

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Kommunestyret	

FORSØK MED STATLIG FINANSIERING AV OMSORGSTJENESTEN

Rådmannens innstilling

Kommunestyret beslutter at Ørland kommune på bakgrunn av økonomiske vurderinger og vurderinger knyttet til forsøkets tidsperiode ikke skal søke om å delta i forsøket med statlig finansiering av omsorgstjenestene 2020-2024.

Sakens bakgrunn og innhold

Helsedirektoratet gjennomfører et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene (SIO-prosjektet). Formålet er å se om statlig finansiering av omsorgstjenestene gir økt likebehandling på tvers av kommunegrenser og riktigere behovsdekning. Forsøket startet opp 01.05.2016 med seks kommuner og to ulike modeller. Forsøksordningen skal utvides med 6 nye kommuner fra 2020 hvor alle landets kommuner er invitert til å delta. Søknadsfristen er 01.02.2020.

Folkehelsevurdering

Meld. St. 19 (2018-2019) Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn viser til at gode levekår, god helse, livskvalitet og trivsel henger sammen. Folkehelsearbeidet må legge til rette for god helse for alle og bidra til mindre sosial ulikhet i helse. Folkehelsearbeidet gjelder alle livsfaser. Vi lever lengre og det krever tilrettelegging for aktivitet, deltakelse, og god livskvalitet i høy alder.

Administrasjonens vurdering

Målet med forsøksordningen

Målet med statlig finansiering av omsorgstjenesten er å sette brukers behov i sentrum og at det tilbys tjenester som er individuelt tilpasset ut ifra den enkeltes behov på bakgrunn av lik tildelingsprosess. Forsøksordningen har fire fokusområder; brukarmedvirkning, samhandlingsrutiner, kompetanse og bruk av verktøy.

Tjenester

Tjenestekriteriene tar utgangspunkt i kommunens plikt til å sørge for nødvendige, forsvarlige og verdige tjenester til alle som oppholder seg i kommunen. Kriteriene er delt inn i to hovedkategorier; kriterier for tjenester til hjemmeboende og kriterier for institusjonstjenester.

Kommunen må følge en manual for tildeling av omsorgstjenesten. Manualen er en nærmere beskrivelse av arbeidsprosesskriteriene og hvordan disse skal anvendes i praksis. Like rutiner og bruk av felles verktøy skal sikre lik tilnærming i tildelingsprosessen. Det er utarbeidet felles søknadsskjema, samtaleguide og sjekkliste.

Finansiering

Finansieringsordningene i forsøket skal sikre at de tjenester som er omfattet av forsøket, og dimensjonert ut fra forsøkets intensjoner, er finansiert i forsøksperioden.

Finansieringsordningen i forsøket erstatter dagens finansiering av omsorgstjenester, med finansiering gjennom rammetilskudd og skatteinntekter til kommunen.

I forsøket med statlig finansierte omsorgstjenester vil staten ved Helsedirektoratet fastsette årlig budsjettramme for kommunens omsorgstjenester. Den løpende finansiering av tjenestene i året vil skje gjennom utbetaling av tilskudd til kommunen. Budsjettrammen er inndelt i en retningsgivende budsjettramme (aktivitetstilskudd) og en fast budsjettramme (rundsumtilskudd). Bruk av midler utover den retningsgivende budsjettrammen vil i forsøksperioden dekkes av overslagsbevilgningen (staten). Før og etter forsøksperioden må kommunen finansiere et slikt merforbruk med egne midler.

Finansieringsmodellen består av:

- Uttrekk fra rammetilskuddet.

Grunnlaget for uttrekket er regnskap året før oppstart (2019) som skal gjenspeile faktisk kostnadsnivå i kommunen. For å sikre riktig avgrensning av forsøket er det 4 definerte KOSTRA-funksjoner; 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse, 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon, 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og 261 Institusjonslokaler. Uttrekket justeres årlig med deflator og demografisk vekst på nasjonalt nivå.

- Inntektpåslag årlig utgjør 4 % av utgifter til omsorgstjenester (maks 28 mill. i 2020).

Inntektpåslaget kan benyttes til prosjektgjennomføring, satsning på forebyggende tjenester og/eller dekke merutgifter som følge av høyere kostnader eller høyere kvalitet enn det som er lagt til grunn i prismodellen. Inntektpåslaget trappes gradvis ned etter forsøksperioden, 60% i 2023 og 40% i 2024.

- Aktivitetstilskudd

Det er statlige enhetspriser for tjenester med enkeltvedtak. De statlige enhetsprisene er basert på KOSTRA-regnskap fra SSB, lønnsdata fra KS og rapporter, analyser og erfaringsdata vedrørende omsorgstjenester. Vedtakenes ressursinnsats registreres i journalen med timer i hjemmetjenesten og døgn i institusjon. Aktivitetsdata rapporteres manuelt til Helsedirektoratet hvert kvartal.

- Rundsumtilskudd

Rundsumstilskuddet er basert på regnskap 2019 og kommunens eksisterende tilbud som gjennomgås etter felles mal med hver enkeltkommune. Erfaring fra dagens forsøkskommuner er at nivået ligger på 4-9% av netto utgiftene til omsorgstjenester.

Evaluering

Foreløpige evalueringer fra forsøksprosjektet gjennomført av Agenda Kaupang viser at forsøket har gitt en mer profesjonell tildelingspraksis og økt kompetanse i kommunene som har deltatt. Det er imidlertid et lite utvalg. Forsøket har økt kostnadene til tjenestene, men ikke i antall

brukere. I tallgrunnlaget og intervjuene med kommunene kommer det fram at forsøket har gjort det enklere å prioritere tjenester og investeringer som enten er reverserbare, eller som kan gi lavere driftskostnader på sikt, herunder investeringer i velferdsteknologi, kompetansehevende tiltak og hverdagsrehabilitering.

