Rogaland
Revisjon

24.11.2025

# BÆREKRAFT INNEN PLEIE OG OMSORG

## - Erfaringer fra forvaltningsrevisjonsprosjekter

Svein Kvalvåg, oppdragsansvarlig innen forvaltningsrevisjon

Øystein Lundestad, forvaltningsrevisor

24.11.2025

Rogaland Revisjon

# AGENDA

1. Generelle utviklingstrekk, eldreomsorg og tilpasning av framtidig tjenestetilbud
2. Spørsmål og diskusjon
3. Ressurskrevende tjenester Brukerstyrt personlig assistent (BPA)
4. Spørsmål og diskusjon

BAKTEPPE

# ELDREOMSORG OG TILPASNING AV TJENESTETILBUD

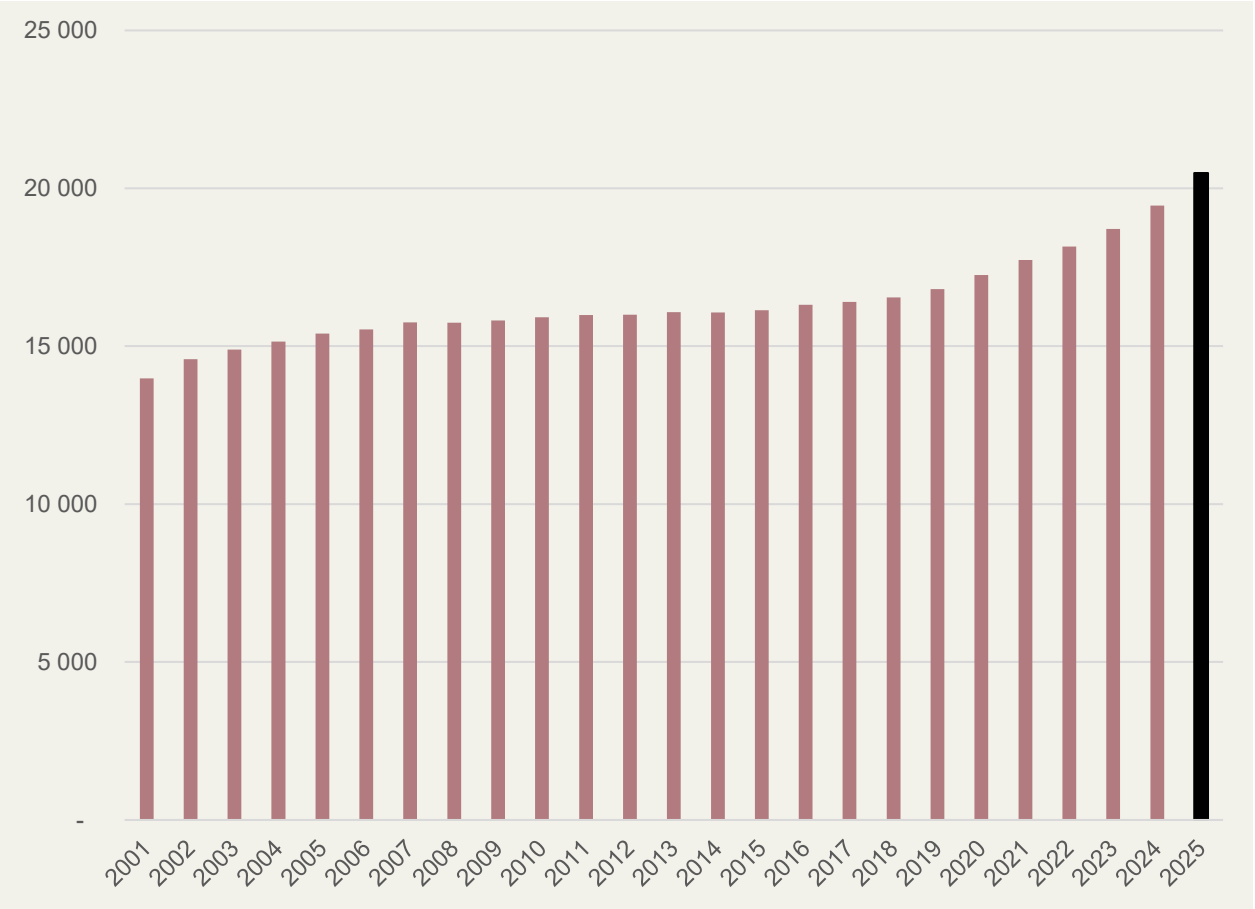


Rogaland Revisjon

# DEMOGRAFISK UTVIKLING

Kommune-Norge står overfor store demografiske endringer. Disse har allerede begynt, og vil bare tilta i styrke i årene framover

Antall innbyggere 80+ år (Rogaland, 2001-2025)




*Kilde: SSB tabell 07459*

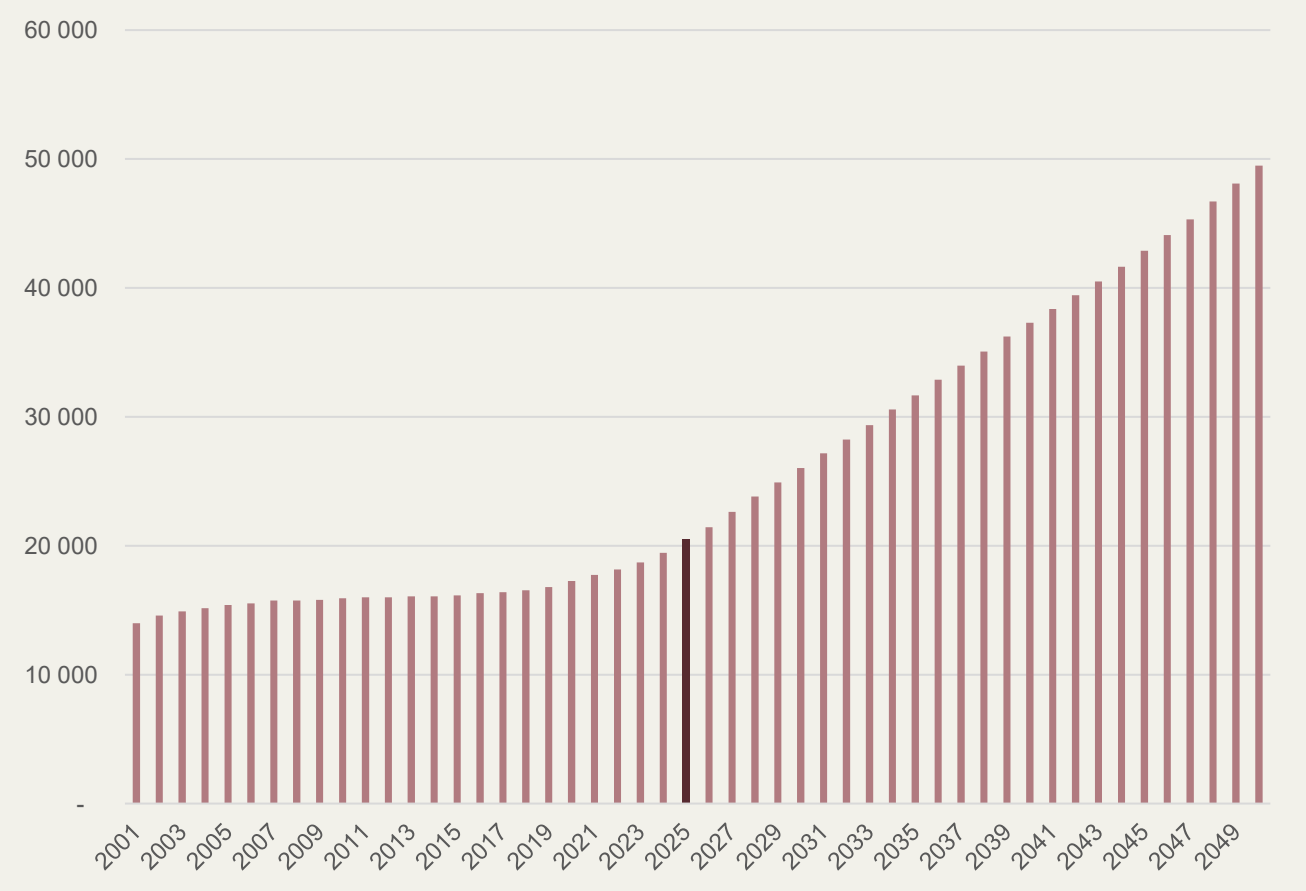
# DEMOGRAFISK UTVIKLING

Kommune-Norge står overfor store demografiske endringer. Disse har allerede begynt, og vil bare tilta i styrke i årene framover

Betydelig økning i antall eldre

- Antall 80+ dobles neste 20 år
- Tilsvarende økning i bl.a. demens

Antall innbyggere 80+ år (Rogaland, 2001-2050)




*Kilde: SSB tabell 07459 og 14288*

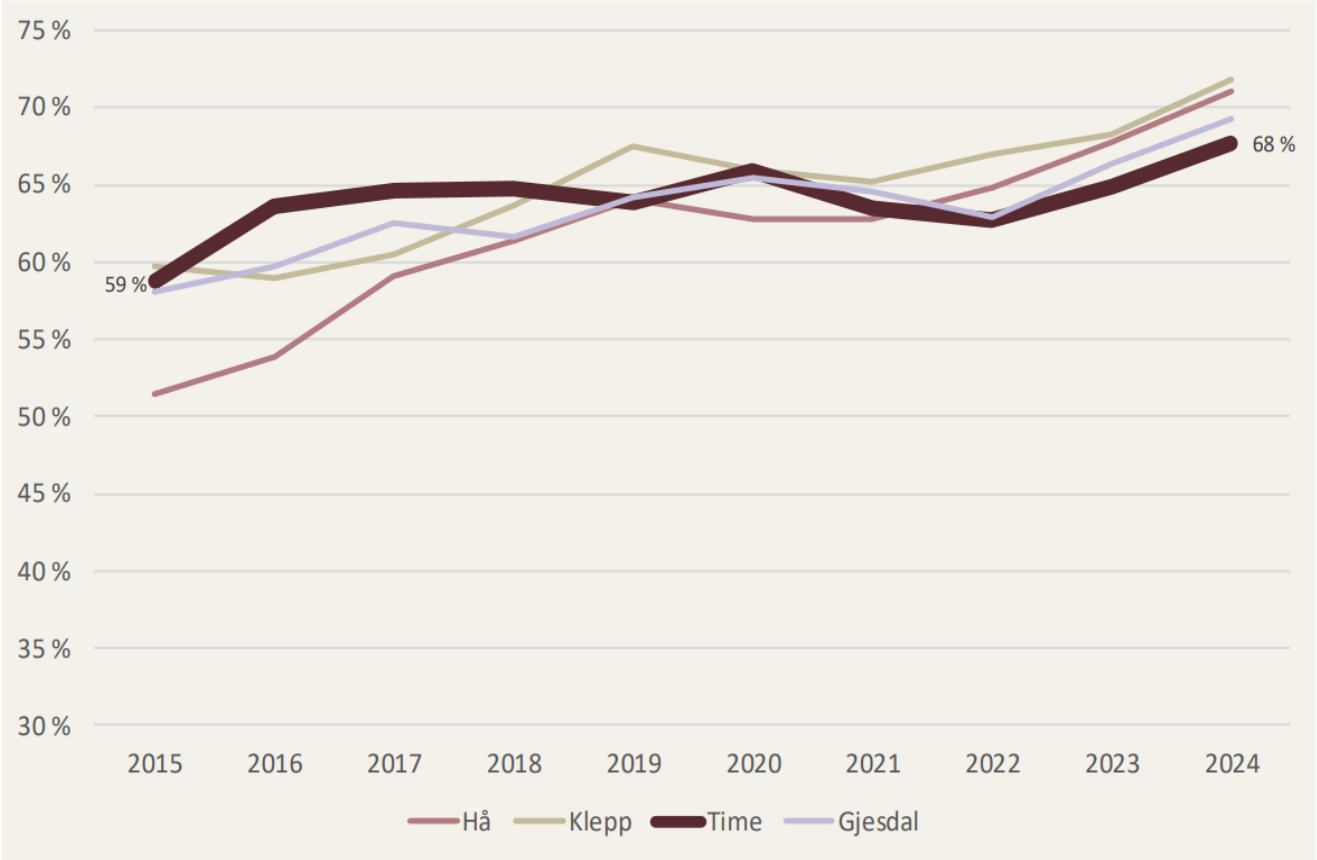
# DEMOGRAFISK UTVIKLING

Kommune-Norge står overfor store demografiske endringer. Disse har allerede begynt, og vil bare tilta i styrke i årene framover

