



Eftirfylgni:
Dvalarheimili aldraðra
Rekstur og starfsemi 2006–11

September 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður	3
1 Inngangur.....	5
2 Dvalarheimili aldraðra: Rekstur og starfsemi 2006–11	6
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012	6
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	7
2.2.1 Ábendingar til velferðarráðuneytis.....	8

Niðurstöður

Í skýrslunni *Dvalarheimili aldraðra: Rekstur og starfsemi 2006–11* (nóvember 2012) kannaði Ríkisendurskoðun þróun framboðs, aðgengis, þjónustu og rekstrar dvalarheimila fyrir aldraða á árunum 2006–11.

Í skýrslunni kom fram að frá setningu laga nr. 125/1999 um málefni aldraðra hefðu stjórnvöld haft það markmið að aldraðir byggju sem lengst á eigin heimili með viðeigandi stuðningi, m.a. heimahjúkrun og dagdvöl. Þeim skyldi síðan tryggð nauðsynleg þjónusta á öldrunarheimilum, einkum hjúkrunarheimilum, þegar hennar gerðist þörf. Lítil áhersla hefði verið lögð á dvalarheimili enda væri litið svo á að þau væru fyrst og fremst félagslegt úrræði frá liðnum tíma. Stefnt hefði verið að fækkun dvalarrýma en þau ekki alveg lögð niður meðan þörf væri fyrir hendi. Nánari útfærsla á því hvernig sú þörf skyldi metin hefði ekki legið fyrir.

Vakin var athygli á því að á árunum 2006–11 hefði öldruðum, þ.e. einstaklingum 67 ára og eldri, fjölgað um 10%. Á sama tíma hefði rýmum á dvalarheimilum fyrir aldraða fækkað um tæplega helming, þ.e. um 402 rými, og voru 478 í árslok 2011. Það hefði verið í samræmi við markmið laganna frá árinu 1999. Þvert á stefnu stjórnvalda hefði hjúkrunarrýmum þó einnig fækkað um 77 (3%). Dagdvalarrýmum hefði á hinn bóginn fjölgað um 99 (17%). Í heild hefði rýmum á öldrunarstofnunum þar með fækkað um 380 (10%) á tímabilinu. Engu að síður hefði þeim sem biðu eftir dvalarrýmum fækkað um 61% og biðtímar að meðaltali styst um 50%. Stefna stjórnvalda hefði því að einhverju leyti gengið eftir og aldraðir nýtt sér önnur úrræði en stofnanadvöl í ríkari mæli en áður. Breyttar reglur um færni- og heilsumat árið 2008 hefðu þó líka haft nokkur áhrif þar sem þær hefðu leitt til þess að erfiðara varð að fá gilt mat sem væri forsenda þess að komast á biðlista eftir dvalarrými.

Bent var á að ekki hefðu legið fyrir reglur um umfang og gæði þeirrar þjónustu sem dvalarheimili fyrir aldraða veita. Umönnunartími gæfi þó vísbendingar um þetta og nýttist einnig til að bera saman heimili og tímabil. Könnun Ríkisendurskoðunar hefði leitt í ljós að umönnunarpjónusta hefði almennt aukist á tímabilinu 2008–11. Önnur þjónusta hefði einnig aukist lítillega. Möguleg skýring á þessu gæti verið sú að íbúar heimilanna væru almennt eldri og veikari en áður.

Fram kom í skýrslunni að tekjur dvalarheimila aldraðra væru að stærstum hluta daggjöld úr ríkissjóði. Um væri að ræða fasta fjárhæð á hvert dvalarrými sem tæki hvorki mið af heilsu íbúa og þjónustubörf né stærð heimila og staðsetningu. Taxi daggjaldsins hefði hækkað umfram verðlag milli áruna 2008 og 2011 en engu að síður hefðu mörg dvalarheimili átt erfitt með að ná endum saman. Af 22 heimilum í sérstöku úrtaki Ríkisendurskoðunar hefðu 19 verið með neikvæða rekstrarafkomu bæði árin og hvorugt árið hefði nokkru þeirra tekist að halda meðalkostnaði á dvalardag undir taxa daggjaldanna. Þá hefði kostnaður á dvalardag að jafnaði verið hærri á litlum heimilum en stórum.

