagsenter virksomhet. Som figur 5 under viser så er dette ikke tilfelle, tvert imot er Trondheim en av de kommunene som bruker en størst andel av utgiftene til aktivisering.

Figur 5 Andel av utgifter til aktivisering av funksjonshemmede og eldre, 2004



Området aktivisering består av aktivisering av eldre og funksjonshemmede. Det er derfor interessant å sammenligne seg med den andre kommunen som bruker like stor andel av ressursene til aktivisering og se på fordeling av ressursene mellom eldre og funksjonshemmede.

Generelt sett vet vi lite om kostnadene for denne tjenesten sammenlignet med de andre kommunene. Jeg har innhentet tall for Kristiansand som viser følgende sammenligning, jmf. tabell 1 under:

Tabell 1 utgifter til dagtilbud / aktivisering.

	Trondheim	Kristiansand
Nettutgifter pr. innbygger	654,-	623,-
Nettutgifter pr. innbygger for aktivisering av funksjonshemmede	350,-	170,-
Budsjett dagsentervirksomhet	Ca.50 mill	ca. 13 mill

Tabellen viser at Trondheim og Kristiansand bruker omtrent like mye på aktivisering målt pr. innbygger

Trondheim kommune

samlet sett. Trondheim bruker ca. 100% mer på aktivisering av funksjonshemmede enn Kristiansand. Noe som betyr at vi bruker ditto mindre på aktivisering av eldre.

Dersom Trondheim skulle ha brukt tilsvarende ressurser på sitt dagtilbud til funksjonshemmede som Kristiansand, ville vi kunne gitt tilbud til dobbelt så mange brukere.

Jeg vil understreke at det hersker noe usikkerhet om nivået på forskjellene mellom Kristiansand og Trondheim, men det er hevet over tvil at Trondheim bruker betydelig mer ressurser enn Kristiansand.

Trondheim kommune bruker altså betydelig mer enn andre kommuner på ressurskrevende brukere. Ut fra diskusjonen over kan vi fastslå at dette IKKE skyldes at vi har en høy andel psykisk utviklingshemmede eller at vi bruker lite på aktivisering. Vi bruker mer penger fordi vi yter mer eller dyrere tjenester til målgruppen. I tabell 2 gis en oversikt over kostnader ved å yte heldøgns omsorgstjenester til psykisk utviklingshemmede i bofellesskap.

Tabell 2 kostnader ved å yte tjenester til psykisk utviklingshemmede i bofellesskap

	Trondheim	Kristiansand	Bærum	Stavanger	Asker
Antall boliger	38	25	40	17	13
Antall brukere	173	138	233	104	73
Plass pr bolig	4,6	5,4	6,3	6,1	5,6
Netto driftutg	197 000 000	87 500 000	195 500 000	99 000 000	58 000 000
Utgift pr plass	1 138 728	634 058	839 056	951 923	794 521
Antall plasser pr nattevakt	3,5	6,8	5,7	?	2,8

Tabellen viser at Trondheim bruker flest penger på heldøgns tjenester til psykisk utviklingshemmede. Bærum kommune bruker omtrent like mye som Trondheim, men gir tilbud til 60 flere brukere. Det kan være unøyaktigheter i tallene, men uansett så ligger Trondheim svært høyt i ressursbruken. En viktig årsak til de høye driftskostnadene i Trondheim, er at nesten halvparten av antall bofellesskap består av 1-4 beboere.

3. Boligtilbudet til utviklingshemmede i Trondheim

De fleste utviklingshemmede i Trondheim har i dag sin egen leilighet som ligger nært 1-3 andre leiligheter for utviklingshemmede. Mange av disse leilighetene har ikke tilgang til fellesareal. Vi benevner slike boligene for "samlokaliserte boliger".

Noen utviklingshemmede bor i bofellesskap; da har de sin egen leilighet men har samtidig tilgang til fellesareal.

Enkelte utviklingshemmede bor i leiligheter uten nærhet til andre omsorgstrengende.

Den fysiske utformingen av boligen og nærheten til andre omsorgstrengende bestemmer i stor grad hva det vil koste å gi døgkontinuerlige tjenester. Tilgang til fellesareal der det kan gis tilsyn, opplæring og veiledning til flere samtidig av en ansatt er spesielt viktig for kostnaden pr. bruker, jfr tabell 2 over.

Forskjellene i kostnadsnivå mellom kommunen skyldes altså i stor grad boligstrukturen, men også normer for hvor mye bemanning vi har.

4. Hva mener brukere /pårørende om tjenesten ?

Våren 2005 gjennomførte rådmannen brukerundersøkelse om tjenestetilbudet til utviklingshemmede. Det var registrert i alt 195 brukere med utviklingshemming som mottok hjemmetjenester. Alle brukere, inklusive

Trondheim kommune

deres pårørende og/eller hjelpeverge fikk tilsendt spørreskjema om tjenestetilbudet. 82 personer har svart på brukerundersøkelsen og dette tilsvarer en svarprosent på 42.