Betydelig økning i antall eldre

- Antall 80+ dobles neste 20 år
- Tilsvarende økning i bl.a. demens

*Figur 37 Andel av innbyggere 80+ som ikke mottar hjemmetjenester eller institusjonstjeneste*




*Kilde: Tabell 12003 i Statistikkbanken og befolkningstall i Framsikt*[46]

# HELSEMESSIG UTVIKLING

Kommune-Norge står overfor store demografiske endringer. Disse har allerede begynt, og vil bare tilta i styrke i årene framover

Betydelig økning i antall eldre

- Antall 80+ dobles neste 20 år
- Tilsvarende økning i bl.a. demens

Antall personer med demens (Rogaland, 2025-2050)

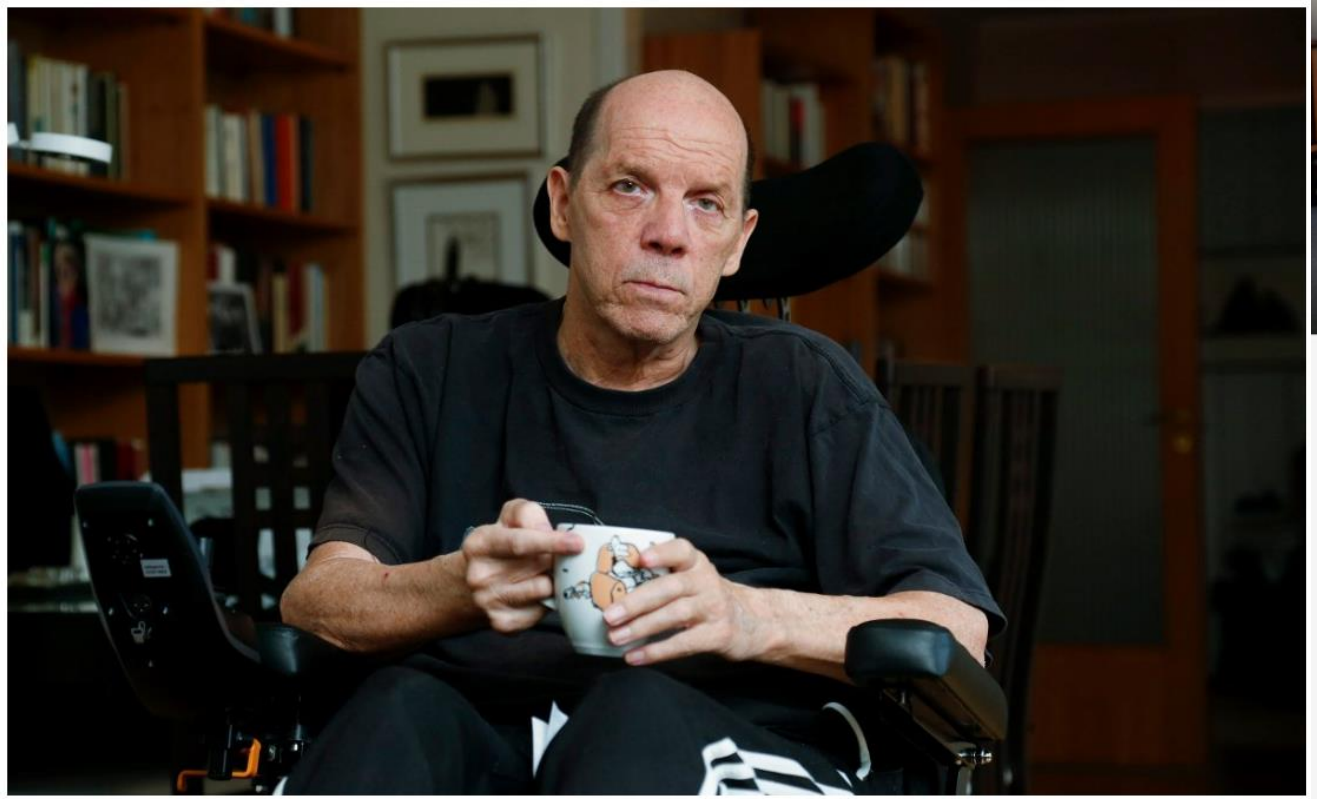
*Kilde: Demenskartet.no*

# SAMFUNNSMESSIG UTVIKLING

Debatt

Tjenestemottaker

## Dette går på verdigheten løs



Avhengig av hjelp: Per Drevland er avhengig av hjelp fra Karmøy kommune. Foto: Arkivfoto: Alf-Robert Sommerbakk

Tjenesteyter

[redacted]

## En uverdig utvikling i eldreomsorgen

UVERDIG: Når ansatte må ta dobbeltvakter, ikke rekker å gå p Vis mer

## Det snakkes stadig om effektivisering, budsjettdisiplin og innsparing i helse- og omsorgstjenesten.

Av En hjemmesykepleier som fortsatt prøver å holde ut

# EKSEMPEL: HJEMMETJENESTEN, SANDNES KOMMUNE



Rogaland Revisjon

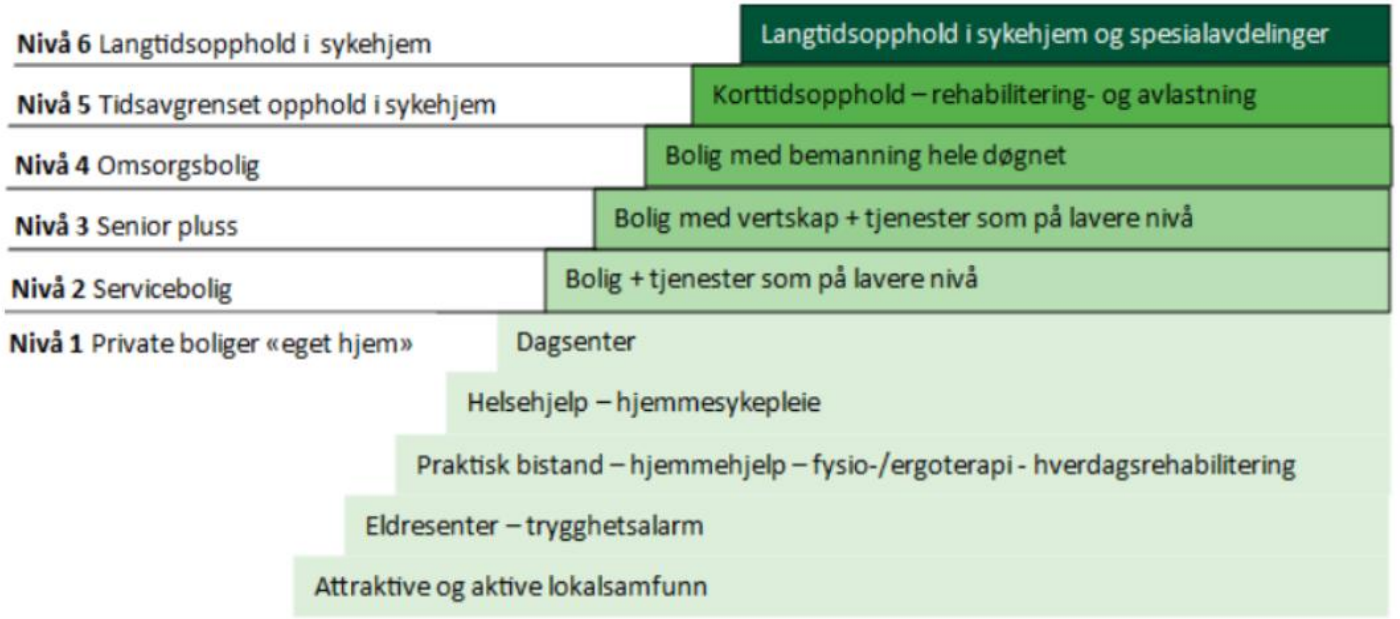
# EKSEMPEL: HJEMMETJENESTEN SANDNES

Hvordan arbeides det med å nå målet om at flest mulig eldre skal kunne bo lengst mulig hjemme?

Vi skulle undersøke:

- ✅ Organisering
- ✅ Samhandling og koordinering
- ✅ Ansattes rammebetingelser
- ✅ Brukernes opplevelse

Omsorgstrapp, etter LEON-prinsippet (Sandnes kommune)



# EKSEMPEL: HJEMMETJENESTEN SANDNES

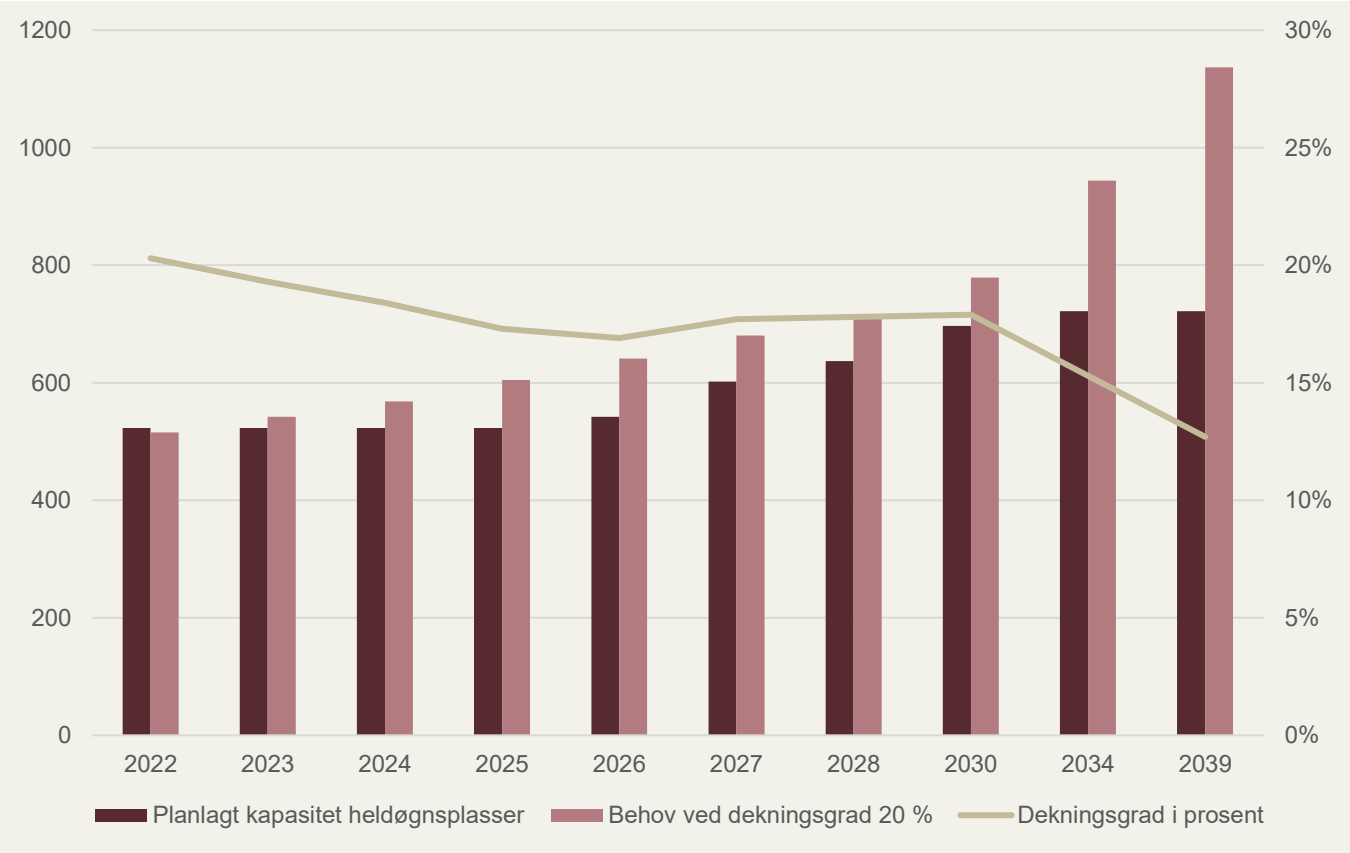
Hvordan arbeides det med å nå målet om at flest mulig eldre skal kunne bo lengst mulig hjemme?

Vi skulle undersøke:

- ✅ Organisering
- ✅ Samhandling og koordinering
- ✅ Ansattes rammebetingelser
- ✅ Brukernes opplevelse

Hva lærte vi?

