



Anne Line Tenney Jordan, Kurt Houlberg og Jesper Wittrup

Service og produktivitet på ældreområdet i Holbæk, Køge, Næstved og Slagelse Kommune

Tabel- og figurrapport

*Service og produktivitet på ældreområdet i Holbæk, Køge,
Næstved og Slagelse Kommune – Tabel- og figurrapport*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2015

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-873-6

Projekt: 10840

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Denne tabel- og figurrapport er en delafrapportering af et projekt, der samlet har til formål at kvalificere KORAs analyse af service og produktivitet (Wittrup et al., 2013) på ældreområdet i Holbæk, Køge, Næstved og Slagelse Kommune. Projektet skal udvikle nye lokalt forankrede forståelser af service og indikatorer på ældreområdet, bidrage til større forståelse af perspektiver og barrierer i arbejdet med at omsætte analyseresultaterne til forbedret service samt bidrage med viden om, hvilke processer og strukturer kommunerne potentielt kan arbejde med for at øge produktiviteten.

KORAs tidligere analyse af service og produktivitet baserede sig på data for 2009-2011. I indeværende tabel- og figurrapport afrapporteres en opdatering af analysen med data for 2012-2013 for ældreområdet. Analysen sammenligner med andre ord de danske kommuners service og produktivitet på ældreområdet i 2012-2013 med fokus på kommunerne Holbæk, Køge, Næstved og Slagelse.

Tabel- og figurrapporten skal bruges som grundlag for de fire kommuners videre drøftelser og arbejde med service og produktivitet på ældreområdet.

Analysen er bestilt og finansieret af Holbæk, Køge, Næstved og Slagelse Kommuner.

Anne Line Tenney Jordan, Jesper Wittrup og Kurt Houlberg
Juni 2015

Indhold

Sammenfatning	5
1 Baggrund og formål	6
1.1 Baggrunden for analysen	6
1.1.1 Kommunale serviceniveauer og produktivitet	6
1.1.2 Baggrundsrapporten	7
1.2 Formålet med analysen	7
1.3 Metode og forbehold	8
1.3.1 Indikatorer for kommunal service på ældreområdet	8
1.3.2 Metoden "Data Envelopment Analysis" (DEA)	8
1.3.3 Forbehold	8
2 Analyse	10
2.1 Oprindelig analyse af serviceniveau og produktivitet på ældreområdet 2009-2011	10
2.2 Opdaterede data for 2012 og 2013	10
2.3 Serviceniveau	12
2.3.1 Opdatering	12
2.3.2 Personalekvalificeret opdatering	14
2.3.3 K5-afgrænset opdatering	16
2.3.4 Opsamling	18
2.4 Produktivitet	19
2.4.1 Opdatering	19
2.4.2 Personalekvalificeret opdatering	20
2.4.3 K5-afgrænset opdatering	21
2.4.4 Opsamling	22
Litteratur	24
Bilag 1 Serviceindikatorer og udgiftsafgrænsning	25
Serviceindikatorer på ældreområdet	25
Indskrevne 65+årige	27
Personalenormering	27
Modtagere af hjemmehjælp	28
Visiterede hjemmehjælpstimer	28
Forebyggende hjemmebesøg	29
Genindlæggelser	29
Ventetid til plejebolig	29
Udgiftsafgrænsning for ældreområdet	30
Standardiserede værdier for serviceindikatorer	31
Bilag 2 Robusthedstest	33
Bilag 3 Udvikling i serviceindikatorer	36

Sammenfatning

KORA udarbejdede i 2013 analysen "Kommunale serviceniveauer og produktivitet" for Produktivitetskommissionen (Wittrup et al., 2013). Analysen byggede på data for 2009-2011 og viste, at der var betydelige forskelle i kommunernes serviceniveau og produktivitet. Der blev gennemført en samlet analyse for den kommunale serviceproduktion samt tre delanalyser på henholdsvis folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet. Det blev i disse delanalyser tydeliggjort, at der kunne hentes store produktivetsgevinster, hvis kommunerne lærte af deres respektive forbilleder, og ikke mindst hvis kommunerne søgte forbilleder i kommuner, som de ikke normalt sammenlignede sig med.