Evalueringer viser at forsøket gir økte utgifter for staten og et overskudd for kommunene. Noe av denne differansen kan forklares ut fra økning i noen tjenester, men langt fra hele differansen. Kommunenes overskudd i forsøksordningen er øremerket til pleie- og omsorgstjenester. Deler av dette overskuddet brukes, eller er planlagt brukt, på langsiktige tiltak, slik som hverdagsrehabilitering, velferdsteknologi og kompetanseutvikling blant de ansatte.

Forsøket har vært et utviklingsprosjekt for alle som har vært involvert, der mye av læringen har skjedd underveis. Det er av flere grunner vanskelig å generalisere resultatene fra dette forsøket til en tenkt situasjon der forsøket gjøres til en permanent ordning for et større antall kommuner.

Vurdering

Rådmannen mener at Ørland kommune i dag yter kvalitativt gode omsorgstjenester til kommunens innbyggere og til lavere utgifter enn landsgjennomsnittet. Det er satt ny lederstruktur for tjenesteområde helse og familie, og arbeidet med lik praksis for tildeling av omsorgstjenester er påstartet. Kommunens tildeling av omsorgstjenester skjer i koordinerende enhet etter søknad, kartlegging og møter i beslutningsteam. Tildelingene gis i enkeltvedtak.

Det ville vært interessant for Ørland kommune som ny kommune fra 01.01.2020 å delta i innovasjon og utvikling når det gjelder tildeling av omsorgstjenester. Det kan være et godt tidspunkt å delta i et nasjonalt prosjekt og i et nettverk med andre kommuner med fokus på tildeling av omsorgstjenester. Det vil også være interessant i et tjenesteperspektiv å sammenligne Ørland kommunes tildeling av omsorgstjenester med de statlige kriteriene i forsøksordningen.

Forsøksordningen kan gi en kommunal frihet og et «vern» når det gjelder omsorgstjenestene i kommunen i prosjektperioden, da man er sikret et inntektspåslag. I 2018 ble det brukt kr 162.659' i Bjugn og Ørland kommuner til omsorgstjenester som omfattes av forsøket.

Samtidig kan en deltakelse i forsøksordningen føre til en innskrenking for øvrige kommunale tjenester hvis det i samme periode oppstår behov for en økonomisk innstramming, da en stor andel av kommunens ramme vil være øremerket forsøket. Det som kan bidra til usikkerhet på andre tjenesteområder, er økonomisk ubalanse som en følge av inntektssvikt i skatteinntekter, økte renteutgifter eller uforutsette utgifter på andre tjenesteområder. Det kan bli krevende for rådmannen å håndtere den økonomiske ubalansen med mindre handlingsrom, da kommunen har svært få økonomiske reserver i tillegg til at kommunen må tilpasse seg en budsjettramme hvor en større andel skal brukes til kapitalkostnader.

Forsøk om statlig finansiering av omsorgstjenester skal pågå i perioden 2020-2024. Forsøkskommunene vil i forsøksperioden få et eget inntektspåslag tilsvarende 4 % av netto driftsutgifter til omsorgstjenester. Inntektspåslaget er oppad begrenset til 28 mill.kr. per år for

en enkelt kommune. I 2020 blir de nye kommunene involvert i forsøket og får inntektpåslag fra 01.07.2020. Forsøket avvikles 31.12.2022. Etter dette tidspunkt trappes inntektpåslaget gradvis ned. Nedtrappingsforløpet er 60 % av inntektpåslaget i 2023 og 40 % av inntektpåslaget i 2024. Fra 2025 bortfaller påslaget helt og omsorgstjenestene skal tilbake i kommunens ordinære driftsramme.

Forsøk om statlig finansiering av omsorgstjenester anses omfattende, samtidig som forsøksperioden med inntektpåslag er av relativ kort varighet. Dette kan medføre at organisasjonen får en kort periode med større økonomisk handlingsrom når det gjelder omsorgstjenester, før man må tilpasse seg kommunens økonomiske rammer.

Prosess

Det er orientert om forsøk om statlig finansiering av omsorgstjenester i Eldrerådet 15.01.2020, Rådet for mennesker med nedsatt funksjon 16.01.2020 og i Utvalg for helse og familie 20.01.2020.

KS

KS sin styreleder mener at evalueringen fra forsøket viser at det er for tidlig å trekke noen sikre konklusjoner av forsøket, men at det er urealistisk at en slik modell er bærekraftig (ks.no). KS konkluderte med å ikke støtte forsøket fordi de mener at det klart bryter med prinsippet om lokal selvråderett, ettersom en stor del av rammen trekkes tilbake og gis som øremerket tilskudd. KS har heller anbefalt at regjeringen styrker kommunenes mulighet til å delta i nettverk som sammenligner egen praksis enn å utvide forsøket. KS mener at det ikke er realistisk å skalere opp et slikt forsøk til et nasjonalt nivå og samtidig være troverdig. KS mener det ikke er bærekraftig at alle kommuner kan få en slik oppfølging fra en statlig aktør, og at det heller ikke over tid er mulig å skjerme pleie og omsorgssektoren fra omprioriteringer og endringer som andre lovpålagte oppgaver også må forholde seg til.

Vedlegg

- 1 Invitasjon - forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenesten
- 2 Presentasjon fra informasjonsmøte 18.11.2019
- 3 Finansieringsmodell for omsorgstjenester
- 4 Evaluering 2019