Kapasitet og dekningsgrad heldøgnsplasser (Sandnes 2022-2039)



# EKSEMPEL: HJEMMETJENESTEN SANDNES

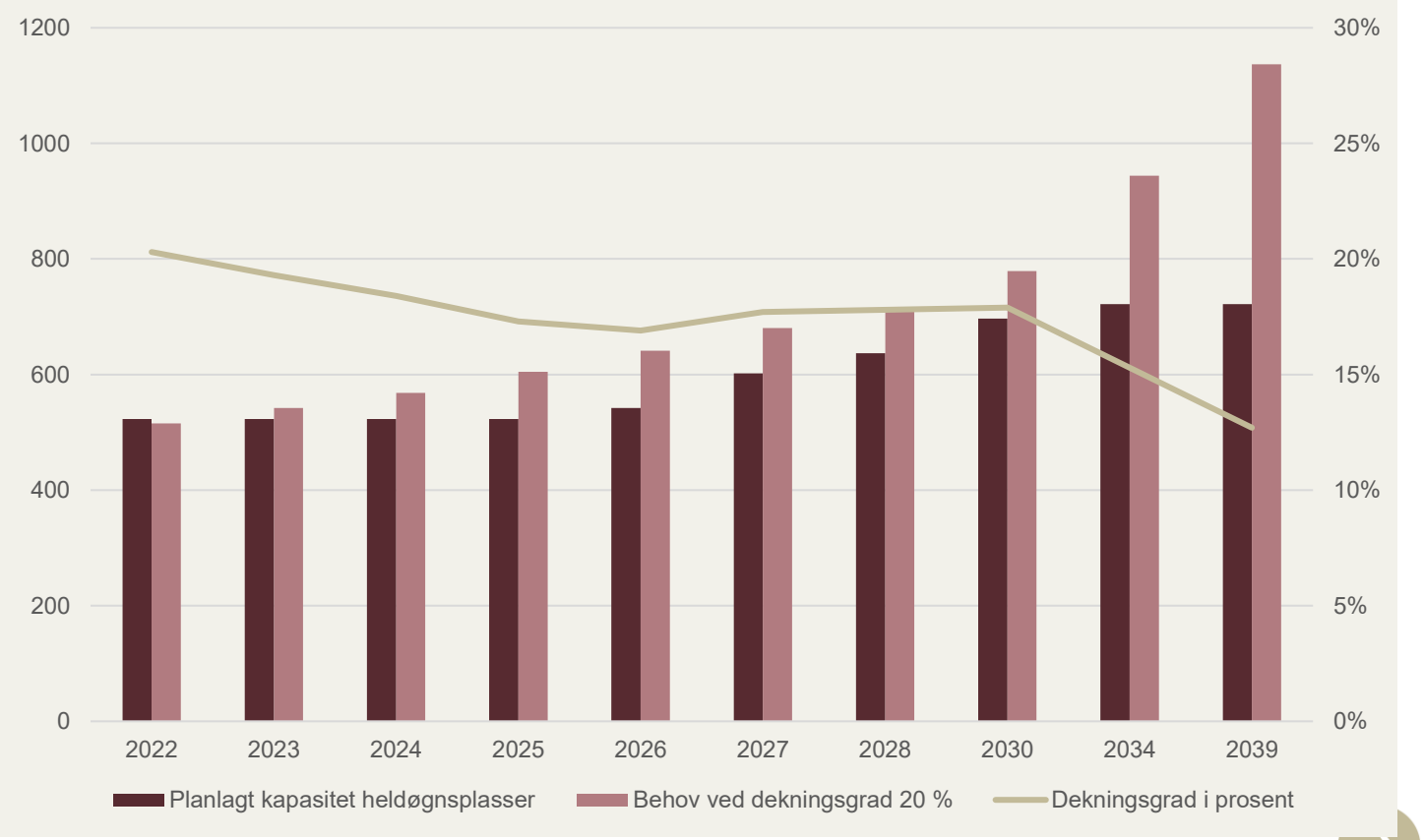
Hvordan arbeides det med å nå målet om at flest mulig eldre skal kunne bo lengst mulig hjemme?

Vi skulle undersøke:

- ✅ Organisering
- ✅ Samhandling og koordinering
- ✅ Ansattes rammebetingelser
- ✅ Brukernes opplevelse

Hva lærte vi?

Kapasitet og dekningsgrad heldøgnsplasser (Sandnes 2022-2039)



# EKSEMPEL: HJEMMETJENESTEN SANDNES

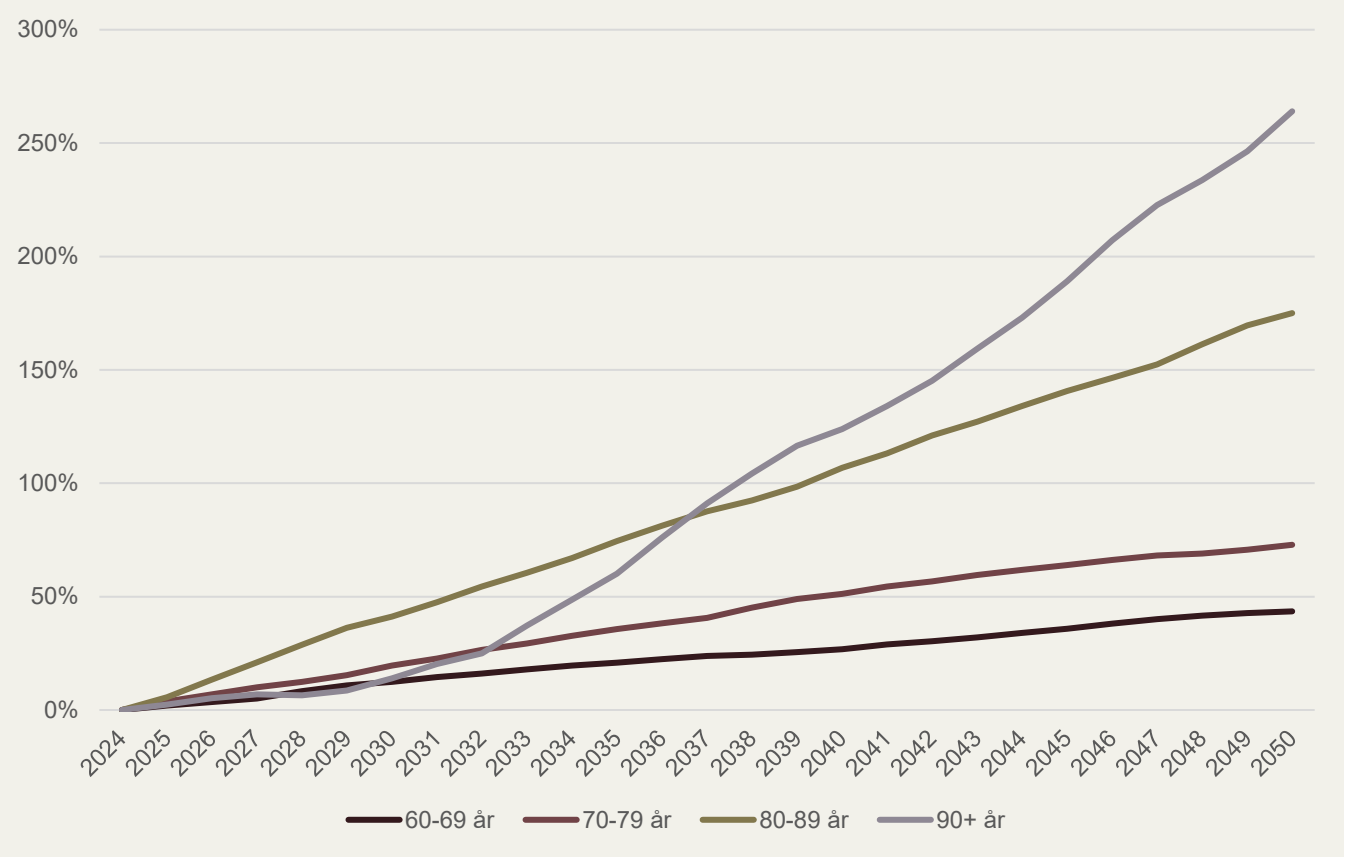
Hvordan arbeides det med å nå målet om at flest mulig eldre skal kunne bo lengst mulig hjemme?

Vi skulle undersøke:

- ✅ Organisering
- ✅ Samhandling og koordinering
- ✅ Ansattes rammebetingelser
- ✅ Brukernes opplevelse

Hva lærte vi?

Utvikling innbyggere, prosentvis endring (Sandnes 2024-2050)



# EKSEMPEL: HJEMMETJENESTEN SANDNES

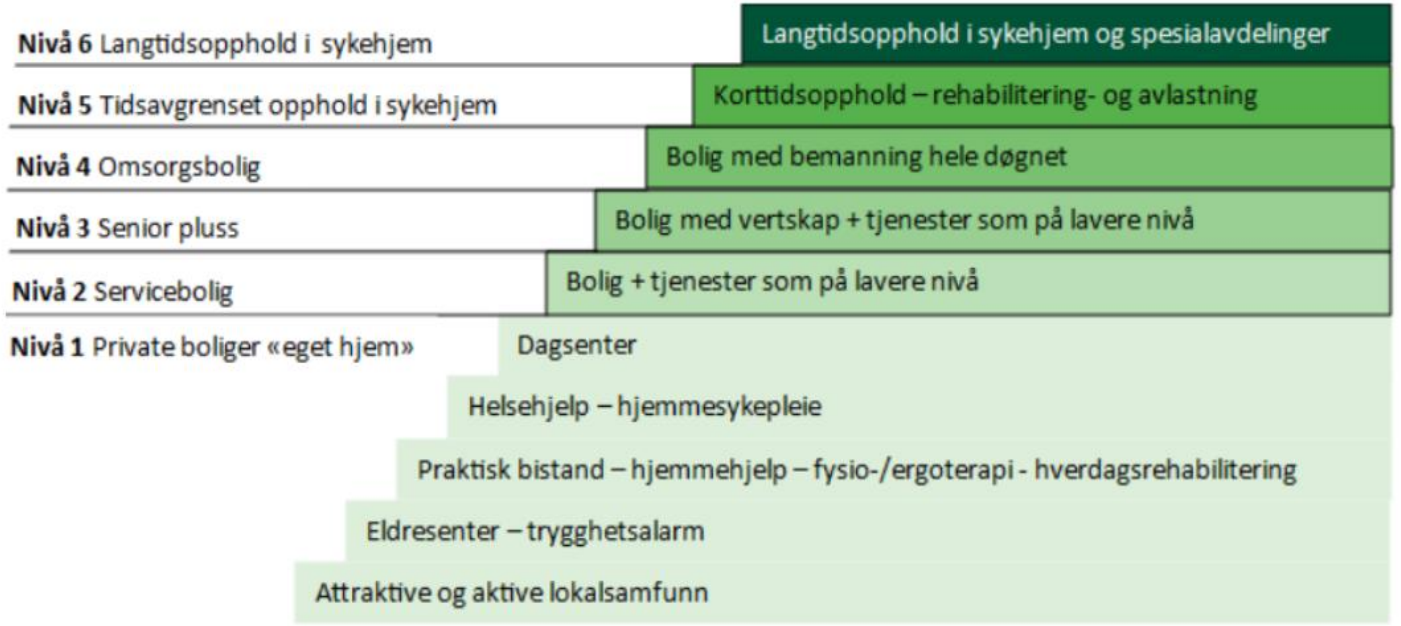
Hvordan arbeides det med å nå målet om at flest mulig eldre skal kunne bo lengst mulig hjemme?

Vi skulle undersøke:

- ✅ Organisering
- ✅ Samhandling og koordinering
- ✅ Ansattes rammebetingelser
- ✅ Brukernes opplevelse

Hva lærte vi?