Markmið að aldraðir búi sem lengst heima

Dvalarrýmum fækkaði um tæplega helming

Biðtími styttest að meðaltali um 50%

Almennt aukin þjónusta við umönnun

Meirihluti dvalarheimila með neikvæða rekstrarafkomu

Tvær ábendingar settar fram árið 2012

Ríkisendurskoðun beindi tveimur ábendingum til velferðarráðuneytis í skýrslu sinni árið 2012. Sú fyrri laut að því að ráðuneytið þyrfti að móta skýra stefnu um framtíð dvalarheimila og kortleggja og efla þá þjónustu sem ætti að koma í stað þeirra. Hin síðari laut að því að ráðuneytið þyrfti að greina kostnað við rekstur dvalarrýma og taka upp RAI-mat sem viðmið við ákvörðun daggjalda. Í RAI-mati er leitast við að meta hjúkrunarþarfir og heilsufar þeirra sem dvelja á hjúkrunarheimilum með áherslu á gæði þjónustunnar sem veitt er.

Opinber stefna að fækka dvalarrýmum

Í viðbrögðum sínum við ábendingunum árið 2012 benti velferðarráðuneyti á að það væri opinber stefna að fækka dvalarrýmum en þó þannig að þau yrðu ekki lögð alveg niður meðan þeirra væri ennþá þörf. Þá kom fram að RAI-mælingar væru gerðar á meirihluta dvalarheimila og að skoðað yrði hvort tengja ætti slíkt mat við daggjald í undirbúningsvinnu við flutning á málefnum aldraðra til sveitarfélaga. Í svari velferðarráðuneytis frá mars 2015 við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunum kom fram að opinber stefna væri óbreytt. Styðja ætti aldraða til að búa heima sem lengst, t.d. með aukinni heimahjúkrun og fjölgun dagdvalarrýma. Einnig væri leitast við að jafna þjónustu milli svæða með því að samræma verklag. Þá væri unnið að kortlagningu öldrunarþjónustu með það að markmiði að meta þörf fyrir þjónustuúrræði og fjölga þeim. Það verklag að tengja daggjald við RAI-mat hefði ekki verið tekið upp. Slíkt myndi kalla á aukna fjármuni sem ekki væru fyrir hendi. Finna þyrfti fyrirkomulag innan núverandi fjárheimilda sem skipti fjármunum með sem sanngjörnum hætti.

RAI-mat ekki notað til að ákveða daggjöld

Að mati Ríkisendurskoðunar er stefna stjórnvalda í málefnum aldraðra skýr. Sömu leiðis er unnið að því að tryggja öldruðum viðeigandi úrræði í stað dvalarrýma sem enn hefur fækkað frá árinu 2012. Í ársbyrjun 2015 voru þau um 390. Ekki er því þörf á að ítreka þá ábendingu sem laut að stefnumótun að svo stöddu. Mikilvægt er þó að stjórnvöld greini reglulega þörf aldraðra fyrir dvalarrými, m.a. með tilliti til aðgangs að annarri þjónustu.

Skipting fjármuna til dvalarheimila taki mið af þjónustuþörf

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að takmörkuðum fjármunum sé skipt milli dvalarheimila á sem réttlátastan hátt miðað við þjónustuþörf íbúa. Í þeirri viðleitni er RAI-mat viðurkennd og þekkt aðferð til að meta þjónustuþörf í hjúkrunarrýmum. Nú hefur verið þróuð sambærileg aðferð til að meta þörf fyrir heimahjúkrun (*RAI-Home Care*). Sú aðferð gæti mögulega hentað við að meta þjónustuþörf í dvalarrýmum þar sem íbúar eru almennt hraustari en í hjúkrunarrýmum. Samkvæmt upplýsingum frá Sjúkra-tryggingum Íslands í ágúst 2015 er nú unnið að undirbúningi samninga við hjúkrunarheimili, meðal annars athugun á því hve stór hluti greiðslna til þeirra eigi að byggja á RAI-mati. Ekki er minnst á dvalarheimili í því sambandi.