Undersøkelsen omfatter følgende 8 hovedtema: enkeltvedtaket – serviceinnstilling – brukermedvirkning – informasjon – forutsigbarhet – kvaliteten på tjenesten – fysiske forhold – helhetsinntrykket.

Resultatene fra undersøkelsen viser at brukerne i hovedsak er **fornøyd** med følgende:

- at det er forvaltningskontor som vurderer og fatter vedtak om tjenester
- vedtakets innhold og informasjon om klagemuligheter
- ansattes serviceinnstilling
- personalets evne til å lytte til brukernes ønsker og behov, samt primærkontaktordningen.
- at brukerne har mulighet til å nå personalet ved behov
- at personalet har god kompetanse
- boligens beliggenhet – personalbasens beliggenhet – forholdet til naboene

Resultatene fra undersøkelsen viser at brukerne i hovedsak er **misfornøyd** med følgende:

- at pårørendes meninger ikke vektlegges før det fattes vedtak om tjenester
- vedtakets tydelighet, dvs omfanget av tjenester og at det ikke er samsvar mellom vedtaket og faktiske tjenester
- hjelp til å finne frem til rette instans, hvis brukeren trenger hjelp fra andre tjenester
- liten brukermedvirkning i utforming av kvartalsplan og muligheter for å påvirke utformingen av den hjelpen brukeren får
- informasjon om klagemuligheter vedrørende de faktiske tjenestene som brukeren får og informasjon om praktiske forhold knyttet til boligen
- at det er for lite stabilitet i personalgruppa – for mange forskjellige hjelpere
- pårørende-/hjelpeverges mulighet til å nå leder ved behov
- ferietilbudet til brukerne

På spørsmålet om den samlede oppfatning av tilbudet brukeren får, er det totalt 77 informanter som har svart. Når vi slår sammen *svært fornøyd* og *fornøyd* på den ene siden, og *misfornøyd* og *svært misfornøyd* på den andre, er det ? som er fornøyd og ? som er misfornøyd med tilbudet. Dette gjenspeiler resultatene vi har fått innenfor de ulike hovedtema. Sammenlignet med andre brukerundersøkelser, viser resultatene fra denne undersøkelsen flere misfornøyde informanter.

5. Organisering

Tjenester til utviklingshemmede ytes i hovedsak fra Hjemmetjenesten og eller fra enhet for Dagtilbud. Hjemmetjenesten er ansvarlig for å yte tjenester til utviklingshemmede der de bor; enten i form av tilsyn, opplæring og/ eller veiledning.

Det er opprettet 4 bydelsvise enheter for Dagtilbud. Disse enhetene gir tilbud på dagtid innenfor følgende 3 kategorier: 1) arbeidsoppgaver ved dagtilbudet eller i private-/offentlige bedrifter
2) sosiale aktiviteter 3) helsefremmende tiltak

Av de utviklingshemmede som bor i samlokaliserte botilbud eller bofellesskap og som har heldøgns tjenester, er det ca 50 personer som ikke har et dagtilbud fra et av dagsentrene. Siden 1990 har det vært et organisatorisk skille mellom brukernes botilbud og deres dagtilbud. Det er en gruppe med ansatte som hjelper brukeren i boligen og på fritiden, mens det er en annen gruppe ansatte

Trondheim kommune

som yter bistand til brukeren i dagtilbudene. Denne organiseringen har vært tilsiktet. Formålet har vært å skape nye opplevelser for brukerne ved at det er forskjellige personer som yter bistand på ulike arenaer. Denne organiseringen har som en uheldig bivirkning at de utviklingshemmede må forholde seg til svært mange ansatte. Dette er uproblematisk for brukere med mindre hjelpebehov, men for brukere med lavt funksjonsnivå og store hjelpebehov, kan denne organiseringen oppleves som fragmentert. Når det i tillegg er mange deltidstillinger og stor turnover i systemet, blir manglende kontinuitet en trussel mot trygghet for brukerne og kvalitet på tjenesten.

Når vi spør brukerne og deres pårørende, er det mange som ønsker større grad av kontinuitet i tjenesten.

De fleste utviklingshemmede brukere må ha personlig og praktisk hjelp om morgenen, slik at de kan komme seg av sted til dagaktivitet. Da de fleste brukerne har et dag- eller skoletilbud, burde det i hovedsak ikke ha vært behov for tilstedeværende boligpersonell på dagtid. Ansatte som møter på dagvakt i boligen, benytter tiden enten til planlegging og møter eller til å hjelpe brukere som har en hjemmedag pr. uke til å trene på daglige gjøremål som; renhold, klesvask, handling etc.

De siste årene har det vært lagt ned mye krefter på å legge til rette for at slik "ledig tid" hos boligpersonalet skulle kunne brukes ut i den ordinære, ambulante hjemmetjenesten. Det har vist seg vanskelig å få til dette mange steder.