Omsorgstrapp, etter LEON-prinsippet (Sandnes kommune)



# EKSEMPEL: BÆREKRAFTIG ELDREOMSORG, TIME KOMMUNE



Rogaland Revisjon

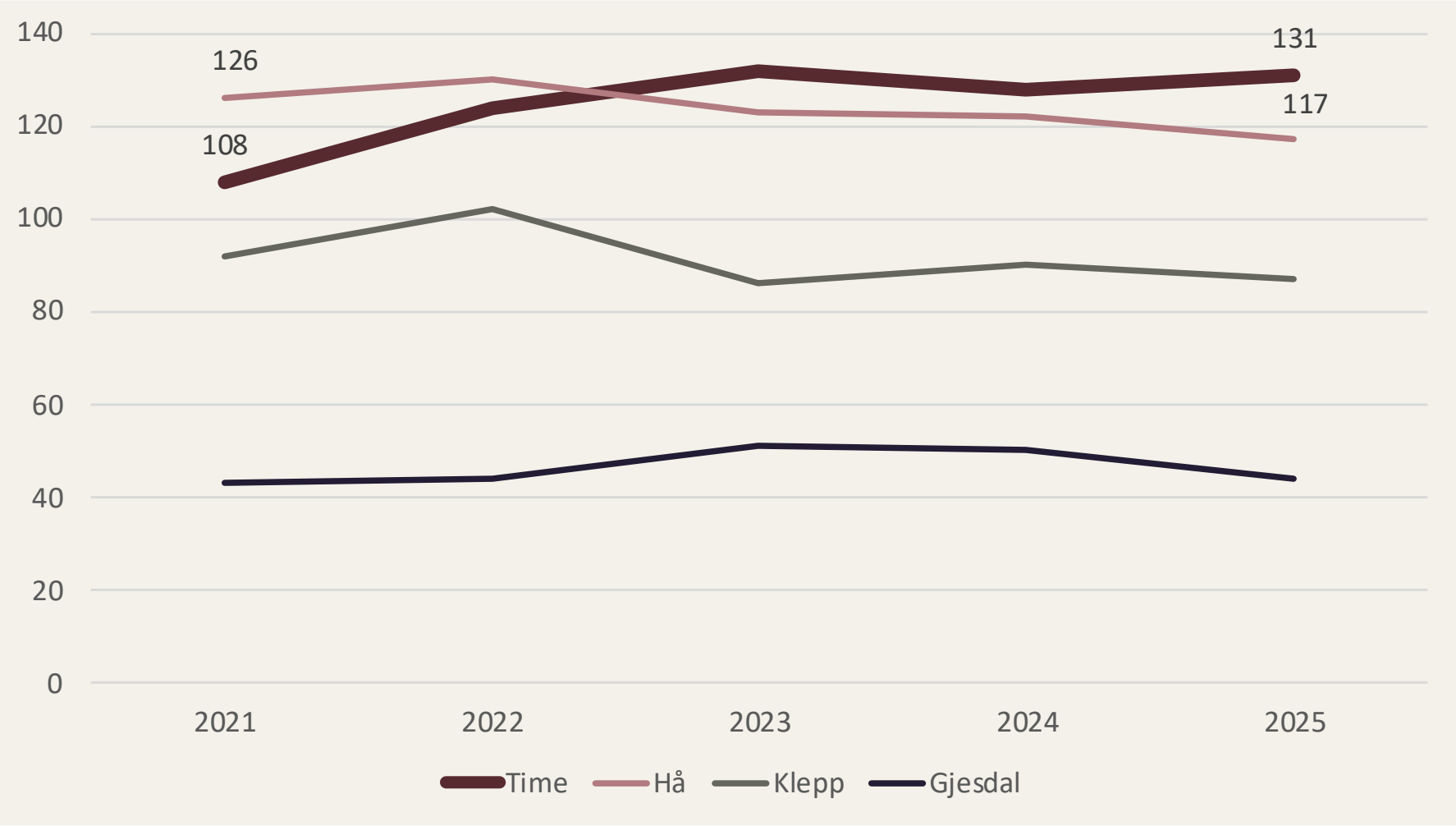
# HVORDAN HAR VI FORSTÅTT ØKONOMISK BÆREKRAFT INNEN PLEIE OG OMSORG?

- Utgifter på nivå med, eller lavere enn, sammenlignbare kommuner
- **Tilstrekkelig kapasitet på alle nivåer i tjenestetrappen for å møte brukernes behov på beste nivå**
- Pleiere (spesielt på lavere trinn) har nødvendige rammebetingelser for å jobbe mestringsrettet
- Aldersvennlige bomiljøer
- Forebygge ensomhet: Tilrettelegge for møteplasser og sosiale fellesskap
- Mobilisere frivilligheten for økt trivsel og aktivitet
- God utnyttelse av eksisterende kapasitet/kompetanse og god tilgang på nødvendig fagkompetanse

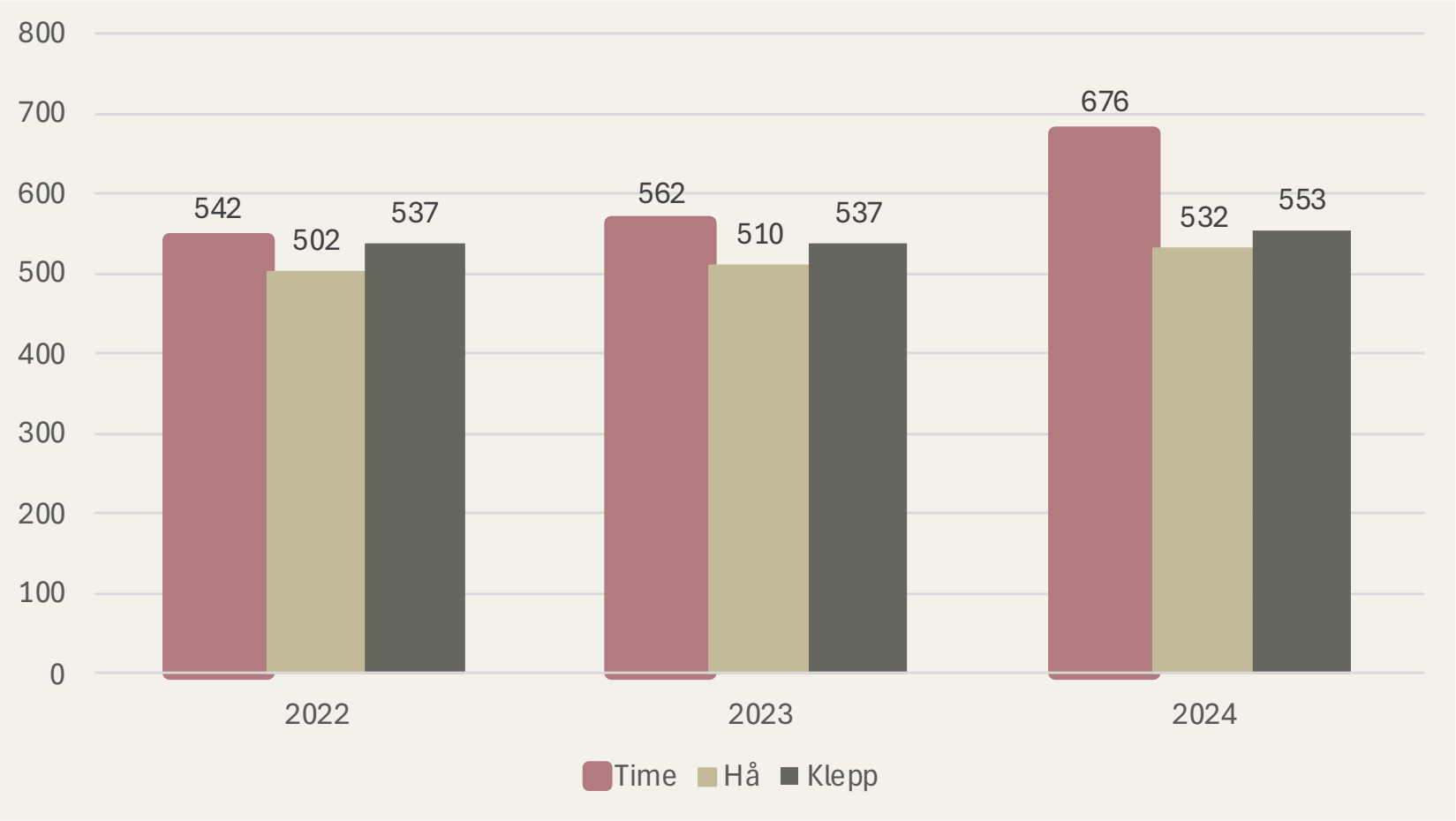
# TIME KOMMUNE 2023/2024: OPPHOPNING I TJENESTETRAPPEN

- **2023/2024:** Mangel langtidsplasser. Press på hele tjenestetrappen
- Halvparten av korttidsplassene «blokkert» av langtidsventende pasienter
- Hjemmetjenesten måtte ta imot *sykere* brukere, økt kompleksitet i pleien, utfordrende å jobbe mestringsrettet
- **Våren 2025:** Betydelig bedring. Redusert venteliste/bedre tilgang
- Flere dødsfall på sykehjem, frigjorde langtidsplasser
- Spesielt fire faktorer som hadde betydning for kapasitetsutfordringene