Ríkisendurskoðun telur þó ekki rétt að svo stöddu að ítreka þá ábendingu sína að tekið verði upp RAI-mat við að ákveða daggjöld dvalarheimila þar sem nú er unnið að úttekt á málaflokknum. Stofnunin hvetur velferðarráðuneyti engu að síður til að kanna til hlítar hvort hafa megi slíka aðferðafræði í huga þegar fjármagni er deilt milli þeirra. Einnig er mikilvægt að raunveruleg þjónustuþörf íbúa dvalarheimila og kostnaðurinn vegna hennar liggi fyrir þegar að því kemur að málefni aldraðra flytjast frá ríki til sveitarfélaga svo að sátt náist um framlög ríkisins.

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Eftirfylgni þremur árum eftir útgáfu skýrslu

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir skýrslunni *Dvalarheimili aldraðra. Rekstur og starfsemi 2006–11* (nóvember 2012). Sú úttekt byggði annars vegar á upplýsingum um framboð og aðgengi að dvalarrýmum öldrunarstofnana almennt á tímabilinu 2006–11. Hins vegar var hugað sérstaklega að 22 öldrunarheimilum með dvalarrými sem skiluðu velferðarráðuneyti rekstraryfirlitum fyrir árin 2008 og 2011 og svöruðu einnig spurningalistum Ríkisendurskoðunar vegna úttektarinnar. Leitast er við að meta hvort og þá með hvaða hætti velferðarráðuneyti hefur brugðist við þeim ábendingum sem beint var til þess.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hafi leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga frá velferðarráðuneyti. Ráðuneytið fékk einnig drög að þessari skýrslu til umsagnar, ásamt Sjúkratryggingum Íslands, Embætti landlæknis og Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar við gerð úttektarinnar.

2 Dvalarheimili aldraðra: Rekstur og starfsemi 2006–11

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012

Í skýrslunni [Dvalarheimili aldraðra: Rekstur og starfsemi 2006–11](#) (nóvember 2012) kannaði Ríkisendurskoðun þróun framboðs, aðgengis, þjónustu og rekstrar dvalarheimila fyrir aldraða á árunum 2006–11.

Öldruðum sé tryggð nauðsynleg stofnanabjónusta

Fram kom í skýrslunni að í lögum nr. 125/1999 um málefni aldraðra væri sett fram það markmið að aldraðir gætu búið sem lengst á eigin heimili með viðeigandi stuðningi. Jafnframt skyldi þeim tryggð nauðsynleg stofnanabjónusta þegar hennar gerðist þörf. Þetta hefði verið áréttað í helstu stefnum og áætlunum um málefni aldraðra frá samþykkt laganna. Auk heilsueflandi aðgerða skyldu öflug heimahjúkrun og dagdvalarrými koma í stað sérstakra dvalarheimila fyrir aldraða. Einnig skyldi lögð áhersla á að fjölga hjúkrunarrýmum og auka möguleika á hvíldarinnlögnum.

Öldrunarrýmum fækkaði um 10% en öldruðum fjölgaði um 10%

Vakin var athygli á því að í samræmi við stefnu stjórnvalda hefði dvalarrýmum fækkað jafnt og þétt frá gildistöku laga um málefni aldraðra árið 1999. Mest hefði fækkunin orðið á árunum 2006–11 þegar 402 (46%) rými voru lögð niður. Þau voru því 478 í árslok 2011. Þvert á markmið stjórnvalda hefði hjúkrunarrýmum einnig fækkað um 77 (3%), einkum vegna þess að fjölbýlum var breytt í einbýli. Dagdvalarrýmum hefði hins vegar fjölgað um 99 (17%). Í heild hefði rýmum á öldrunarstofnunum því fækkað um 380 (10%). Á sama tíma hefði öldruðum íbúum landsins, þ.e. einstaklingum 67 ára og eldri, fjölgað um 10%. Ekki hefðu legið fyrir fullnægjandi og samanburðarhæfar upplýsingar um hvernig miðað hefði að efla aðra þjónustu fyrir aldraða sem væri á forræði ríkisins og uppfylla þarfir þeirra fyrir viðeigandi þjónustu. Víða um land hefði þó verið lögð áhersla á að bæta þennan þátt.