Det har ofte vært vanskelig å etablere gode praktiske samarbeidsrutiner mellom bofellesskapene og Dagtilbudene i forbindelse med sykdom hos brukerne. Når bruker ikke kan benytte dagtilbudet pga egen sykdom, må Hjemmetjenesten leie inn ekstra personell, mens det i noen tilfeller kan være ledig personalressurs i dagtilbudet.

Ansatte og pårørende til utviklingshemmede hevder at det er for stor avstand til enhetsleder for Hjemmetjenesten. Ansatte kan ofte oppleve at enhetsleder betrakter bofellesskapene som "selvstyrte enheter" og dermed kan bofellesskapene bli en "lukket" enhet. Enhetsleder har i mange tilfeller sitt hovedfokus rettet mot den tradisjonelle eldreomsorgen.

6 Vurderinger

6.1 Kostbare tilbud

Statistikk viser at Trondheim bruker betydelig mer ressurser i gjennomsnitt pr. utviklingshemmet tjenestemottaker sammenlignet med andre norske kommuner. Det som gjør Trondheim spesiell, er at vi har så mange brukere som koster mye. De som koster mye, koster ikke mer i Trondheim enn i andre byer. Men vi har altså flere slike kostnadskrevende brukere. Vi har ikke dekning for å si at brukerne i Trondheim får kvalitativt bedre tjenester, men tjenesten koster mer.

Ut fra de analysene vi har gjort, mener rådmannen at boligstrukturen i Trondheim er en vesentlig forklaringsfaktor for det høye kostnadsnivået. For det første er det færre brukere som har tilgang til fellesareal i Trondheim enn i de andre byene. For det andre er det færre beboere som bor sammen enn snittet i de andre kommunen vi sammenligner oss med.

Dersom Trondheim hadde etablert en annen boligstruktur med fellesareal og flere beboere pr. bofellesskap, kunne vi ha spart betydelige midler på for eksempel nattvakter. Tilsvarende boligstruktur som Kristiansand med samme personalbemanning på natt kunne redusert kostnadene med ca.15 mill. Tilsvarende struktur som Bærum ville redusert kostnadene med ca.8 mill, uten at det ville svekket sikkerheten for brukerne. Vi kan ikke utelukke muligheten for at Kristiansand har noe "lettere" brukere enn Trondheim, og dermed har noe lavere behov for nattevakt. Uansett bør det være muligheter på sikt med en bedre boligstruktur å spare inn ca. 10 mill. på nattevakter. Dette kommer i tillegg til den innsparingen vi hadde på nattevakter i budsjettet for 2005. I budsjettet for 2005 reduserte vi med 3 aktive og 5 passive

Trondheim kommune

nattvakter innenfor bofellesskapene.

Bedre tilgang til fellesareal vil også øke muligheten for å kunne gi tjenester til flere samtidig på dagtid og ikke minst kunne redusere ensomheten blant brukere som kan profitere på å være sammen med andre. Mer fokus på fellesareal øker behovet for at brukere og pårørende får større innflytelse på hvem de skal bo sammen med. Det øker også behovet for å kunne bytte bolig om man finner at man ikke ønsker å bo sammen med bestemte personer.

Det har vært et problem siden HVPU-reformen at bruker og pårørende i liten eller ingen grad har hatt noen innflytelse på hvem de bor sammen med. Og muligheten for flytting har i praksis vært fraværende.

6.2 Vanskelig å holde budsjetttrammen

Historien viser oss at økte rammer uten stram økonomistyring ikke nødvendigvis gir tilbud til flere brukere. Som tabellen under viser, har det vært betydelige budsjettøkninger innenfor området i løpet av de siste årene. Når vi har klart å få til en betydelig økning i budsjettet for å dekke opp fjorårets merforbruk, har dette ofte vært som å "helle bensin på bålet". Merforbruket har bare økt.

Som tabellen viser, er det en betydelig bedre økonomistyring innenfor området i 2005, hvor det i realiteten har vært nullvekstrammer. Til tross for dette ser det allikevel ut til at forbruket blir lavere enn i 2004.

	Budsjett	Budsjett økning	Forbruk	Forbruks økning	Resultat
2002	164,1		177,4		-13,3
2003	176	7,3 %	192,5	8,5 %	-16,5
2004	181,7	3,2 %	199,3	3,5 %	-17,6
2005	186,6	2,7 %	192,2	-3,6 %	-5,6

Tallene for 2005 er basert på prognosen ved 1. tertial.

Når vi skal lage en døgnkontinuerlig turnus for få personer sammen, er dette betydelig vanskeligere enn når det er flere personer som skal ha hjelp. Små enheter blir sårbare, og behovet for mange deltidsstillinger øker. Økonomistyring innenfor samlokaliserte boliger eller bofellesskap for 1-4 utviklingshemmede blir derfor svært vanskelig selv om vi bruker mye penger pr. bruker sammenlignet med de andre storbyene.