# TIME: ØKNING I ANTALL INNBYGGERE 90 +

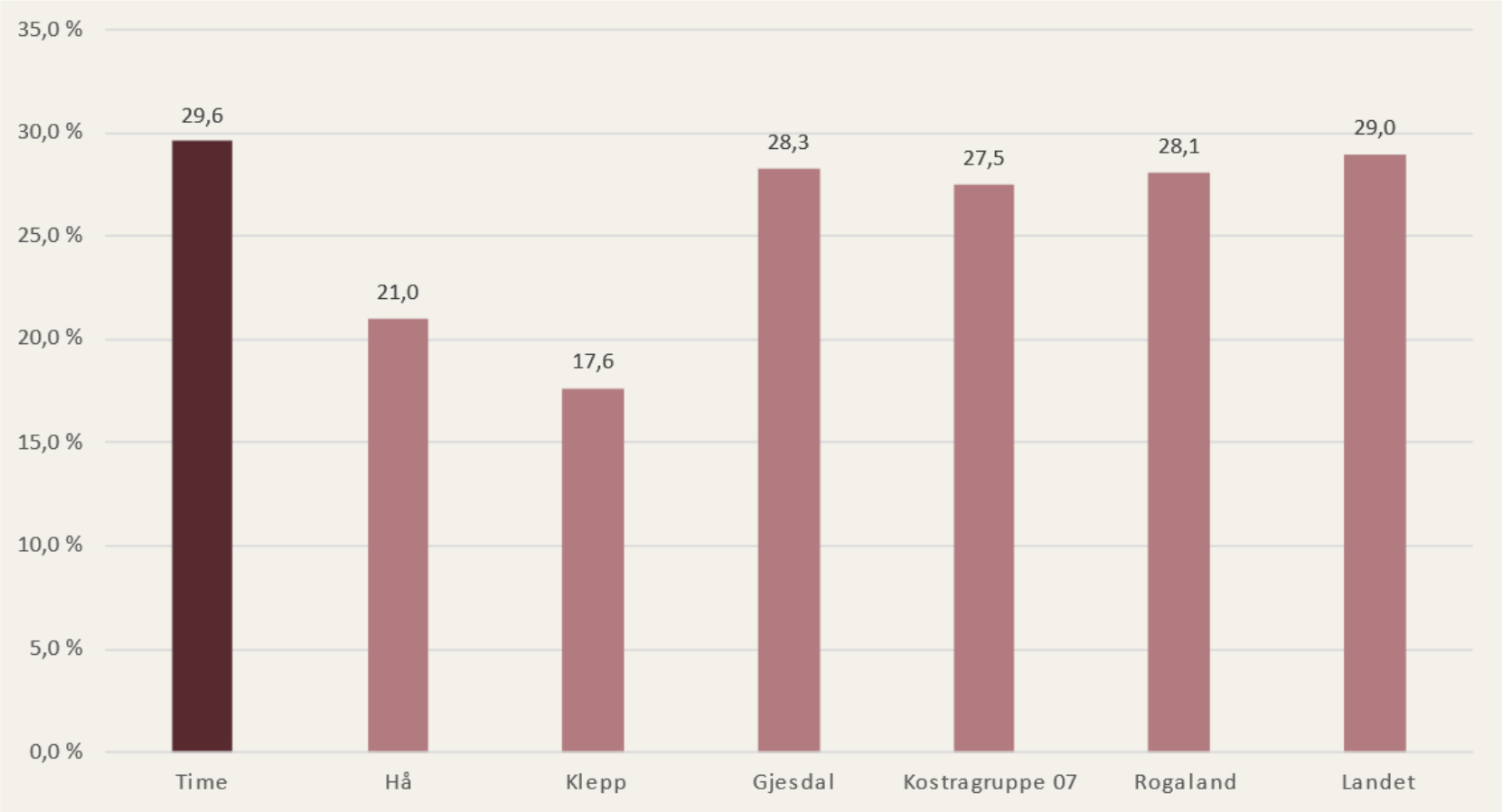


# FLERE BLIR SKREVET UT FRA SYKEHUSET TIL TIME

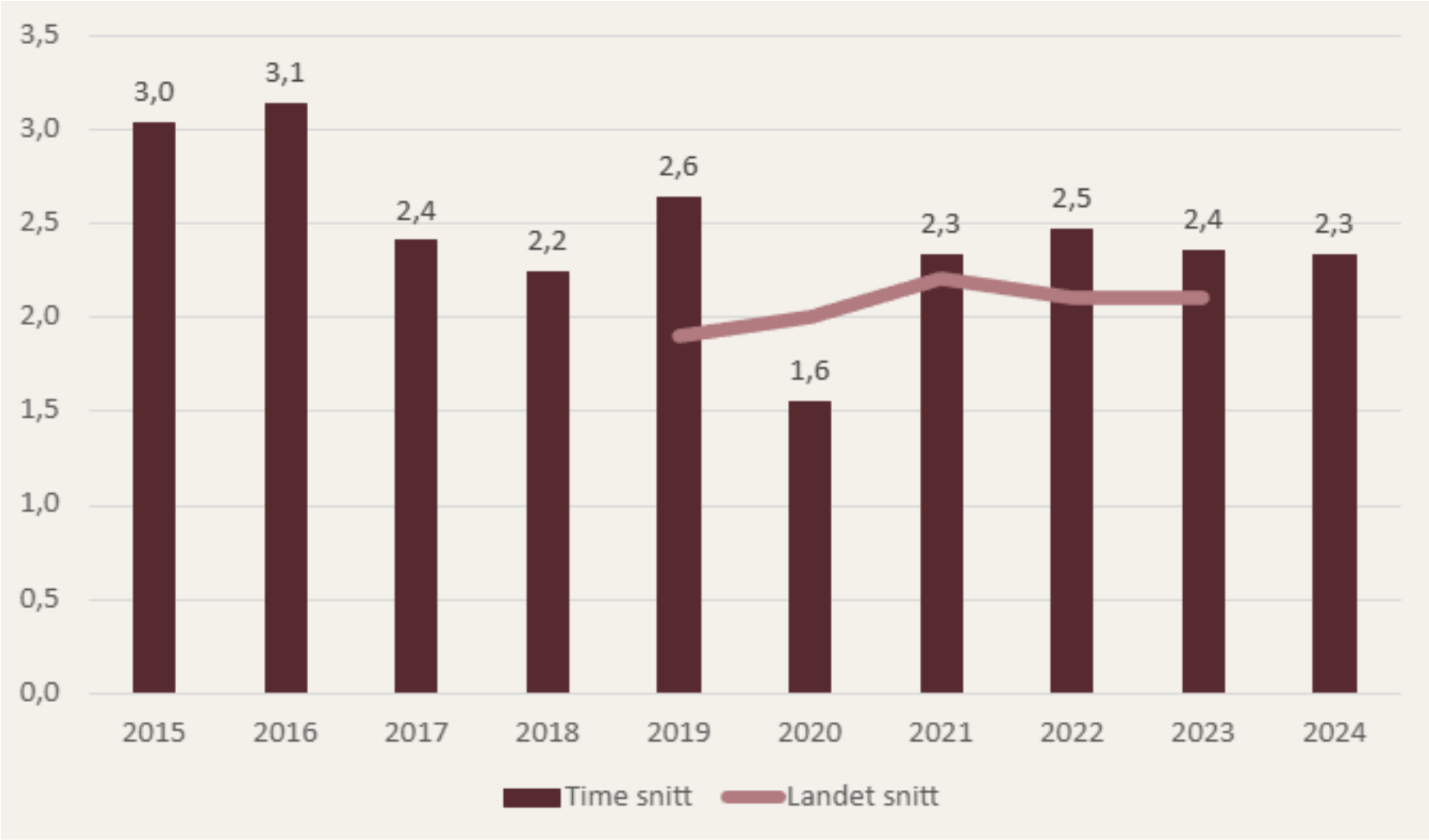


# FLERE MED OMFATTENDE BISTANDSBEHOV I TIME

*Figur 29 Andel av alle brukere som har et omfattende bistandsbehov i 2024*



# GJENNOMSNITTLIG BOTID FOR LANGTIDSOPPHOLD ER HØYERE I TIME ENN LANDSSNITTET



# SPØRSMÅL OG DISKUSJON

Hvordan sikre en bærekraftig mestrings-/tjenestetrapp som er rigget for fremtiden?

En bærekraftig kommuneøkonomi i årene fremover betyr mer hjemmebasert hjelp, lavere tilgang på institusjonsplass, høyere terskel for tjenester, i tillegg til økt egenbetaling.

- Hvordan skal man få dette til?
- Hvordan få med folkevalgte, pårørende, brukere (og media) på dette?

Syv minutter diskusjon rundt bordet, åtte minutter plenumsdiskusjon.

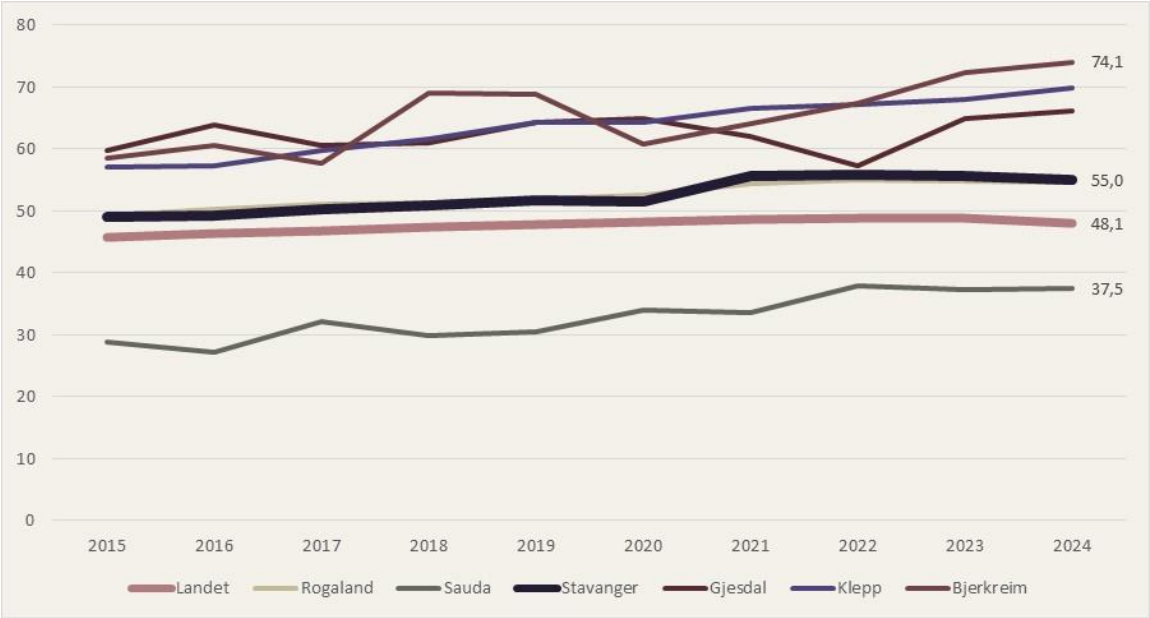
# YNGREOMSORG: RESSURSKREVENDE TJENESTER, TIME KOMMUNE

24.11.2025

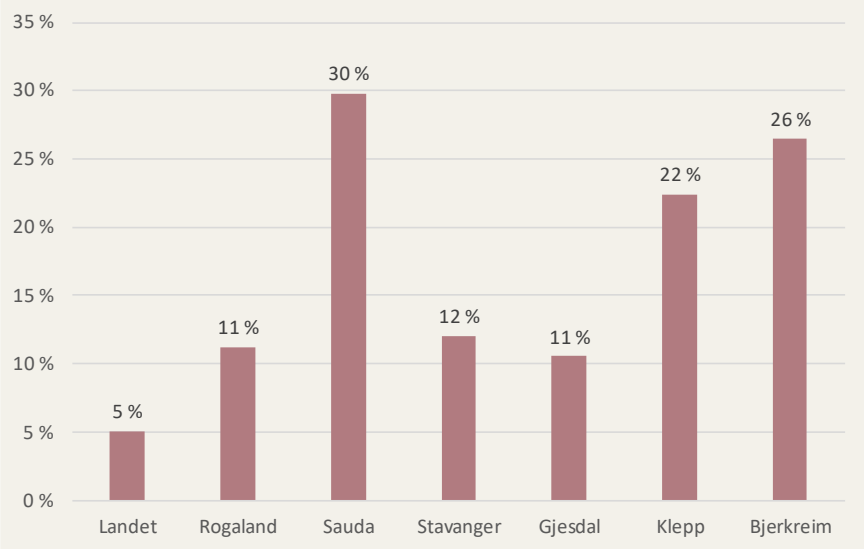
Rogaland Revisjon

# EN STADIG STØRRE ANDEL YNGRE BRUKERE

*Andel av brukere av hjemmetjenester 0-66 år*




*Vekst i andel brukere mellom 0-66 fra 2015-2024*



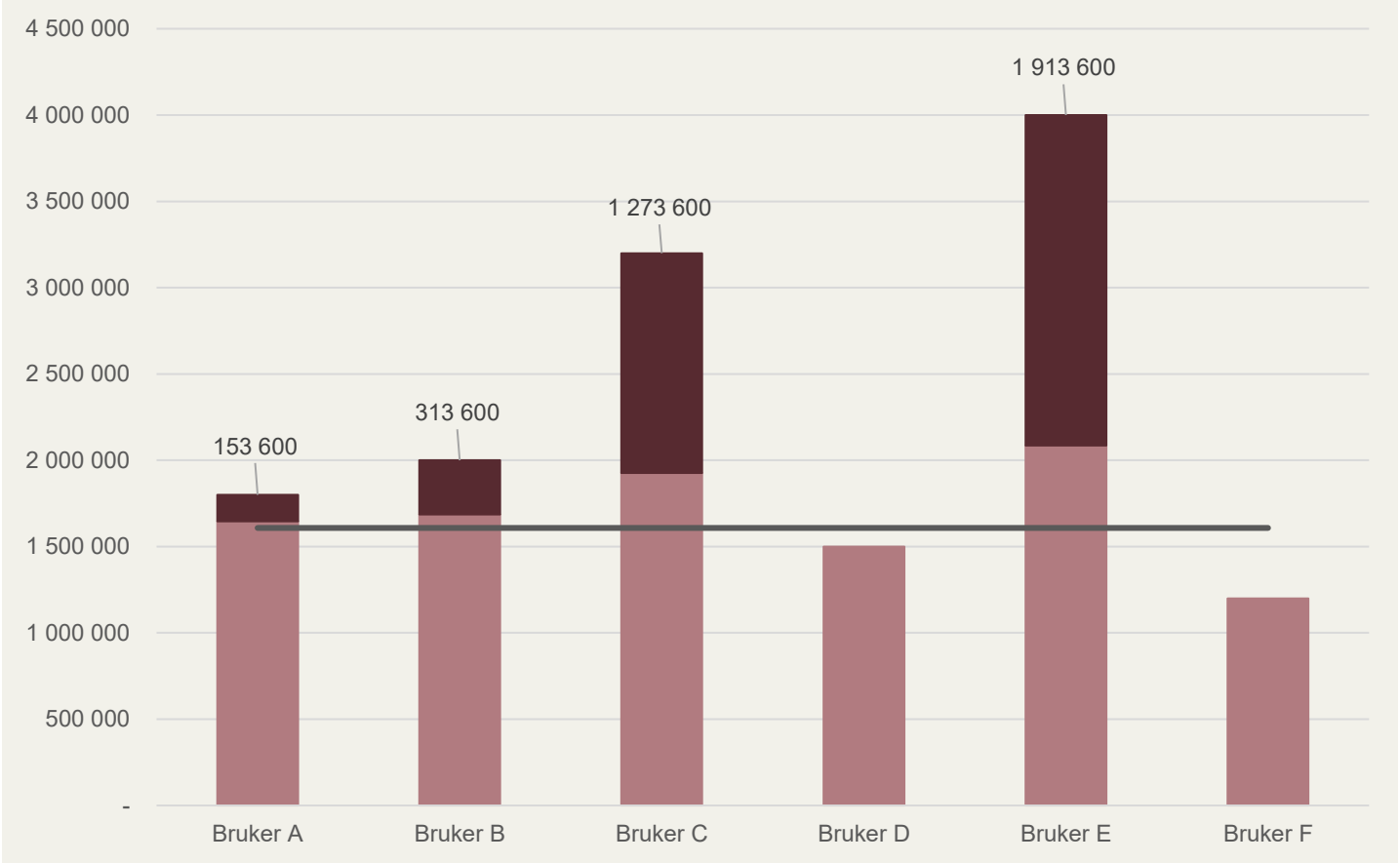
# EKSEMPEL: RESSURSKREVENDE TJENESTER

Statlig tilskuddsordning til ressurskrevende tjenester innen helse, sosial og omsorg (< 67 år)

