

Arkivsak-dok. 23/24210-5
Saksbehandler Mona Jansen

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse 2023 - 2027	29.04.2024	
Utvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027	30.04.2024	

Underveismelding 3, Bærekraft 2030 - Boveiledning. Deltiltak: Standard, standardisering og innsatstrapp

Saksordførersak.

Saksordfører: Mona Brevik

Saksordførers innstilling:

Legges fram i møtet

Vedlegg:

Rapport Deltiltak Standard, standardisering og innsatstrapp

Sammendrag:

Som en del av Bærekraft 2030 har det vært arbeidet med flere tiltak i boveiledningstjenesten. Nå legges siste deltiltak i boveiledningstjenesten til behandling: «Standard, standardisering og innsatstrapp».

For å lykkes med en økonomisk bærekraftig tjeneste og samtidig ha tilgang på tilstrekkelig personell for fremtidens brukere, må omfanget på tjenesten endres/reduseres. Flest mulig må bo mest mulig selvstendig. Det gjøres ved at kommunen sikrer tidligere innsats med mål om å øke den enkeltes funksjons- og mestringsnivå. Dette er et gjennomgående innsatsområde i boveiledningstjenesten igjennom Bærekraft 2030-prosjektet.

For å lykkes innenfor økonomiske og personalmessige rammer må innsatsen differensieres mellom brukere som har potensiale til å leve selvstendige liv med minst mulig hjelp, og brukere som vil være avhengig av livslange og omfattende tjenester.

Hensynet til CRPD¹ er viktig, det innebærer at tjenesten skal individuelt tilpasses den enkeltes behov slik at denne får ivaretatt sine rettigheter. Likevel må Sarpsborg kommune utforme en standard for tjenesten slik at forventningene til tjenesten og mulighetene for leveranse er i samsvar.

¹ FN-konvensjon om rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)

Utredning:

Bakgrunn og rammer:

Underveismeldingen er en oppfølging av Oppstartsnotat: Boveiledningstjenesten, oppfølging av «Bærekraft 2030» (PS 3/23) som ble behandlet i Utvalg for velferd og folkehelse 7. februar 2023. Oppstartsnotatet beskrev blant annet boveiledningstjenestens arbeid med å konkretisere tiltak for å imøtekomme innsparinger med bakgrunn i «Bærekraft 2030». Første delprosjekt «Samordning ressurser arbeid og aktivitet med bofellesskap» ble behandlet i Utvalg for Velferd og Folkehelse mai 2023, og delprosjekt «Avlastning i institusjon for barn med nedsatt funksjonsevne» ble behandlet i Utvalg for Velferd og Folkehelse i oktober 2023. Denne underveismeldingen omhandler det tredje delprosjektet; «Standard, standardisering og innsatstrapp».

Samlet er det i årets budsjett lagt inn innsparinger med 26,19 mill for boveiledningstjenesten. Tiltaket om standard, standardisering og innsatstrapp skal utgjøre 3,5 mill. kr i 2024 og ytterligere 2,1 mill. kr i 2025.

Konkretisering av tjenesten: Boveiledningstjenesten gir tjenester som personlig assistanse, herunder praktisk bistand, noe som innebærer hjelp til hverdagens praktiske gjøremål. Det kan være rengjøring, planlegge og gjennomføre innkjøp, hjelp til egenomsorg osv. Tjenesten er delvis betalingstjeneste og gis som vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2b.

Hensynet til *CRPD*: Det er et nasjonalt mål at tjenestene skal være likeverdige. Kommunenes arbeid og virksomhet står helt sentralt i gjennomføringen av Norges samlede forpliktelser etter *CRPD*. Hvordan kommunene planlegger, tilrettelegger og tilbyr sine tjenester, avgjør om mennesker med funksjonsnedsettelse har mulighet til å delta i samfunnet på lik linje med andre. Det er i den enkelte kommune innbyggerne får rettigheter i praksis. Sarpsborg kommune må samtidig utforme en standard for tjenesten slik at forventningene til tjenesten og mulighetene for leveranse er i samsvar. Det må sikres at innhold på tjenesten er tilsvarende uansett hvor en bor eller hvilken tjeneste en mottar.