6.3 Vedtakene

Jeg viser til bystyrets vedtak i sak 0169/02 : "Kriterier og standard for tilsyn, opplæring og veiledning i hjemmetjenesten for målgruppen personer som har medfødt eller ervervet funksjonssvikt, der habilitering/rehabilitering er målsettingen innenfor områdene; tenkning, problemløsning, læring, hukommelse, samt oppfattelse og språk".

Rådmannen praktiserer dagens kriterier og standard ved at Forvaltningskontorene fatter enkeltvedtak om hvilke tjenester og omfanget av tjenestene brukeren skal få utført. Vedtakene er konkretisert i antall timer hjelp pr uke, som f. eks.: "Den samlede bistanden du vil motta er beregnet til å være inntil 105 timer pr. uke i tidsrommet 07.00-22.00. Du innvilges 71 timer bistand pr uke i henhold til kartlagt bistandsbehov. Du innvilges i tillegg 34 timer for å ivareta dine behov for tiltak for å sikre trygghet og forutsigbarhet i hverdagen. Vedtaket er basert på at du pr i dag ikke har arbeid/dagtilbud".

Det er positivt at de timefestede vedtakene sikrer brukerne forutsigbare tjenester. Man vet hva man skal få av tjenester og det er lett å kontrollere dette.

Rådmannen mener imidlertid at dagens ordning er til hinder for rasjonell utnytting av eksisterende ressurser. Dagens praktisering er slik at dersom en bruker har fått vedtak om en time hjelp omkring spisesituasjonen – skal denne hjelpen ytes av en ansatt i en time. Dersom en ansatt yter samtidig hjelp til en annen bruker – avkortes ytelsen med en halv time. Det betyr altså at brukeren har "spart opp" en halv time til andre gjøremål.

Trondheim kommune

Rådmannen mener at denne praksisen nå må opphøre og heller erstattes med et vedtak som beskriver hvilken type hjelp brukeren skal få. Denne praksisen gjelder også nå for alle andre hjemmeboende brukere som får vedtak om helse og velferdstjenester. Det samme gjelder sykehjemspasienter som på linje med de fleste utviklingshemmede også har vedtak om heldøgns omsorg. At de har ansatte som kan se til dem og bistå døgnet rundt, betyr ikke at de har krav på en ansatt alene 24 timer pr. døgn.

For å tildele ressurser til bofellesskapene, har Kristiansand inndelt brukerne i 4 pleietyngdegrupper: lett – middels – tung, samt en særskilt tildeling for personer som trenger spesielt mye hjelp pga adferdsavvik etc. Jeg vil igangsette et arbeid som skal vurdere om det også er hensiktsmessig å benytte en slik fordelingsmodell i Trondheim.

6.4 *Manglende kontinuitet*

Da svært mange brukere har omfattende hjelpebehov både i boligen og i dagtilbudet (ca. 100 utviklingshemmede har tjenester for mer enn 1,147.000,- pr. år pr. bruker), må brukeren forholde seg til mange forskjellige hjelpere gjennom hele døgnet. Det er en stor utfordring å utarbeide døgnkontinuerlige turnuser i bofellesskap-/samløkaliserte leiligheter som består av kun 1-4 leiligheter. Erfaringene viser at det blir mange deltids- og helgestillinger i små bofellesskap.

6.5 *Det er mange som venter på et kommunalt tilbud*

Pr.1/8.05 er det registrert 40 søknader om bolig fra personer med utviklingshemming. De fleste har behov for heldøgns omsorgstjenester. I tillegg venter ca. 50 personer på et dagtilbud.

6.6 *Dårlig kapasitet innenfor avlastningstilbudet*

Avlastning er hjemlet i sosialtjenesteloven og omfatter alle som har et særlig tyngende omsorgsarbeid overfor andre. Det omfatter familier med barn og unge med store funksjonsnedsettelse, familier med barn når foreldre selv er syke eller funksjonshemmede og voksne eldre hvor familie/andre har store omsorgsoppgaver. Bestemmelsen om avlastning omfatter både frivillige omsorgsyttere og foreldre med omsorgsplikt. Omsorgsbehovet skal være så omfattende at den omsorgstrengende fyller vilkår for tjenester etter sosialtjenestelovens §§ 4-3 og 4-4.

Avlastningstjenesten for voksne ble høsten 2003 overført fra avlastningstjenesten for barn til helse og velferdstjenesten. Tonstad avlastningsbolig (4 sengeplasser) ble lagt inn under Tiller sone, hjemmetjenesten. Det er f. t. 13 unge som har avlastning fra 3 til 14 døgn pr. måned. 5 personer har 35 til 50 prosent avlastning i løpet av et år. Enkelte av disse har takket nei til permanent bolig. Det er stort press på avlastning i bolig – blant annet unge over 23 år som fortsatt har sitt avlastningstilbud i avlastningstjenesten for barn. Det er en målsetting at unge/voksne over 23 år i avlastningstjenesten for barn fortløpende skal overføres til Tonstad og denne gruppen har prioritet til ledige plasser. Omfang av privat avlastning varierer fra noen døgn pr. måned til mer omfattende avlastning. Ingen forvaltningskontor melder om omfang på privat avlastning over 50 %. Tonstad har ikke eget tilbud om sommeravlastning.