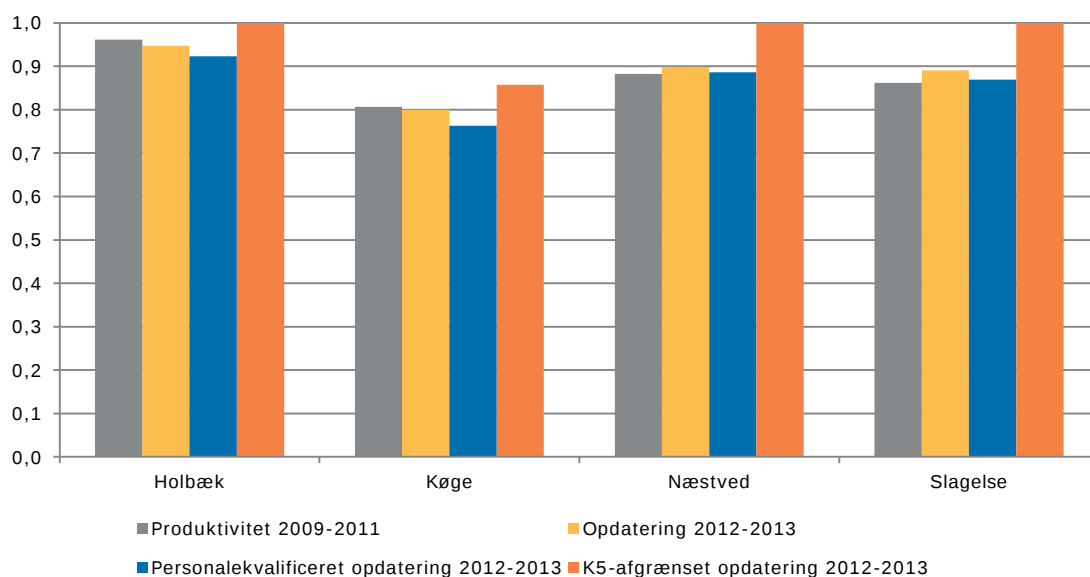
I denne rapport opdateres delanalysen på ældreområdet med data fra 2012 og 2013 og fokus på kommunerne Holbæk, Køge, Næstved og Slagelse. Analysen inddrages i tre dele:

- En simpel opdatering med data for 2012 og 2013.
- En personalekvalificeret opdatering, hvori personalenormeringen korrigeres for graden af brug af private leverandører.
- En personalekvalificeret opdatering, hvor antallet af mulige forbilleder afgrænses til de fire kommuner samt Roskilde Kommune (K5).

I den simple opdatering lægger både det beregnede serviceniveau og produktiviteten sig meget tæt op ad de beregnede mål for 2009-2011 i baggrundsrapporten.

I figuren nedenfor vises de fire kommuners beregnede produktivitet i de tre delanalyser. Især den simple opdatering og den personalekvalificerede opdatering giver meget ens niveauer for produktiviteten, mens den K5-afgrænsede opdatering i kraft af det begrænsede sammenligningsgrundlag generelt giver et højere produktivetsmål og dermed et mindre produktivetspotentiale.

Figur 1 Beregnet produktivitet i den oprindelige analyse 2009-2011 samt de tre delanalyser 2012-2013



1 Baggrund og formål

KORA udarbejdede i sommeren 2013 en analyse af kommunernes serviceniveauer og produktivitet (Wittrup et al., 2013a & 2013b) for Produktivitetskommissionen. Der blev gennemført en samlet analyse for den kommunale serviceproduktion samt tre delanalyser på henholdsvis folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet. Analyserne blev gennemført på baggrund af aktivitets- og udgiftsdata fra årene 2009-2011. I nærværende rapport opdateres delanalysen på ældreområdet med data for 2012 og 2013 med fokus på Holbæk, Køge, Næstved og Slagelse Kommune. Der anvendes samme metode som i baggrundsrapporten.

I dette afsnit gør vi for det første kort rede for analysens baggrund, herunder den begrebsmæssige ramme og erfaringerne fra baggrundsrapporten. For det andet beskriver vi analysens formål og struktur, og for det tredje beskriver vi kort metoden samt de metodiske og datamæssige forbehold.