Kommunene får refundert 80 % av **direkte netto lønnsutgifter** pr. bruker som overstiger et gitt beløp (2023: 1 608 000 kr/år)

Kommunene dekker sine utgifter under terskelen, og 20 % over

Illustrasjon statlig tilskuddsordning

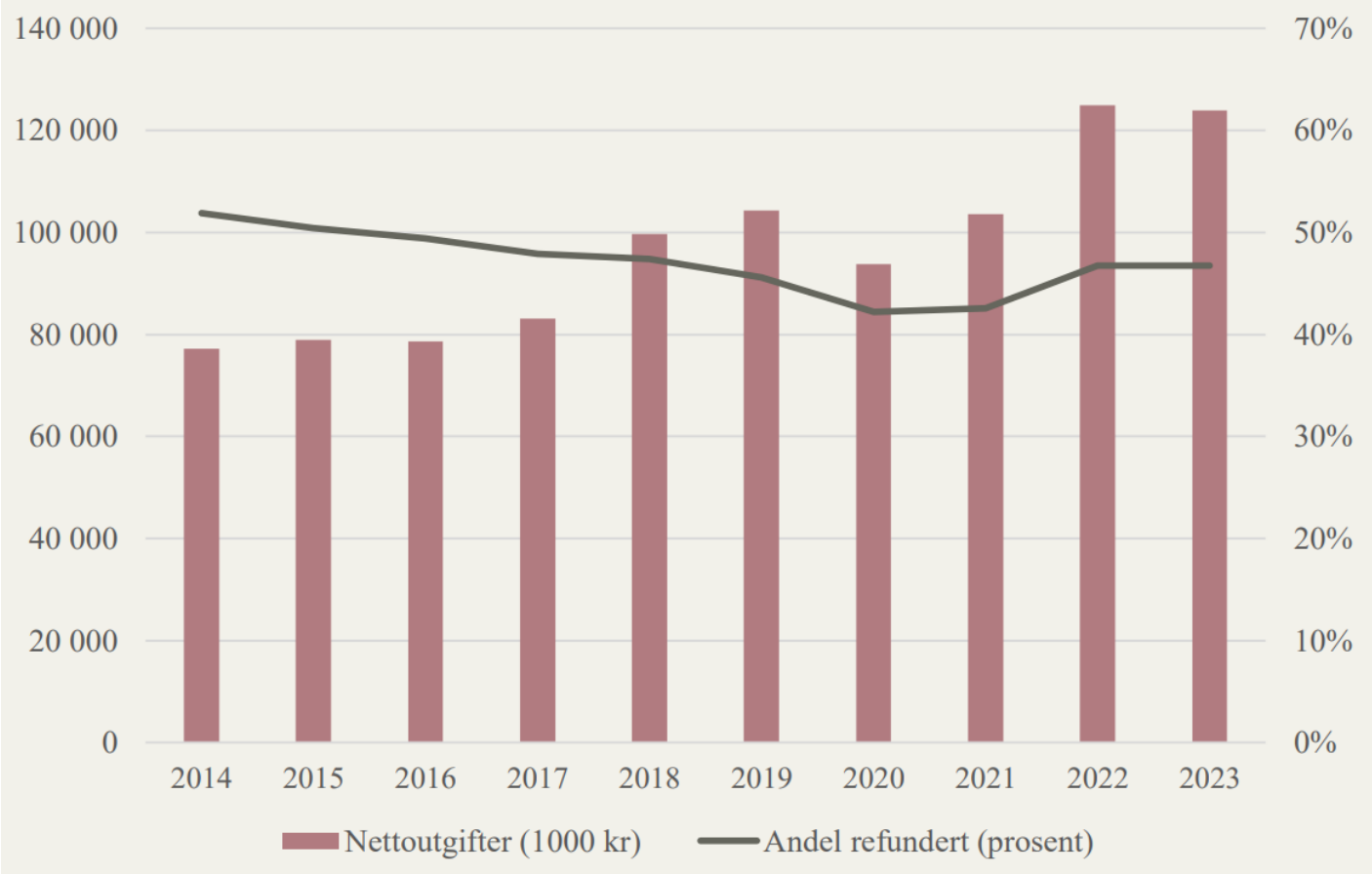


# EKSEMPEL: RESSURSKREVENDE TJENESTER

Kommunale tall (2014-2023):

- Økning i antall: 23,1 %
- Økning i utgifter: 60,5 %
- Nettoutgifter 2023: 123,9 mill.
- Refundert 2023: 57,9 mill.

Utgifter og refusjonsandel (Time kommune, 2014-2023)



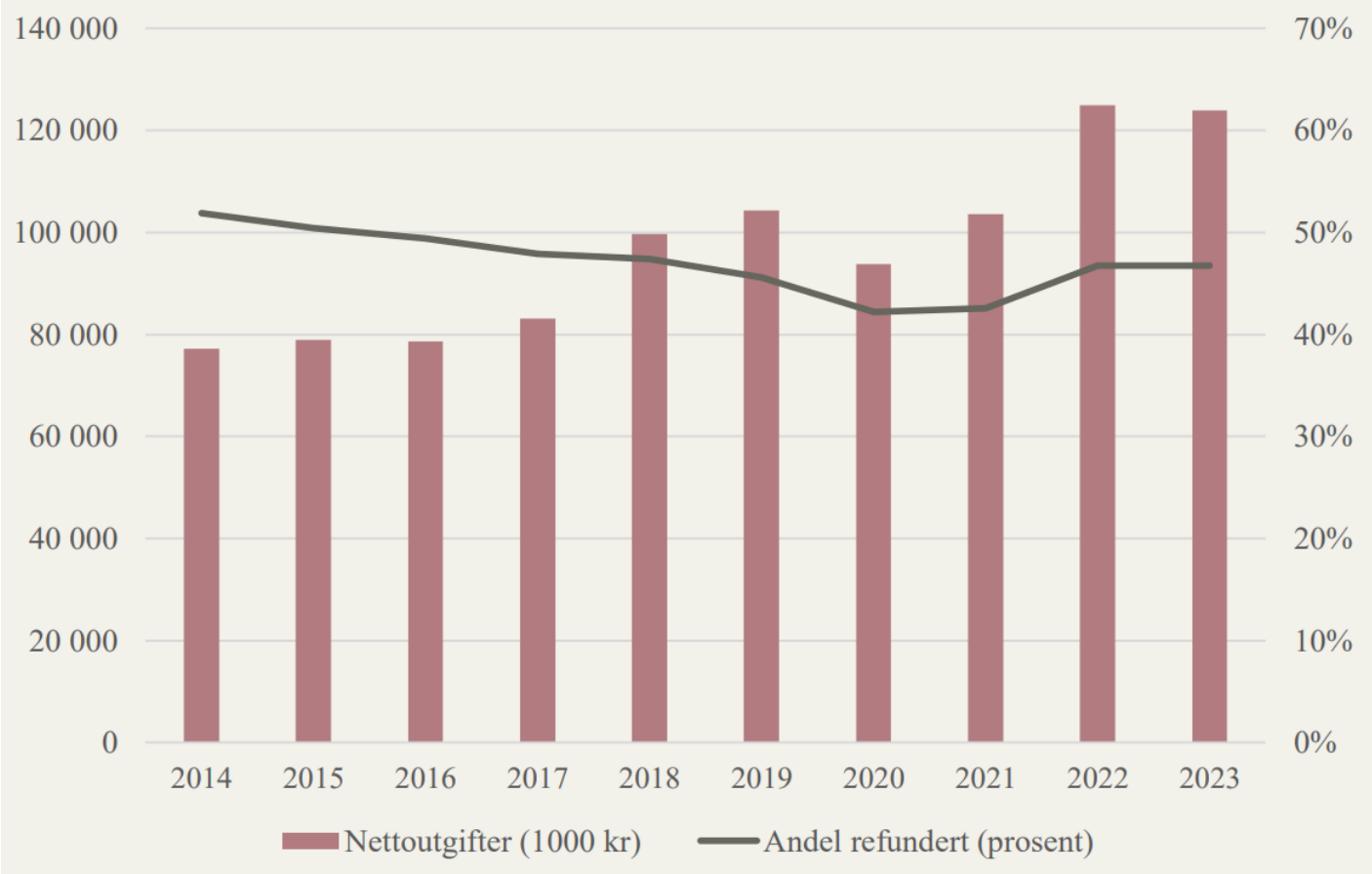

*Kilde: Helsedirektoratet*

# EKSEMPEL: RESSURSKREVENDE TJENESTER

Kommunale tall (2014-2023):

- Alder: Nesten alle er < 50 år, 40 % er < 30 år
- Jevnt fordelt mellom psykiske og fysiske funksjonsvariasjoner
- Som oftest tjenestebehov på om lag 5 000-10 000 årstimer (ofte 1:1 bemanning 24/7/365)
- Kostnad: 2-5 mill. kr/år/bruker

Utgifter og refusjonsandel (Time kommune, 2014-2023)



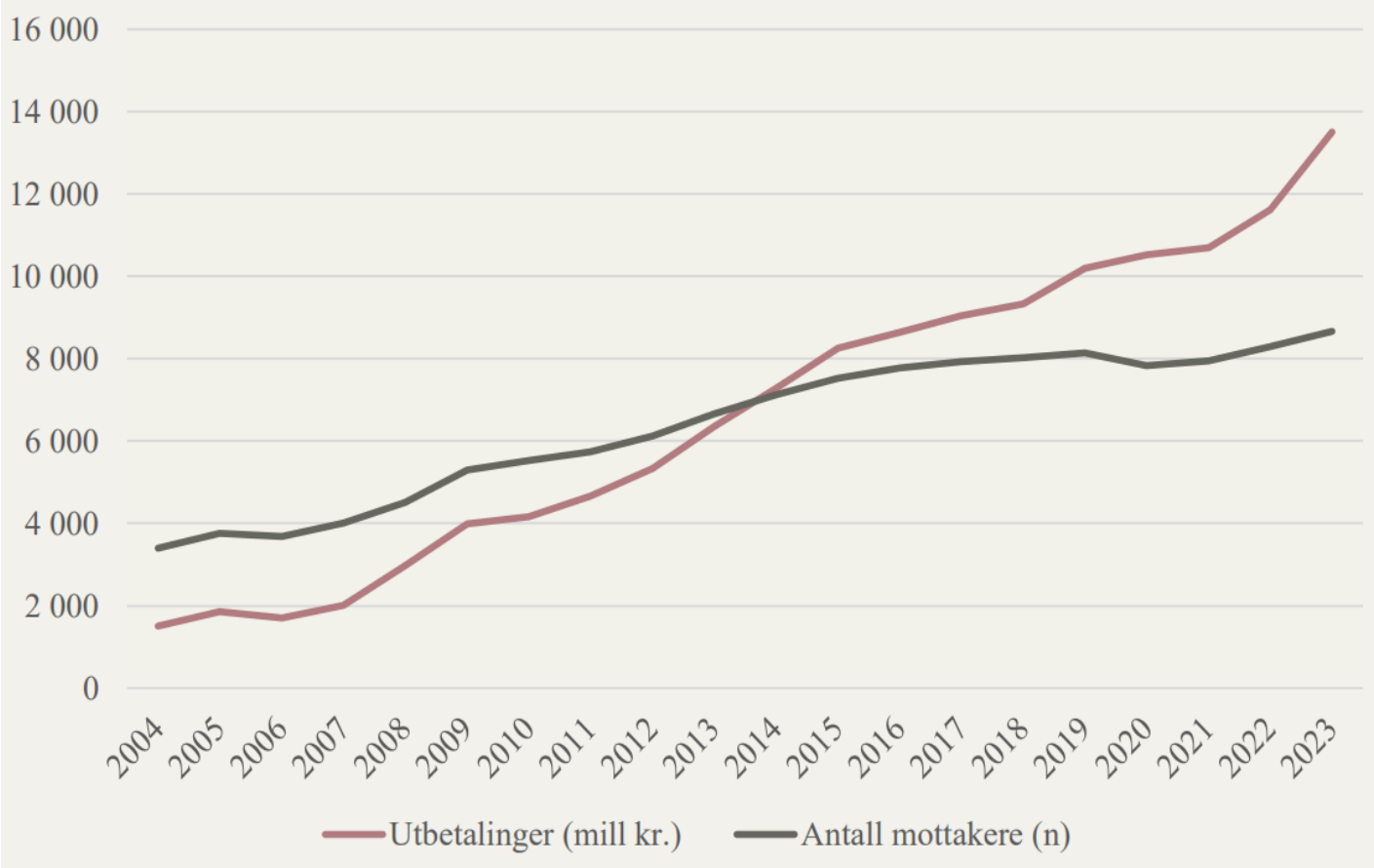

*Kilde: Helsedirektoratet*

# EKSEMPEL: RESSURSKREVENDE TJENESTER

Nasjonale tall (2004-2023):