Omfanget av vedtak avlastning (bolig/privat) for aldersgruppen 18 til 49 år utgjør 25 personer i 2004, (oppgitte tall til SSB-statistikk 2004). Sannsynligvis er dette tallet alt for lavt. Budsjettet i 2004 for privat avlastning var på 583.000 kroner og ligger til 4 forvaltningskontorer for voksne. Regnskapet viste et merforbruk på 419.000 kroner. En stor del av avlastningstilbudet for foreldre til voksne funksjonshemmede gis i dag av private avlastere som foreldre selv må skaffe.

Mange pårørende melder at overgangen barn/ voksen oppleves som vanskelig. Rådmannen vil derfor iverksette et arbeid for å sikre at vi kommer tidlig i gang med å planlegge nødvendige tjenester til de som fyller 18 år. Jeg er overbevist om at god planlegging sammen med bruker og pårørende og de som har ytt tjenester gjennom barne- og ungdomsårene vil bidra til både bedre og billigere tjenester.

Trondheim kommune

6.7 *Mangelfull personalflyt*

Personalflyt kan for eksempel være at en ansatt i boligen følger brukeren til dagtilbud og yter tjenester der. Som nevnt under punkt 4, er det enkelte som mener at slik personalflyt bryter med "normaliseringsprinsippet" fordi det er "normalt" å møte andre folk på jobben enn hjemme. Det er imidlertid ikke tvil om at de som har kognitiv svikt, har større problemer enn "normalt" med å forholde seg til mange mennesker. Mange pårørende ønsker derfor at vi fra kommunens side forsøker å legge til rette for størst mulig grad av kontinuitet.

Fravær av personalflyt fører til en ineffektiv personalutnyttelse og kan altså bidra til en opplevelse av mangel på kontinuitet.

6.8 *Lang og kostbar reise mellom bolig og dagtilbud*

Helse og velferdstjenesten bruker ca 5 mill kroner på transport av brukere fra deres bolig til dagtilbudet. Dagens dagtilbud er ikke koordinert på en slik måte at brukere får tilbud innenfor egen bydel. Det er derfor mange brukere som reiser til andre bydeler, selv om det kan være tilsvarende dagtilbud i egen bydel. Mange brukere har vært knyttet til et dagtilbud i mange år og har derfor ikke ønsket å skifte tilbud, selv om de har flyttet til en annen bydel.

7. Oppsummering

Kapittel 2 viser at Trondheim bruker langt flere ressurser i gjennomsnitt pr. utviklingshemmet bruker sammenlignet med andre kommuner, mens kapittel 5 viser at dagens organisering ikke har gitt de beste tjenestene. På bakgrunn av brukernes tilbakemelding, offentlig statistikk og rådmannens vurderinger, vil jeg oppsummere de viktigste utfordringer på området:

- Kostbare tilbud
- Vanskelig å holde budsjetttrammen
- Vedtakene fører til rigid praksis og dårlig ressursutnyttelse
- Kompetanseproblemer - fortsatt mange ufaglærte ansatte
- Manglende kontinuitet i tjenestetilbudet
- Det er mange som venter på et kommunalt tilbud
- Dårlig kapasitet innenfor avlastningstilbudet
- Mangelfull personalflyt
- Lang og kostbar reise mellom bolig og Dagtilbud

8.0. NYE FORSLAG

8.1 Forslag til ny organisering

8.1.1 *Egne enheter der vi spesialisere tjenestene men ikke forlater tanken om normalisering* *Arbeidslag med fagkoordinatorer uten personal- og økonomiansvar*

Jeg ønsker å utrede en ny organisering av tjenestetilbudet til utviklingshemmede med mål å sikre ledernærhet for ansatte, god koordinering av den daglige, faglige virksomheten og nært og forpliktende samarbeid mellom ulike instanser som yter tjenester til målgruppen. Med andre ord ønsker jeg en organisering som innebærer en spesialisering av tjenestetilbudet for utviklingshemmede.

For å ivareta behovet for fagutvikling bør det vurderes å tilsette fagkoordinator i bofellesskap. Fagkoordinatoren kan være ansvarlig for den daglige driften i tiltaket som f. eks. innleie av vikarer, daglig kontakt med ansatte, brukere og bindeleddet til pårørende-/hjelpeverge. Fagkoordinator har ikke delegert

Trondheim kommune

personal- og budsjettansvar.

En slik organisering innebærer en videreføring av tjenestemodellen og ivaretar samtidig kravet om 2 administrative myndighetsnivå i kommunen.