Eftirspurn eftir dvalarrýmum dróst saman

Fram kom að þrátt fyrir fækkun dvalarrýma hefði eftirspurn eftir slíkum rýmum einnig dregist saman frá 2006 til 2011. Þeim sem biðu eftir rýmum hefði fækkað um 61% og biðtímar styst að meðaltali um 50%. Viðleitni stjórnvalda til að draga úr þörf fyrir dvalarými hefði því gengið eftir og aldraðir nýtt sér önnur úrræði í ríkari mæli. Eftir að fyrirkomulagi færni- og heilsumats aldraðra hefði verið breytt árið 2008 hefði matið einnig orðið bæði faglegra og samræmdara. Þetta hefði leitt til þess að erfiðara hefði orðið að fá gilt mat sem væri aftur á móti forsenda þess að komast á biðlista eftir dvalarými. Þetta ásamt því að íbúar dvalarheimila hefðu verið orðnir eldri þegar þeir fengu rými og dveldust þar almennt skemur en áður hefði væntanlega stuðlað að styttri biðlistum.

Framboð misjafnt eftir landshlutum

Í skýrslunni var bent á að þótt biðlistar eftir dvalarrýmum hefðu styst væru þeir ennþá fyrir hendi. Þetta væri þó breytilegt eftir landsvæðum. Á höfuðborgarsvæðinu væri t.d. betra aðgengi að heimahjúkrun, dagdvöl og hvíldarinnlögnum en í dreifðum byggðum

landsins þar sem erfitt gæti verið að veita heimaþjónustu eða flytja fólk í dagdvöl þótt slík þjónusta væri fyrir hendi.

Fram kom að á tímabilinu 2006–11 hefðu konur verið í meirihluta íbúa dvalarheimila aldraðra enda hefðu þær verið um 10% fleiri en karlar í aldurshópnum 67 ára og eldri. Þær hefðu einnig verið í meirihluta þeirra sem biðu eftir rýmum og biðtími þeirra verið lengri en karlanna. Körlum hefði því gengið hlutfallslega betur að fá dvalarrými og meðalaldur þeirra verið nokkuð lægri en kvenna. Bent var á að þetta gæti verið vísbending um að ekki væri einungis litið til heilsufarslegra ástæðna þegar rýmum væri úthlutað. Félagslegar aðstæður gætu einnig haft einhver áhrif.

Í skýrslunni var bent á að lög um málefni aldraðra kveði á um að dvalarheimili aldraðra skuli sérhönnuð miðað við þarfir þeirra sem ekki geta annast heimilishald þrátt fyrir heimaþjónustu. Einnig sé kveðið á um hvaða þjónustu skuli veita og að hún skuli byggð á einstaklingsbundnu mati á þörfum hins aldraða. Engar nánari reglur eða staðlar væru þó til um umfang hennar og gæði. Umönnunartími, þ.e. sá tími sem starfsfólk sem telst til umönnunarstétta sinnir íbúum öldrunarheimilis, gæfi vísbendingu um þetta. Sá mælikvarði nýttist einnig til að bera saman þjónustu milli heimila og tímabila. Könnun Ríkisendurskoðunar hefði leitt í ljós að íbúar dvalarheimila hefðu að jafnaði fengið meiri umönnun árið 2011 en árið 2008 þegar horft væri til daglegs umönnunartíma á hvern íbúa (fjöldi hjúkrunarklukkustunda) og ársverka við umönnun. Þetta mætti að einhverju leyti rekja til þess að íbúar heimilanna hefðu almennt verið orðnir eldri og veikari en áður. Í könnuninni hefði einnig komið fram að önnur þjónusta og aðbúnaður í formi persónulegs rýmis hefði batnað nokkuð á tímabilinu. Í heildina hefði þjónustan verið best á höfuðborgarsvæðinu.