Tilgang på kvalifisert *helsepersonell* forventes å bli utfordrende i løpet av relativt kort tid. Perspektivmeldingen 2021² viser at gapet mellom behovet for helsetjenester og tilgjengelige ressurser bare vil fortsette å øke. I tillegg er forventningene til hva kommunal sektor skal levere økende. Helsepersonellkommisjonen har levert en utredning om tema NOU 2023: 4 Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste til regjeringen. Utredningen er et solid kunnskapsgrunnlag for planlegging av personalressurser i årene framover. Rapporten peker på flere tiltak som bør vurderes for en mer bærekraftig helsetjeneste. Flere av tiltakene som nevnes er for gruppen yngre brukere med omfattende bistandsbehov. I takt med nasjonale føringer vil kommunen vurdere tiltak fortløpende.

Økt tilgang på ny *velferdsteknologi* gir nye muligheter for selvstendighet og mestring. I Nasjonalt Velferdsteknologiprogram er unge med nedsatt funksjonsevne viet særlig innsats. Sarpsborg kommune ønsker å ta i bruk velferdsteknologi i enda større grad. Tettere samarbeid med avdeling helseteknologi er etablert.

² [Meld. St. 14 \(2020–2021\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Status, kort oppsummering:

Standardisering: Virksomhet forvaltning og utvikling sikrer likebehandling av alle søknader til tjenester i boveiledningstjenesten. Kartleggings skjema er oppdatert i tråd med nasjonale føringer. Alle innvilgede enkeltvedtak har tidsangivelse i tiltaksplan, og er individuelt satt ut fra hva hver og en er i behov av. Vedtak tildeles som avlastning, dagaktivitetstilbud, helsetjenester i hjemmet, BPA, personlig bistand, støttekontakt med fler.

Det er krevende å sette en absolutt standard i tjenesten da behov er veldig ulike. Slik skal det også være. Innenfor noen områder ser kommunen likevel at en felles standard/praksis vil være mulig. Innkjøp av varer, gjennomføring av fritidsaktivitet og renhold av leilighet praktiseres noe ulikt i ulike deler av tjenesten. Nå settes dette i system for å ivareta likebehandling. Virksomhetene utarbeider nå felles virksomhetsplan for å planlegge opplæring, iverksette tiltak, ha felles evaluere og jevnlig korrigere. Arbeidet er i gang, og det forventes justeringer i årene fremover.

Det innføres sidemannskontroll for å kvalitetssikre at tjenesten opprettholdes etter intensjon over tid.

Standard:

Vurderingen av hvilke tjenester bruker har rett på vurderes individuelt, og innvilges av virksomhet Forvaltning og Utvikling, etter kriterier i HOL § 3-2b. Omfanget av tjenesten defineres i tiltaksplaner (som er vedtaket i praksis) på avdelingene. På den måten er det smidig å justere ut fra mindre endringer som oppstår igjennom året eller igjennom livet. Enkeltvedtak evalueres jevnlig i ansvarsgruppemøter. Tiltaksplaner justeres i samarbeid med den som mottar tjenesten, dennes pårørende, saksbehandler og andre aktuelle samarbeidsparter. Det gjennomføres ansvarsgruppemøter minimum årlig dersom bruker ikke motsetter seg det.

På følgende områder er det avdekket noe ulik praksis mellom avdelingene. Det er utarbeidet enkelte felles standarder som vil gi større likhet i tjenesten:

Innkjøp: De fleste beboere handler selv, med eller uten bistand. For de som ikke deltar i planleggingen eller gjennomføringen av innkjøp er Sarpsborg kommunes standard å bistå med bestilling av mat gjennom for eksempel Handlehjelpen eller ODA.

Fritidsaktivitet: Innbyggere i Sarpsborg kommune kan få vedtak om bistand til sosiale aktiviteter ved behov, omfang til sosiale aktiviteter er 3-4 timer, eller én aktivitet pr uke. Helse relaterte aktiviteter som terapibading, fysioterapi etc er ikke fritidsaktivitet. Det skal vurderes om samkjøring til felles aktiviteter er hensiktsmessig.