- Mer enn dobling av antall mottakere: 3398 til 8665
- Nesten tidobling av statlige utbetalinger: 1,5 til 13,5 mrd.
- Dette til tross for strengere regelverk og innstramminger, inkl. endringer f.o.m. 2025

Figur n: Utbetaling og mottakere (Norge, 2004-2023)




*Kilde: Helsedirektoratet (2019), og senere tildelingsbrev*

# RESSURSKREVENDE TJENESTER: ANBEFALINGER

Kommunen bør:

1. vurdere ei mer aktiv og systematisk tilnærming til forventet behovs- og aktivitetsnivå
2. sørge for bedre dokumentasjon av brukerens stemme i vedtak og/eller saksinnstilling
3. vurdere om en i vedtakene skal legge mer vekt på å synliggjøre faglige begrunnelser
4. vurdere å skaffe seg bedre dokumentasjon for timeverk utført av eksterne leverandører

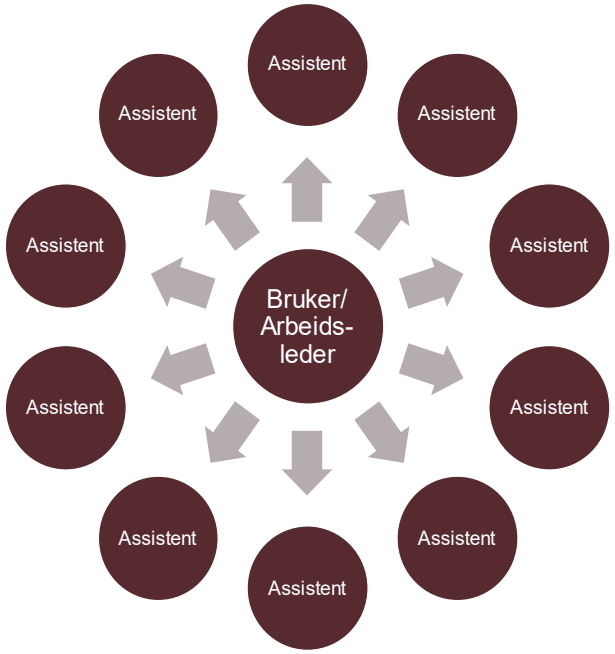
# EKSEMPEL: BPA-ORDNINGEN, KARMØY KOMMUNE



Rogaland Revisjon

# HVA ER BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTENT?

- BPA: En alternativ måte å organisere praktisk bistand, opplæring og støttekontakt på, for personer med nedsatt funksjonsevne
- Kjernen i ordningen er brukerstyring ved at brukeren selv er arbeidsleder
- Bestemmer når og hvordan tjenestene skal utføres og har det daglige  ansvaret for assistentene
- En BPA-ordning kan se slik ut:




- Assistentene er ansatt hos den valgte tjenesteleverandøren. Ingen formelle utdanningskrav. Personlig kjemi
- Dersom bruker ikke kan være arbeidsleder, kan rollen ivaretas av en som kjenner bruker godt

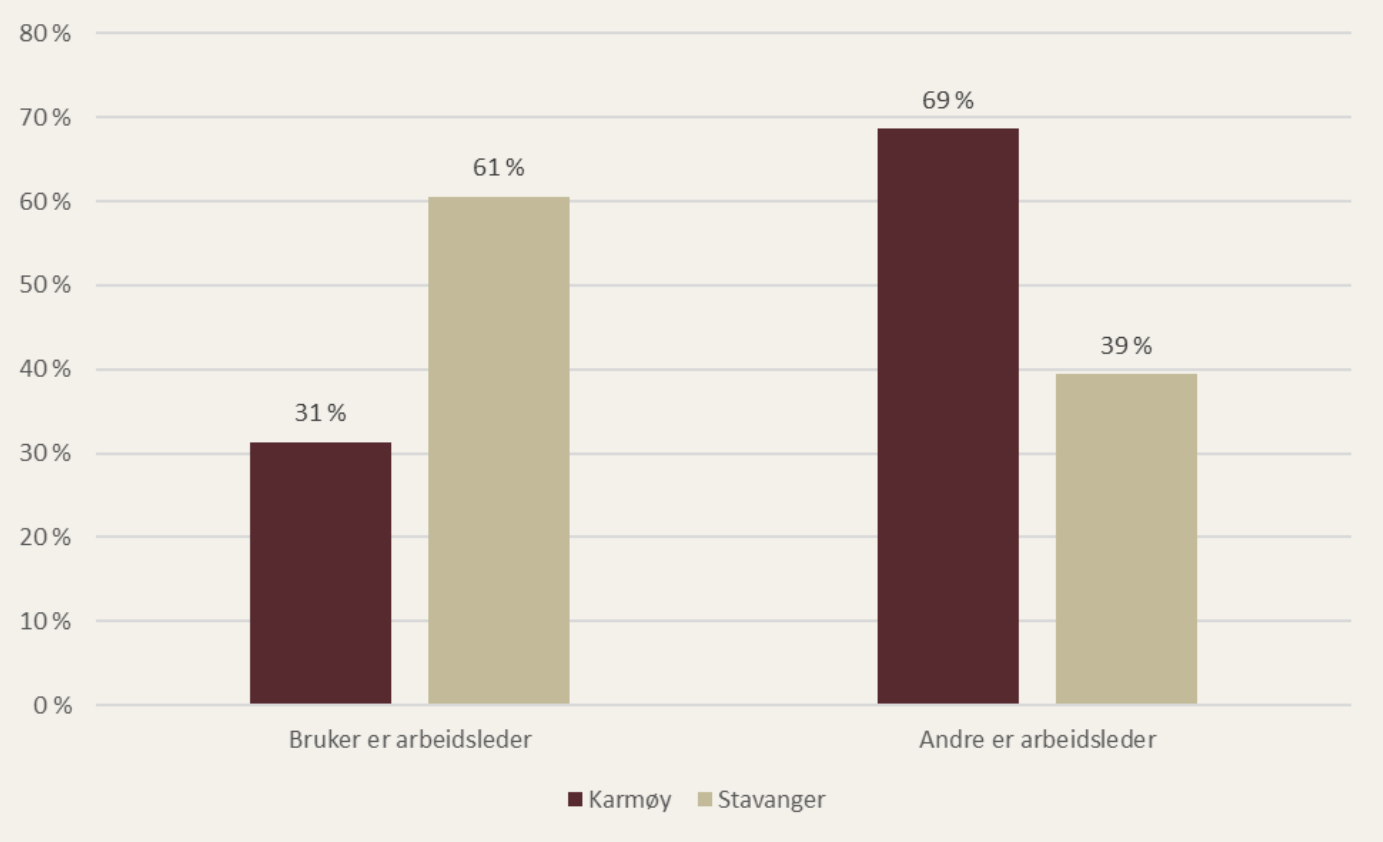
# FRITT BRUKERVALG I KARMØY

- Kommunene avgjør selv om de ønsker å levere ordningene eller om de vil kjøpe fra private leverandører

- Karmøy har fritt brukervalg for BPA. Brukerne kan velge mellom 12 private leverandører, i tillegg til den kommunale

- I Stavanger er det i dag totalt 5 leverandører, hvorav kommunen selv er en av disse

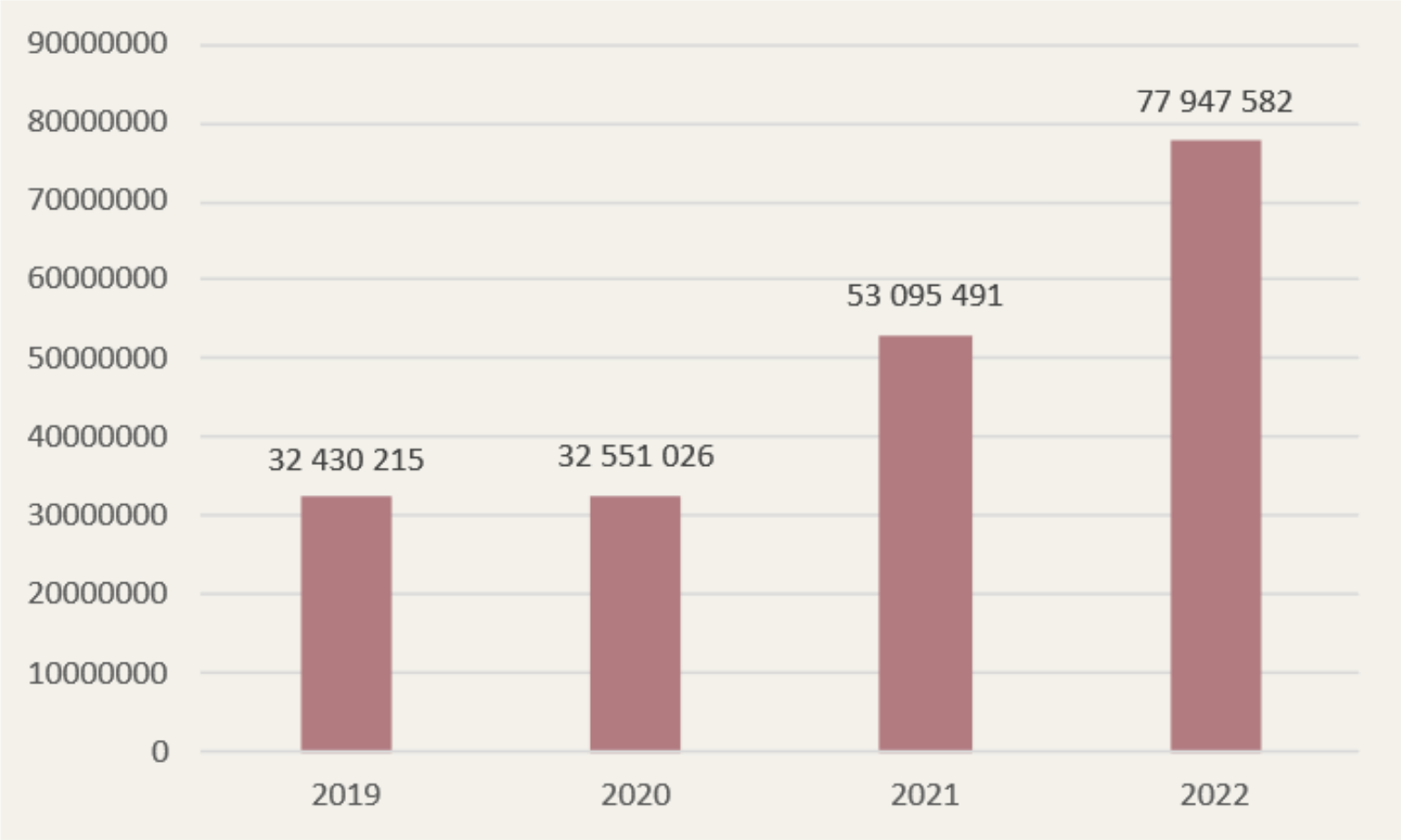
# ORDNINGER DER ANDRE ENN BRUKER SELV ER ARBEIDSLEDER




- Hovedforklaring: Mange voksne brukere har medarbeidsleder. Dette gjelder 26 av 35 ordninger