Í skýrslunni var þess einnig getið að tekjur dvalarheimila hefðu að stærstum hluta verið daggjöld úr ríkissjóði. Þau væru föst fjárhæð, ákveðin með reglugerð einu sinni á ári og greidd fyrir heimilun og notuð rými en tækju hvorki mið af heilsu íbúa og þjónustupörf né stærð heimila og staðsetningu. Á milli árána 2008 og 2011 hefði taxti daggjaldsins hækkað um 30%. Hann hefði því haldið vel í við almenna verðlagsþróun þar sem vegin vísitala launa og verðlags hefði á sama tímabili hækkað um 18,5%. Engu að síður hefðu 19 heimili af 22 sem voru í sérstöku úrtaki Ríkisendurskoðunar verið með neikvæða rekstrarafkomu bæði árin. Hvorugt árið hefði nokkru þessara heimila heldur tekist að halda meðalkostnaði á dvalardag undir taxa daggjaldanna. Árið 2008 hefði munurinn að meðaltali verið 44% en 32% árið 2011. Sveiflur milli einstakra heimila hefðu þó verið mun meiri seinna árið. Bæði árin hefði kostnaður á dvalardag að jafnaði verið hærrí hjá litlum heimilum með færri en 10 íbúa en hjá stórum heimilum og heimilum með fleiri en eina tegund rýma, t.d. dagdvöl, sem hefðu getað samnýtt mannafla.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Í skýrslu sinni árið 2012 beindi Ríkisendurskoðun tveimur ábendingum til velferðaráðuneytis. Ráðuneytið var annars vegar hvatt til að móta skýra stefnu um framtíð dvalarheimila. Hins vegar var það hvatt til að greina kostnað við rekstur dvalarrýma og taka upp RAI-mat sem viðmið við ákvörðun daggjalda. Með því er leitast við að meta

Konur í meirihluta íbúa en biðtími þeirra þó lengri en karla

Engar reglur um umfang og gæði þjónustunnar

Íbúar almennt eldri og veikari en áður

Daggjöld þau sömu fyrir öll dvalarrými

Rekstur flestra heimila neikvæður árin 2008 og 2011

Tvær ábendingar til velferðaráðuneytis árið 2012

hjúkrunarþarfir og heilsufar þeirra sem dvelja á hjúkrunarheimilum með áherslu á gæði þjónustunnar sem veitt er.

2.2.1 Ábendingar til velferðarráðuneytis

1. Móta þarf skýra stefnu um framtíð dvalarheimila

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2012 kom fram að dvalarrýmum hefði fækkað verulega á undangengnum árum. Því hefði Ríkisendurskoðun talið mikilvægt að stjórnvöld mörkuðu skýra stefnu um framtíð dvalarheimila, þ.e. hvort og þá með hvaða hætti dvalarrýmum yrði fækkað enn meir en orðið væri. Í því sambandi þyrfti að taka tillit til mismikils framboðs og aðgengis að þjónustu við aldraða eftir landshlutum, bæði opinni þjónustu og stofnanþjónustu. Þá benti Ríkisendurskoðun á að til þess að unnt væri að meta hvernig gengið hefði að efla þau úrræði sem ættu að koma í stað dvalarheimila, t.d. heimahjúkrun, þyrfti að afla áreiðanlegri upplýsinga um þau en þá lágu fyrir.

Opinber stefna að draga úr þörf fyrir dvalarrými

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2012 benti það á að það væri opinber stefna að styðja aldraða sem lengst til búsetu heima, t.d. með því að auka heimahjúkrun og fjölga dagdvalarrýmum. Þannig mætti draga úr þörf fyrir dvalarrými og aðra stofnanþjónustu. Einnig hefði það verið opinber stefna að byggja upp hjúkrunarrými og veita öldruðum þjónustu þar þegar búseta í dvalarrýmum eða heima væri ekki lengur möguleg þrátt fyrir stuðning. Dvalarrýmum ætti á hinn bóginn að fækka en þó þannig að þau yrðu ekki lögð alveg niður meðan þeirra væri enn þörf. Ráðuneytið tók undir að þörf fyrir þjónustu gæti verið mismunandi eftir landshlutum og þarfir aðstæðubundnar. Reynt hefði verið að taka tillit til slíkra þátta við stefnumótun og skipulag þjónustunnar með það í huga að mæta sem best þörfum einstaklinga fyrir öldrunarþjónustu. Einnig yrði fylgst með ýmsum mælikvörðum til að meta árangurinn og stöðugt væri unnið að því að bæta upplýsingaöflun og úrvinnslu upplýsinga.