Rengjøring: Å holde sitt hjem rent og pent er en viktig del av hverdagen for alle. For noen brukere er det ikke aktuelt å delta i aktiviteten. Veiledende standard for hjemmehjelp i Sarpsborg kommune er én gang hver 4. uke. Flere som mottar tjenester i boveiledningstjenesten er unge, aktive og har hyppig besøk, det er nødvendig å øke standard til hver 2. uke.

Ferie: Ferie er ikke en lovpålagt tjeneste. Likevel er ferie en viktig avkobling fra hverdag og arbeid for alle. Noen har økonomi til å betale for ferieturer eller kan reise med familien. For noen brukere er det ikke et alternativ. Sarpsborg kommune ønsker å etablere et ferietilbud i kommunens regi. Det kan være aktuelt å bruke Ullerøy leirskole, hytter eller annet. Ansattes lønn er dekket innenfor virksomhetenes budsjett. Leie, mat, aktiviteter og annet må den enkelte betale selv slik at kommunen ikke får merkostnader. Det er planlagt å teste ut ordningen sommeren 2024 for å se hvilken respons tiltaket får.

En felles standard for tjenesten er gunstig for likhet i tjenesten. Brukere vil oppleve å få tilstrekkelig tjenester og «like» tjenester. En individuell vurdering kan medføre at noen har tjenester utover standard. Dette skal begrunnes. Tjenesten vil med det oppleves mer «rettferdig».

En felles standard gir også en referanse for hva den enkelte kan forvente av kvalitet og omfang i møte med tjenesten. Det vil være tydeligere for brukere og pårørende, og en bevisstgjøring for helsepersonell som forvalter vedtaket i hverdagen.

Å opplyse om standard er viktig i møte med nye brukere. For brukere som allerede har vedtak er det naturlig å se på felles standard ved neste planlagte evaluering av vedtak (ansvarsgruppemøte). Hensyn til den enkeltes behov og totale situasjon må legges til grunn i evalueringen. Endring på standard skal faglig begrunnes og dokumenteres. Det vil gjennomføres felles opplæring blant alle som saksbehandler i tiltaksplan.

Det er avdekket ulikheter på avdelingenes fagkompetanse og realkompetanse. I takt med nye brukerbehov jobbes det aktivt med å øke begge innenfor gjeldende økonomiske rammer.

Det er i arbeidet foreslått en felles budsjettmodell som skal synliggjøre forskjeller og muliggjøre økonomiske justeringer lettere. Modellen er klar og testes ut med 2024-budsjettet.

Boveiledningstjenesten har tidligere år hatt innsparinger. I hovedsak har dette vært gjennomført ved å redusere aktiviteter som ikke er direkte brukerrettet, for eksempel overlapping, kurs, justering av turnus og vaktlengder. Nå er situasjonen slik at endringene som foreslås også vil merkes av tjenestemottager. Tiltakene kan redusere direkte tjenestetid for enkelte brukere som har hatt en høyere standard på tjenesten enn det nå legges opp til, men tjenestene vil være faglig forsvarlige.

Det må påregnes at en standardisering av tjenestene vil medføre et økt antall klager.

Innsatstrapp:

Sarpsborg kommunes målsetting er at flest mulig kan bo selvstendig med minst mulig bistand. Det er etablert ambulante tjenester med høy kompetanse, som bidrar til en ønsket dreining mot mer punktvisse tjenester. Det er ventet at etterspørsel etter punktvisse tjenester vil øke. I tillegg er det i 2023 etablert et eget team for oppfølging av barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier. Slik kan kommunen tidligere støtte familier som trenger det, enten med veiledning eller praktisk hjelp.

Med utgangspunkt i hva den enkelte trenger er det foreslått en inndeling i de 5 nivåene i IPLOS³ skala (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) Innsatstrappen viser en oversikt over innsats rundt den enkelte, og hvilket nivå av inngripen det vil være i brukernes liv. Innsatstrappen er kommunens strategi for fremtidige helsetjenester innenfor tjenesteområdet.