Det er 38 bofellesskap og fire Dagtilbudsenheter i byen.

Jeg foreslår at rådmannen gis fullmakt til å utrede videre og organisere nye enheter ut fra følgende målsetninger;

- å bidra til god ressursutnyttelse mellom tjenestene som ytes i boligen og i dagtilbudet
- å bidra til en tettere og nærmere kontakt mellom bruker-/pårørende, ansatte og enhetsleder
- å bidra til et helhetlig tjenestetilbud
- å bidra til god fagutvikling
- å redusere antall deltidsstillinger
- å bedre kontinuiteten ved at den enkelte bruker møter færre ansatte

Før rådmannen konkluderer mht organisering, må dette utredes nærmere sammen med de ansattes organisasjoner og interesseorganisasjonene.

8.1.2 *Mulighet for spesialisering av deler av dagens dagtilbudsvirksomhet*

Utredningen av ny organisering innenfor tjenestetilbudet til utviklingshemmede må også favne dagtilbudene. En sammenslåing av dagsentervirksomhet og boligtilbud uten å hente inn betydelige økonomiske gevinster mener jeg er uaktuelt. Da vil jeg heller beholde dagens organisering og holde fokus på effektivisering av boligtilbudet og dagsentertilbudet. Erfaring tilsier at store omorganiseringer i en overgangsperiode medfører økt kostnadspress.

Om bystyret gir sin tilslutning til det, vil rådmannen oppnevne en arbeidsgruppe for å utrede hensiktsmessige nye enheter. En slik arbeidsgruppe vil bestå av representanter fra enhetsledere for Hjemmetjenesten, Dagtilbud, ansatte fra berørte enheter og arbeidstakerorganisasjonene samt interesseorganisasjonene.

Dersom bystyret slutter seg til rådmannens forslag vil nye enhetene opprettes tidligst 1.1.2006.

Er rådmannens forslag i tråd med normaliseringsprinsippet ?

Tidligere har det vært en uttalt målsetting at tjenestene til utviklingshemmede skulle normaliseres gjennom integrering i hjemmetjenestene. Forslag til målsetninger for en evt ny organisering på området bryter etter rådmannens mening ikke med normaliserings- og integreringstankegangen som HVPU-reformen opprinnelig stod for. Normalisering handler ikke om å tilby funksjonshemmede tilsvarende tiltak som man tilbyr eldre hjelpetruende. Det handler om å gi et aldersadekvat liv for alle tilpasset deres særskilte behov. Det handler om å gi muligheter for alle å oppnå og ta del i de goder og forpliktelser som er normalt. I forhold til funksjonshemmede vil dette ofte innebære å lage særskilte tiltak for å oppnå likeverdighet og livskvalitet. Det er normalt å få hjelp av personer som har god kompetanse innenfor det man trenger hjelp til. Det er vesentlig at det profesjonelle arbeidet baseres på tjenester av kompetente tjenesteytere som kan sette funksjonshemmede i stand til å utvikle ferdigheter som gjør dem bedre rustet til å delta i samfunnslivet. Tjenestene til utviklingshemmede må utføres av personer med toleranse for annerledeshet, av personer som er vant til å reflektere rundt de etiske dilemma som kan oppstå i tjenesten, av personer som vet å ta kloke avveininger og beslutninger i tråd med de lover og regler som tjenestene for utviklingshemmede reguleres av. For å skape slike miljøer trenger man også ledere som har det samme faglige fokus som de som skal utøve tjenestene, ledere som kan stille de riktige kravene og som kjenner tjenestemiljøene så godt at de vet

Trondheim kommune

hvilke "knapper man skal trykke på".

Senere års erfaringer har vist at utviklingshemmede søker fellesskap med hverandre. Et eksempel er "Onsdagsdiscoen" på Pirsenteret, som er like godt besøkt i dag som den var i den tiden HVPU-reformen startet. Dette har innimellom blitt sett på som en trussel mot den integreringen en ønsker å oppnå. At likesinnede omgås og trives i lag er ikke unormalt. Vi har gjort oss erfaringer i Trondheim kommune at det å samle mennesker med felles funksjonshemminger i mange tilfeller bidrar til bedret livsmessig utvikling enn hva disse opprinnelig klarte å oppnå i små enheter med lite muligheter for å treffe andre i samme situasjon. Det er riktignok ingen fasit på dette området og individuelle hensyn må alltid være avgjørende når beslutninger fattes vedrørende utformingen av tjenestene til den enkelte. Ved å bygge bofellesskap med fellesareal der den enkelte selv kan velge hvem man vil bo sammen med og være sammen med, bidrar til både integrering, deltagelse i samfunnet og ikke minst unngås faren for ufrivillig isolering og ensomhet.