# BRUKERVEKST OG UTGIFTSVEKST

*Figur 11 Karmøy kommunes netto utgifter forbundet med BPA-ordningen*

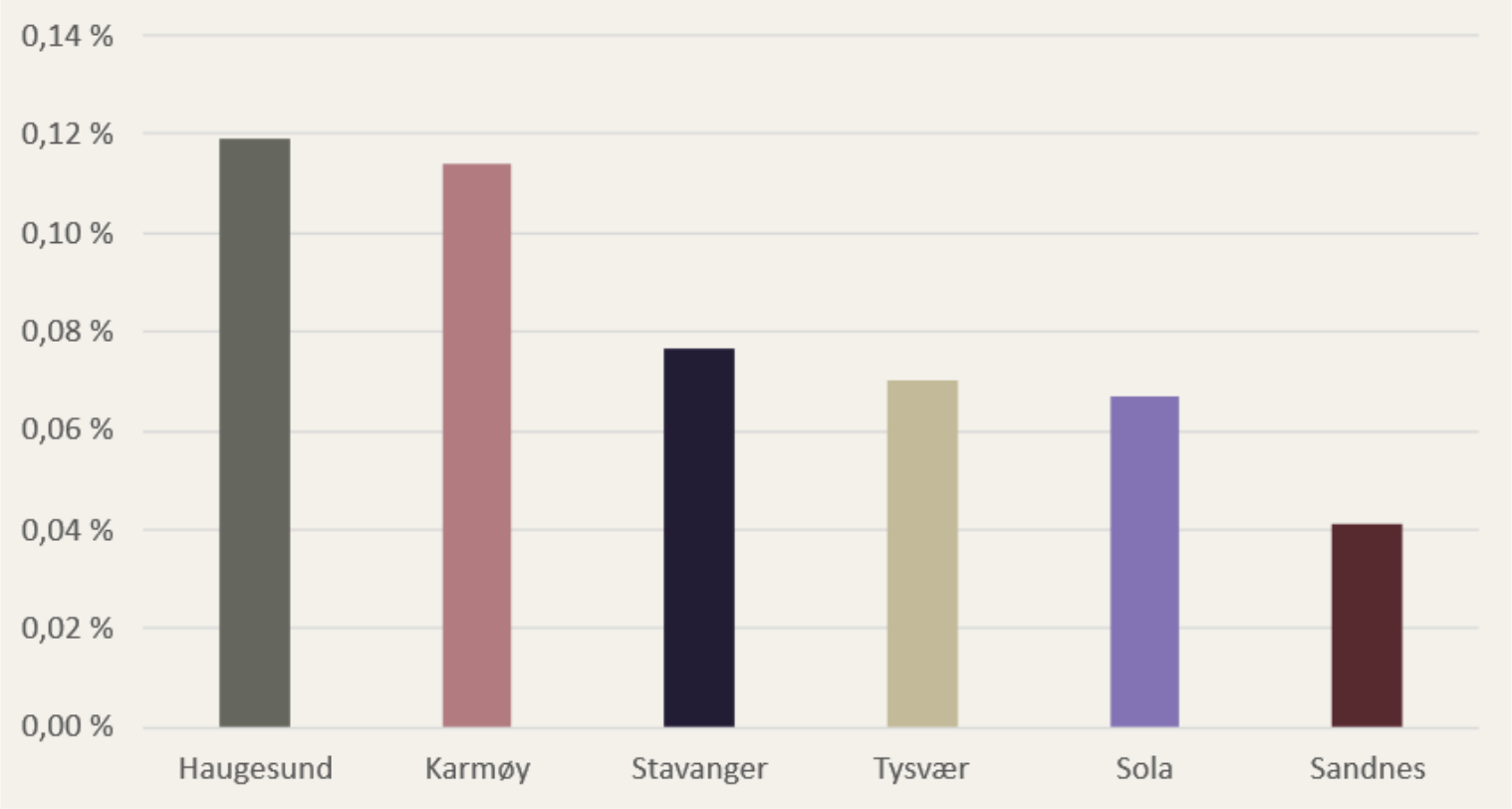



2020-2022:

- Brukervekst 16 %,
- Utgiftsvekst 139 %

# SAMMENLIGNINGER MED ANDRE KOMMUNER

*Figur 2: Andel av befolkningen med BPA per 31.12.22*



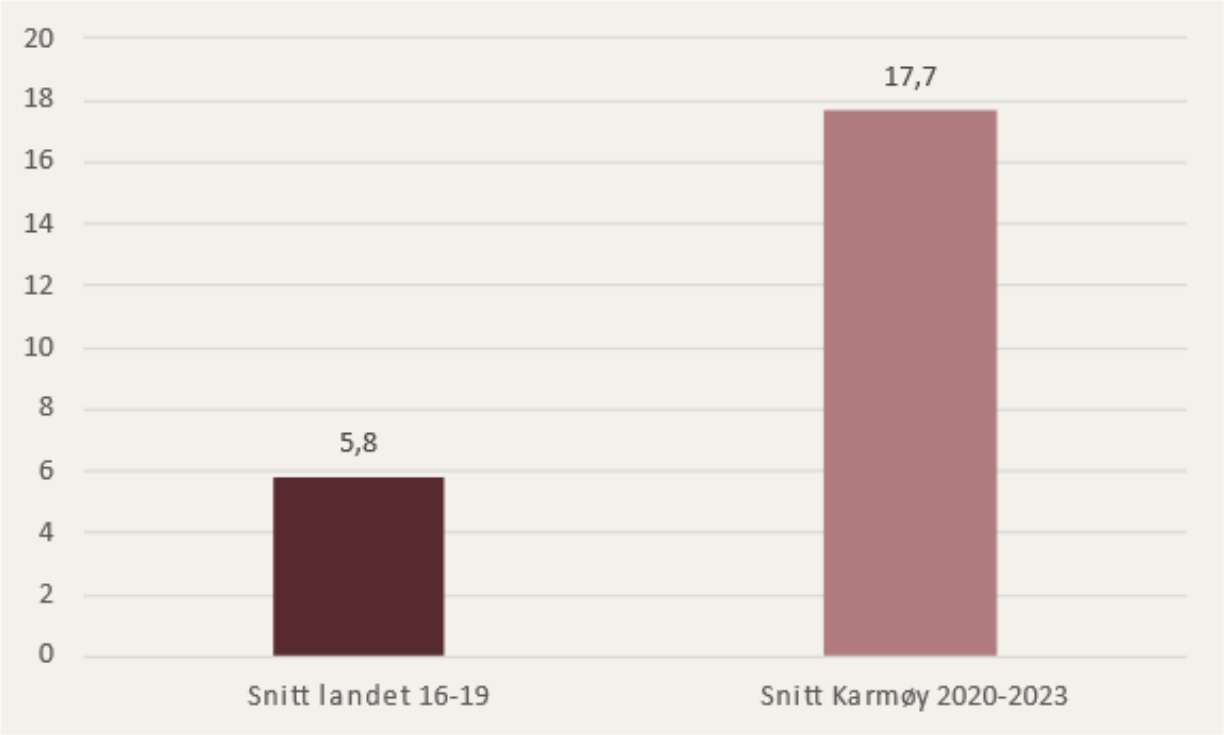
# HØYE FORVENTNINGER TIL BPA-ORDNINGEN

- Nasjonale politikere omtaler BPA som et frigjørings- og likestillingsverktøy
- Rundskriv fra departement i 2015 kommuniserer to ting til kommunene 1) Følg reglene i lovverket (forsvarlig helse- og omsorgstjeneste). 2) Prioriter de verdiene BPA bygger på (likeverd og likestilling)
- Dette gir et tolkningsrom for kommunene. Hvilken tolkning man legger seg på kan få stor betydning for tjenestene

- Andre kommuner: Vi begynner prosessen med å ta ned de store forventningene til BPA
- Bestillerkontoret i Karmøy: «*Vi opplever at behovet overdrives veldig*», «*forventningene er skyhøye*» og at brukerne er i «*kampmodus*» når de kommer til oss
- Til tross for raus BPA-ordningen i Karmøy, mottar den relativt mange klager

# MANGE KLAGER

*Figur 17 Klageprosent BPA – snitt landet fra 2016 til 2019 sammenlignet med snittet for Karmøy fra 2020-2023*




- 5 prosent i Stavanger i 2022

# ER KARMØY RAUSERE ENN ANDRE KOMMUNER?

- Forskningsrapport om raushet: En kommune er raus dersom man tildeler mange timer til hver bruker, eller dersom mange får BPA
- Et motsetningsforhold mellom disse: Hvis det er mange timer per bruker, er det få brukere som mottar ordningen
- Karmøy var høye på begge deler. Mange mottok tjenester og det ble tildelt mange timer per bruker
- Bestillerkontor: Vi er ganske nøkterne og ser ikke forskjellen på vår og andre kommuners tildelingspraksis
- Et tilsynelatende paradoks. Hvordan kan dette forklares?
- Perspektivet om BPA som et likestillingsverktøy ser ut til å ha fått sterkere gjennomslag i Karmøy enn andre steder
- Det er vanskelig å kombinere idealet om at BPA skal være et likestillingsverktøy og samtidig utmåle timer på lik linje med andre helse- og omsorgstjenester

# MISNØYE MED TIDLIGERE TJENESTER FØRTE TIL ØNSKE OM BPA

- En del av BPA-brukere hadde tidligere hatt helse- eller miljøtjenester i hjemmet eller fått oppfølging i bolig med heldøgns bemanning

- Foreldrene deres uttrykte misnøye med dette tjenestetilbudet
  - for lite tid avsatt til sosiale aktiviteter,
  - manglende tilrettelegging for brukerens sosiale deltakelse
  - for mange ansatte å forholde seg til

- Den ene medarbeidslederen (forelderen) omtalte dette som et klasseskille

- BPA: Større fleksibilitet, lettere å være sosialt aktiv, og færre personer å forholde seg til

# IKKE GOD NOK OPPFØLGING AV BPA-ORDNINGEN

- Ansvaret for å følge opp BPA-ordningen var delt mellom bestillerkontoret og virksomhetsleder for den ene hjemmetjenesteavdelingen
- Karmøy kommunes oppfølging av BPA-ordningen har ikke vært god nok
- Kommunen har ansvaret for kvaliteten i BPA-tjenesten, men vet veldig lite om utviklingen i de ulike ordningene
- Ingen oppfølging utover månedlig rapportering av timeforbruk og revurderinger av vedtak, som ikke var tidsbegrensede
- BPA ble beskrevet som en selvgående tjeneste som kommunen hadde liten innsikt i
- Også leverandørene savnet en tettere oppfølging fra kommunen
- Et paradoks at BPA-ordningene er blant tjenestene kommunen bruker mest penger på, og den tjenesten man vet minst om

# ANBEFALINGER: KARMØY KOMMUNE BØR

- behandle søknader om BPA på lik linje med søknader om andre helse- og omsorgstjenester.
- ta bekymringen om et klasseskille på alvor, og finne ut hvordan kommunen kan sikre likeverdige helse- og omsorgstjenester, uavhengig av hvordan tjenestene blir organisert.
- vurdere egen praksis med å akseptere medarbeidsledere i BPA-ordninger for personer over 18 år, og utarbeide retningslinjer for dette
- vurdere å avvikle praksisen med at medarbeidsleder ansetter seg selv som assistent
- skaffe til veie en oversikt over omfanget av bruken av nærstående som tilkallingsvikar
- etablere retningslinjer for bruk av nærstående som tilkallingsvikar
- Sikre en bedre og tettere oppfølging av leverandører og (med)arbeidsledere
- ta stilling til om oppfølgingen av BPA-ordningen er organisert på en hensiktsmessig måte. Sagt på en annen måte: Er det lurt å dele vedtaks- og oppfølgingsansvar mellom to ulike instanser, slik som i dag? Eller er det bedre å legge oppfølgingsansvaret til én instans?

# STATUS NOVEMBER 2025

- Oppfølgingen av BPA-ordningen er nå sentralisert under kommunalleder i helse- og omsorgsetaten for tettere kontroll
- Ny konsesjonsavtale sammen med Tysvær og Haugesund i 2024. Regulerer tettere oppfølging av leverandørene. Lavere timepris
- Tydelige rutiner for oppfølging
- Hyppigere revidering av vedtakene
- Månedlig gjennomganger av forbruk
- Nye tildelingskriterier skal behandles politisk i desember
- **Og: Kostnadene er redusert med om lag 13 millioner kroner**

# SPØRSMÅL OG DISKUSJON

Hvordan kan kommunen omstille yngreomsorgen for å redusere det fremtidige tjenestebehovet og sikre bærekraftig kvalitet?

Syv minutter diskusjon rundt bordet, åtte minutter plenumsdiskusjon

# VI FORBEDRER OFFENTLIG SEKTOR

Rogaland Revisjon