Brukere kan, og skal helst, kunne bevege seg over flere nivå. Innsatstrappen er dermed veiledende og ikke en fasit.

³ [Registrering av helse- og omsorgsdata i kommunen - Helsedirektoratet](#)

INNSATSTRAPP

5	<p>Bruker trenger at det alltid er noen til stede. 1:1 eller 2:1 dag/aften.</p> <p>Målet er å opprettholde funksjoner og ferdigheter den enkelte allerede har. Tjenesten hjelper til med alle nødvendige oppgaver. Velferdsteknologi brukes for å gi den enkelte tilsyn eller egentid.</p>
4	<p>Bruker trenger tilsyn under «samme tak».</p> <p>Målet for tjenesten er å opprettholde funksjoner, og kartlegge om noen kan videreutvikles. Tjenesten bruker tidsbegrenset tid på kartlegging og opplæring, og har fokus på de ADL-ferdighetene (Activities of Daily Living) den enkelte har. Velferdsteknologi brukes for å gi den enkelte tilsyn eller egentid.</p>
3	<p>Bruker trenger å kunne gå til noen ved behov.</p> <p>Målet for tjenesten er å sette den enkelte i stand til å leve trygt alene, med tilgang på personell ved behov. Eks Nærhet til base. Kartlegging og opplæringsvedtak kan være nyttig. Det tas i bruk smarte løsninger for det den enkelte ikke selvstendig kan gjøre. Det gjennomføres kartlegging og det brukes god tid på opplæring i ADL ferdigheter. Velferdsteknologi for tas i bruk for mest mulig selvstendigjøring.</p>
2	<p>Bruker klarer det meste selv, men trenger fast treff – punktvis tjenester</p> <p>Målet for tjenesten er å øke ferdigheter for størst mulig selvstendigjøring. Tjenesten starter med kartlegging og opplæringsvedtak i minimum 6 mnd. Utstrakt bruk av Velferdsteknologi benyttes for selvstendigjøring</p>
1	<p>Bruker klarer seg selv, men kan ha noe endret standard. Trenger noe veiledning, som ringevdakt (telefonkontakt) eller korte opplæringsvedtak.</p> <p>Målet for tjenesten er at den enkelte ikke trenger hjelp på sikt. Helt selvstendig. Tjenesten starter med kartlegging og opplæringsvedtak i minimum 6 mnd. Fortrinnsvis kortere vedtak med mål om raskt å klare seg uten langvarige tjenester. Altså - innsats i en kortere periode. Utstrakt bruk av teknologiske løsninger for selvstendigjøring.</p>



Denne underveismeldingen beskriver det siste planlagte deltiltaket som imøtekommer innsparingene beskrevet gjennom prosjektet Bærekraft 2030 – Boveiledningstjenesten.

Endelig behandling av saken; «Boveiledningstjenesten, oppfølging av Bærekraft 2030» er planlagt høsten 2024. Den vil da også bli behandlet i bystyret. Saken vil ta opp i seg de viktigste momentene fra de tre delprosjektene som er gjennomgått i hver sin underveismelding. Delprosjektene er «Samordning ressurser arbeid og aktivitet med bofellesskap», «Avlastning i institusjon for barn med nedsatt funksjonsevne» og «Standard, standardisering og innsatstrapp».

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Virksomhetens ramme er redusert med 5 mill kroner for å ivareta dette bærekraftstiltaket. 2 mill kr av dette er øremerket til opprettelse av familieveiledningsteam.

Miljø:

Ingen

Folkehelse:

Kommunen skal sikre nødvendige tjenester som kan bidra til stimulering av egen læring, motivasjon, økt funksjons- og mestringsevne, likeverd og deltagelse⁴. Om tiltakene lykkes vil morgendagens brukere bli mer selvhjulpne og kunne ta selvstendige valg på egne vegne.

Kommunedirektørens anbefaling:

Underveismeldingen legges til grunn for det videre arbeidet.

⁴ ([prop.91 L](#) (2010–2011) s. 489)