Egne enheter for målgruppen kan gi økt mulighet for å koordinere et bredere tilbud basert på større grad av selvbestemmelse for den enkelte funksjonshemmede. De ulike boenhetene vil få en mer naturlig integrering med andre arbeidsmiljøer/bomiljøer i en slik organisering enn i dagens hjemmetjenesteorganisering. Med denne organisering kan en skape mer effektive tjenester. En effektivitet målt i livskvalitet, kompetanse, ledelse og økonomi så vel som normalisering. Rådmannen mener at normaliseringen er et mål om å oppnå noe, normaliseringen er ikke tiltaket i seg selv.

8.2 Tiltak for eldre utviklingshemmede

Det er kartlagt flere eldre utviklingshemmede som er inne i en aldringsprosess og som har behov for et tilnærmet sykehjemstilbud. Jeg foreslår å tilby disse å flytte til et bofellesskap ved Munkvoll sykehjem. Brukernes pleie- og omsorgsbehov vil bli bedre ivaretatt ved at brukere med tilnærmet samme omsorgsbehov flytter til et tilrettelagt bofellesskap/sykehjem.

Bofellesskapet har et stort fellesareal inklusive kjøkken og 6 selvstendige leiligheter à 40 kvm.

Det koster i gjennomsnitt ca.1 mill kroner årlig å yte tjenester til 6 eldre utviklingshemmede brukerne. Ved å flytte disse sammen vil kostnaden reduseres. Bofellesskapet vil fortsatt ha behov for en aktiv nattevakt og fast bemanning på dag og kveld.

8.3 Avvikling av små og kostbare bofellesskap-/samlokaliserte leiligheter

Ved flytting av 6 eldre utviklingshemmede til Munkvoll sykehjem-/bofellesskap frigjøres 6 leiligheter. Jeg vil forsøke å legge til rette for at brukere som bor i andre små og kostbare driftsenheter kan flytte til bofellesskap -/samlokaliserte leiligheter som består av flere leiligheter. Det forutsettes at brukeren selv ønsker å flytte og at bruker/ pårørende/ hjelpeverge kan påvirke hvem man får bo sammen med / i nærheten av.

8.4 Nytt bofellesskap på Østre Rosten

Bystyret har tidligere vedtatt å etablere et nytt bofellesskap for 6 utviklingshemmede, samt opprette en kriseplass på Østre Rosten. Brukerne har i dag hvert sitt separate bo- og tjenestetilbud spredt omkring i byen. Den totale kostnaden ved å gi tjenester til de 6 nevnte brukerne er pr. dd på 20 mill kroner. Effektiviseringsgevisntene med dette tiltaket er beskrevet i tidligere Økonomiplaner.

Tiltaket er planlagt for ferdigstillelse i oktober 2006.

8.5 Etableringer av nye boliger for denne brukergruppen

Statistikk viser at Trondheim har etablert mange bofellesskap for 1-4 brukere, mens flere andre kommuner i snitt gir tilbud til flere pr. bofellesskap.

Bofellesskap med få brukere er lite kostnadseffektivt og har få ansatte og dermed et mindre fagmiljø.

Rådmannen er allerede i gang med en gjennomgang av dagens bofellesskap for å vurdere om det er

Trondheim kommune

muligheter for utvidelse til minimum 6 leiligheter. Ved bygging av nye bofellesskap og eller samlokaliserte leiligheter for målgruppen foreslår rådmannen at antall leiligheter må være minimum 6 og inntil 9.

8.6 Enkeltvedtak etter sosialtjenesteloven

Rådmannen foreslår at dagens standard for tilsyn og opplæring endres fra å føre individuelle tilsyn og individuell opplæring og veiledning til å føre tilsyn og gi opplæring og veiledning samtidig til flere personer – f. eks til personer og som bor sammen i bofellesskap (personer som omfattes av gjeldende kriterier for å få innvilget tilsyn, opplæring og veiledning). Dette betyr at flere brukere vil motta felles tilsyn- og veiledningshjelp når de oppholder seg i felles oppholdsrom der dette er hensiktsmessig for de aktuelle brukerne. Jeg vil presisere at hver enkelt bruker skal vurderes individuelt og individuelle hensyn skal vektlegges ved vurdering om tjenester kan gis individuelt eller i gruppe. Vedtakene må utformes slik at det framgår om hele, eller deler av tilbudet kan gis i gruppe. I vedtaket foreslås å erstatte timer som angir omfanget av tjenesten med en tjenestebeskrivelse, slik det er for andre målgrupper av Hjemmetjenesten.

8.7 Redusert transportkostnad mellom bolig og dagtilbud

I løpet av de siste årene er det etablert mange likeverdige dagtilbud innenfor hver bydel. Jeg vil derfor foreslå at brukere i hovedsak skal tilbys dagtilbud i egen bydel, slik at transportkostnadene reduseres. Brukere som ikke kan nyttiggjøre seg bydelens dagtilbud, skal gis dagtilbud i en annen bydel, dersom dette tilbudet er tilpasset brukerens særskilte behov.