Reynt að taka tillit til mismunandi aðstæðna eftir landshlutum

Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni áréttaði það svar sitt frá árinu 2012. Þá benti ráðuneytið á að dvalarrýmum hefði enn fækkað á undanförunum árum. Í ársbyrjun 2015 hefðu þau verið um 390 talsins. Slíkum rýmum hefði oft verið breytt í hjúkrunarrými samkvæmt óskum og rökstuðningi rekstraraðila öldrunarstofnananna sjálfra. Kostnaður við tvö dvalarrými færi nálægt því að jafngilda rekstrarkostnaði við eitt hjúkrunarrými. Ráðuneytið legði mat á hvert tilvik fyrir sig út frá þjónustupörf íbúa og staðbundnu þjónustuframboði.

Dvalarrýmum breytt í hjúkrunarrými

Við breytingar á stofnanþjónustunni væri tekið tillit til þess að töluverður munur gæti verið á framboði þjónustu eftir svæðum. Leitast væri við að jafna þjónustuna milli svæða, m.a. með því að samræma verklag með fækkun og sameiningu færni- og heilsu- matsnefnda og með innleiðingu á RAI-HC (RAI-Home Care) mælitækinu sem áætlaði þjónustupörf einstaklinga í heimaþjónustu. Í velferðarráðuneyti væri nú unnið að kortlagningu öldrunarþjónustu á landinu öllu með það að markmiði að meta þörf fyrir þjónustuúrræði og fjölga þeim. Einnig væri vinna við nýja framkvæmdaáætlun um byggingu hjúkrunarheimila á lokastigi.

RAI-HC mælitækið áætlar þjónustupörf í heimaþjónustu

Að mati Ríkisendurskoðunar er stefna stjórnvalda í málefnum aldraða skýr. Eins sé unnið að verkefnum sem eiga að tryggja öldruðum viðeigandi þjónustu í stað dvalar-

rýma þar sem þess gerist þörf. Ríkisendurskoðun ítrekar því ekki ábendingu sína um stefnumörkun að svo stöddu en hvetur velferðarráðuneyti til að fylgja þessum verkefnum vel eftir. Í því sambandi er mikilvægt að meta þörf fyrir dvalarrými aldraðra, m.a. með tilliti til aðgengis að annarri heilbrigðis- og félagsþjónustu.

2. Greina þarf kostnað við rekstur dvalarrýma og taka upp RAI-mat sem viðmið við ákvörðun daggjalda

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að þar sem dvalarheimili fyrir aldraða væru ekki á sama hátt og áður búsetu- og félagslegt úrræði heldur nær því að vera eiginleg hjúkrunarheimili ætti að taka upp RAI-mat vegna þjónustu þeirra og miða daggjöld a.m.k. að hluta til við niðurstöður þess. Færa mætti rök fyrir því að þannig væri mögulegt að stuðla að sem réttlátastri dreifingu fjármuna milli heimila og tryggja að þeir nýttust þeim sem mest þyrftu á þjónustu heimilanna að halda.

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að í ráðuneytinu hefði verið unnið að því að finna hvernig best væri að nota RAI-kerfin til að meta þörf fólks fyrir þjónustu. Í framhaldi af því yrði metið hvaða þjónusta hentaði hverjum og einum, s.s. hjúkrunarrými, dvalarrými, dagdvöl, heimahjúkrun eða heimaþjónusta. Búist væri við niðurstöðu innan nokkurra mánaða. RAI-mælingar væru þegar gerðar á meirihluta dvalarheimila. Hafa bæri þó í huga að daggjald dvalarheimila væri hugsað sem styrkur til heimilanna en ekki gjald fyrir allan reksturinn. Hvort ætti að breyta því og tengja gjaldið við RAI-mat yrði skoðað nánar í undirbúningsvinnu vegna fyrirhugaðs flutnings á málefnum aldraðra til sveitarfélaga.

Í svari velferðarráðuneytis árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að ákveðið hefði verið að nota ekki RAI-mat sem viðmið við ákvörðun daggjalda fyrir dvalarrými. Miðað við rekstrarniðurstöður öldrunarstofnana mætti gera ráð fyrir að slíkt kallaði á aukna fjármuni sem ekki væru til staðar. Á undanförunum árum hefðu ekki fengist viðbótarfjárveitingar til að styrkja rekstrargrunn hjúkrunar- og dvalarheimila umfram það sem næmi kjarasamningsbundnum hækkunum á launum starfsmanna. Eins og fram hefði komið í svari ráðuneytisins árið 2012 væri upptaka RAI-mats tengd undirbúningsvinnu vegna flutnings málefna aldraðra til sveitarfélaga en um mitt ár 2013 hefði verið ákveðið að leggja þá vinnu til hliðar, a.m.k. tímabundið. Þannig stæðu málin í mars 2015. Ráðuneytið teldi því að finna þyrfti fyrirkomulag innan núverandi fjárheimilda sem skipti fjármagni á milli stofnana með sem sanngjörnum hætti.

Ríkisendurskoðun tekur undir skoðun velferðarráðuneytis að mikilvægt sé að skipta takmörkuðum fjármunum á sem sanngjarnastan hátt. Þar virðist eðlilegt að taka mið af þjónustuþörf einstakra dvalarheimila. Eins og fram hefur komið er kveðið á um það í lögum um málefni aldraðra hvaða þjónustu íbúar dvalarheimila skuli njóta og að hún skuli byggð á einstaklingsbundnu mati á þörfum hins aldraða. Engar viðmiðunarreglur eru þó til um magn og gæði þjónustunnar. Í reglugerð nr. 544/2008 um mat á heilsufari og aðbúnaði íbúa í hjúkrunarrýmum er kveðið á um að slíkt mat skuli fara fram árlega. Matið skal byggja á RAI-mælingu sem er viðurkennd aðferð til að meta þjónustuþörf íbúa hjúkrunarheimila en dvalarheimili eru ekki nefnd í því sambandi.

Í athugun hvernig RAI-kerfin henti fyrir mat á þjónustuþörf

Leita þyrfti leiða til að skipta fjármagni með sanngjörnum hætti

Unnið að undirbúningi samninga við sveitarfélög

Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2012 kom fram að RAI-mat færi fram á meirihluta dvalarheimila einu sinni á ári og staðfesti eitt af stóru dvalarheimilum landsins árið 2015 að svo væri gert. Í svari Embættis landlæknis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar frá 24. júní 2015 vegna RAI-mats í dvalarrýmum kom þó fram að það teldi „mælitækið ekki gert fyrir svo léttu þjónustu“ sem veita skuli í dvalarrýmum.

Samkvæmt upplýsingum frá Sjúkratryggingum Íslands í ágúst 2015 hefur á þessu ári verið unnið að undirbúningi samninga við sveitarfélög og aðra sem reka hjúkrunarheimili um vel skilgreinda öldrunarþjónustu heimilanna, þ.e. heilbrigðisþjónustu og aðra þjónustu í hjúkrunarrýmum, dvalarrýmum og dagdvalarrýmum. Í þeirri vinnu hefur verið lögð sérstök áhersla á að styrkja forsendur þyngdarstuðla RAI-matsins með nýjum og bættum tímamælingum á umönnun, meðal annars til að bæta kostnaðargreiningar og ákvarðanir um hve stór hluti greiðslna til hjúkrunarheimila eigi að endurspeglast í þyngdarstuðlinum. Ekki er minnst sérstaklega á dvalarheimili í þessu sambandi. Velferðarráðuneyti staðfesti einnig í september 2015 að starfshópur ynni að úttekt á öldrunarmálum og að niðurstöður þeirrar vinnu myndu nýtast ráðuneytinu við mótun framtíðarstefnu í málaflokknum, meðal annars með hliðsjón af ábendingum Ríkisendurskoðunar.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að raunveruleg þjónustubörf íbúa dvalarheimila og kostnaðurinn vegna hennar liggi fyrir þegar að því kemur að málefni aldraðra flytjast frá ríki til sveitarfélaga svo að sátt náist um framlög ríkisins. Því væri æskilegt að finna hentugt mælitæki til að meta þjónustubörf íbúa dvalarheimila aldraðra. Þar geti aðferðin við að meta þörf fyrir heimahjúkrun (*RAI-Home Care*) hugsanlega hentað vel þegar RAI-mat fyrir hjúkrunarþörf gagnast ekki. Með tilliti til þess að nú er unnið að úttekt á málaflokknum telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendingu sína að svo komnu máli. Stofnunin hvetur velferðarráðuneyti engu að síður til að kanna til hlítar hvort hafa megi áður nefnda aðferðafræði í huga þegar lagt er mat á fjárþörf einstakra dvalarheimila.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is