8.8 Tilbud til nye brukere

Det er registret 40 utviklingshemmede brukere som har ventet lenge på et kommunalt bo- og tjenestetilbud. Jeg vil understreke følgende: Med en bedre boligstruktur og omfordeling av ressurser fra natt til dag kan vi med dagens tjenestestandard halvrr køen av de som venter på å flytte inn i en bolig med heldøgns tjenester. Klarer vi i tillegg å få en bedre organisering av tjenesten på dagtid, vil vi kunne fjerne køen. Ved å legge oss på nivået til Stavanger, vil effektiviseringspotensialet være på ca. 30 mill. Ved å legge oss på et tjenestetilbud på Bærums nivå, er effektiviseringspotensialet opp mot 50 mill. på sikt. Hadde vi lagt oss på Kristiansand eller Asker`s nivå ville potensialet vært enda større.

For rådmannen er hensynet til de mange som står i kø like viktig som hensynet til de som i dag har tilbud om heldøgns tjenester i en bolig. Mitt primære mål er derfor å kunne gi et tilbud til de som står i kø uten at det går nevneverdig ut over tilbudet til de som i dag bor i bofellesskap.

Å løse køproblematikken med økte rammer er ut fra rådmannens vurdering verken realistisk eller riktig; Det er ikke realistisk fordi rammeforutsetningene de nærmeste årene er meget stramme og ikke gir rom for økte rammer til tjenesteområdet.

Det er ikke riktig fordi vi tilsynelatende ser ut til å bruke langt mer enn andre kommuner til disse brukerne uten at vi kan dokumentere bedre kvalitet eller at våre brukere er vesentlig mer fornøyd med tjenestetilbudet.

Jeg vil samtidig informere om at reduserte utgifter på spesielt dyre brukere kan medføre at Trondheim kommune får mindre i refusjon fra staten. Ved dagens ordning refunderer staten 80% av alle utgifter over 1.147 000 mill kroner. Til tross for dette ønsker ikke rådmannen å unnlate å gjøre tilpasninger man mener er riktig, selv om staten bidrar til å finansiere tiltaket

Gitt at bystyret gir sin tilslutning til rådmannens forslag om organisering, ny boligstruktur og ny formulering av vedtak, så kan vi fjerne eller redusere køen av brukere som venter på bofellesskap med heldøgns tjenester.

Trondheim kommune

Alternativt kan vi overføre ressurser fra denne sektoren for å styrke tilbudet på andre prioriterte områder. Dette er et valg Bystyret kan ta. Rådmannen vil komme med konkrete forslag til innsparingsmuligheter i økonomiplanen 2006-2009. Saken viser at dette er mulig uten å redusere tjenestekvaliteten vesentlig.

9. Konklusjon

Rådmannen foreslår følgende endringer for å møte dagens utfordringer:

1. Vi bør utrede, organisere og iverksette følgende tiltak:
 - d. En ny organisering av tjenestetilbudet til utviklingshemmede (tjenester i bolig og tjenester i dagtilbud) der det er et mål å redusere antall deltidsstillinger samt sikre optimal bruk av ressurser og god kvalitet på tjenesten.
 - e. Redusere transportkostnader mellom bolig og dagtilbud ved at dagtilbud primært tilbys i boligadressens bydel.
 - f. Avlastningstilbudet for voksne tilknyttes de nye enhetene for tjenester til utviklingshemmede.
2. Vi bør gjennomgå dagens boligstruktur og utrede behovet for investeringer med sikte på å etablere en boligstruktur som sikrer muligheten for individuell tilpassing for den enkelte og rasjonell drift, jfr utredningene i denne saken. Nye bofellesskap bør bestå av 6-9 leiligheter.
3. Vi bør iverksette et nytt bo- og omsorgstilbud for eldre utviklingshemmede innenfor dagens budsjettammer som beskrevet i saken.
4. Personer som får vedtak i henhold til sak 0169/02 bør få tjenestebeskrivende vedtak og ikke timefestede vedtak, slik praksis har vært nå.

Helse og velferdstjenesten står ovenfor mange utfordringer før behovene for tjenester er dekket. Det er f. eks mange eldre hjemmeboende som burde fått flere timer hjelp. Det er fortsatt for få sykehjemsplasser i Trondheim. Det er mange yngre funksjonshemmede som ikke har et godt nok dagtilbud. Samtidig er det registrert ca.40 utviklingshemmede i kø for å få et bolig- og tjenestetilbud. Rådmannen har gjennom denne saken dokumentert at Trondheim kommune bruker betydelig mer ressurser på omsorgen til utviklingshemmede sammenlignet med andre kommuner. Rådmannen inviterer derfor bystyret til å prioritere hvilket område innenfor helse og velferd som skal få nytte av effektiviserings-gevinsten som denne saken viser til.

Rådmannen i Trondheim, 29.08. 2005

Tor Åm
kommunaldirektør

Øystein Døhl / Eirik Roos
Rådgivere