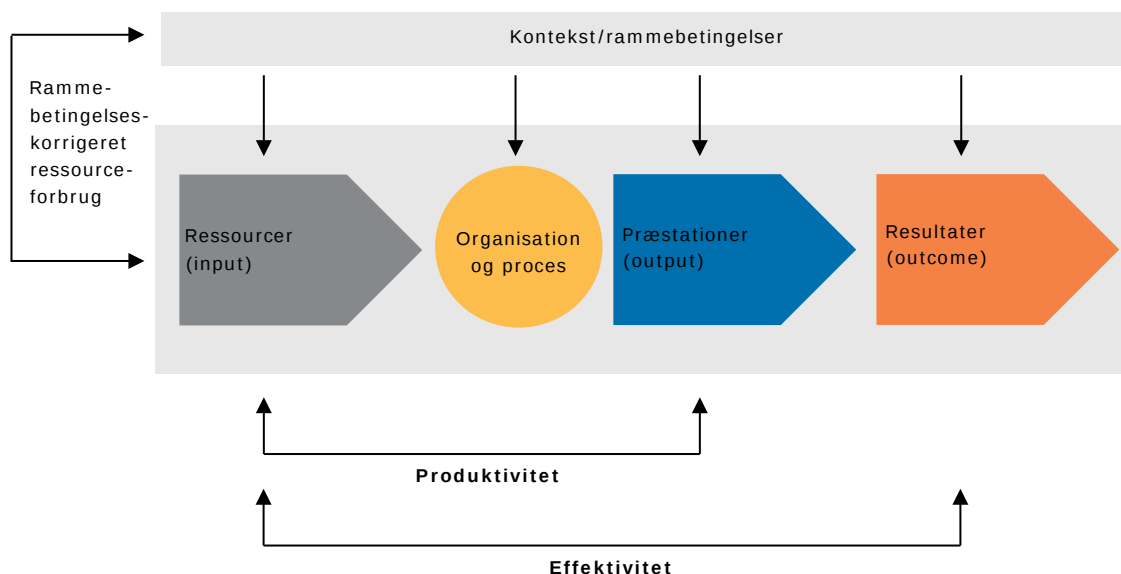
1.1 Baggrunden for analysen

Vi indleder således med en kort beskrivelse af baggrunden for analysen, herunder den begrebsmæssige ramme og baggrunden for denne analyse samt baggrundsrapporten fra 2013.

1.1.1 Kommunale serviceniveauer og produktivitet

Den kommunale produktionsproces er på mange måder mere kompleks end produktionsprocessen i den private sektor. I den private sektor er formålet fx i sidste ende at skabe profit, hvorimod man i den kommunale sektor har fokus på det mere diffuse formål at "skabe offentlig værdi", som ikke kan afgrænses til et enkelt mål. Alligevel kan det være formålstjenstligt at låne begrebsapparatet fra den private sektor, når man skal undersøge, hvor meget offentlig værdi en kommune producerer.

Figur 1.1 Model for den kommunale produktionsproces



I figur 1.1 ovenfor har vi skitseret den kommunale produktionsproces. Produktionsprocessen tager udgangspunkt i de ressourcer, der tilføres. Ressourcerne allokeres til serviceproduktionen på kommunens forskellige serviceområder. Her produceres et output, som derefter gerne skulle vise sig i nogle effekter. Hele den kommunale serviceproduktion er underlagt de rammebetingelser – sociale, geografiske mv. – som er gældende for den enkelte kommune.

Når man taler om kommunal produktivitet, er det vigtigt at holde sig ambitionsniveauet for øje. Kommunal *produktivitet* handler om forholdet mellem ressourcer og *output*, og ikke forholdet mellem ressourcer og *outcome*, som hører ind under begrebet *effektivitet*. Outputtet kan langt hen ad vejen tolkes som det serviceniveau, kommunen tilbyder: Hvor mange timer får de ældre visiteret, hvor mange lærere har man ansat pr. elev mv.

Tidligere indikatorer for serviceniveau har typisk været baseret på udgiftsmodeller, hvor kommunernes udgifter korrigeres for forskelle i demografisk og socioøkonomisk betingede udgiftsbehov (se fx Houlberg, 2013; KL, 2010; Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013a, 2013b). En væsentlig ulempe ved denne metode er dog, at den ikke tager højde for forskelle i kommunernes produktivitet.

1.1.2 Baggrundsrapporten

I 2013 udgav KORA rapporten "Kommunale serviceniveauer og produktivitet", hvori vi udarbejdede et mål for kommunernes serviceniveau¹, som tog udgangspunkt i outputmål for de forskellige områder af den kommunale serviceproduktion i 2009-2011 (Wittrup et al., 2013). Outputmålene blev derudover inddraget i en analyse, hvori ressourceforbruget også indgik. Hermed fik vi et mål for den kommunale produktivitet. Rapporten var bestilt af Produktivitetskommissionen og indgik i kommissionens arbejde med at tage temperaturen på produktiviteten i den offentlige sektor.

Rapportens analyser var på mange måder et første skridt i retning af at få et mere output-baseret mål for kommunal service. Der var dog plads til forbedringer, især fordi datamaterialet på nogle områder var mangelfuldt (se afsnit 1.3). Efter udgivelsen af rapporten blev vi opmærksomme på, at de kommuner, hvor borgerne i højere grad har valgt private leverandører af hjemmepleje, ikke bliver honoreret i tilstrækkelig grad, fordi de privatansatte hjemmehjælpere ikke indgår i det anvendte outputmål for personalenormering. Dette forsøger vi at tage højde for i den anden del af denne analyse (se afsnit 1.2 nedenfor).

1.2 Formålet med analysen

Formålet med denne analyse er at undersøge serviceniveau og produktivitet på ældreområdet i kommunerne Holbæk, Køge, Næstved og Slagelse. Dette gøres for det første ved at opdatere analysen fra baggrundsrapporten på ældreområdet med data for 2012 og 2013 (Opdatering). For det andet foretages en analyse, hvor der er korrigeret for graden af brug af private leverandører i outputmålet for personale i hjemmeplejen (Personalekvalificeret opdatering), og for det tredje foretages en analyse, hvor sammenligningsgrundlaget begrænses til de fire kommuner samt Roskilde (K5-afgrænset opdatering).

¹ Ø-kommunerne var ikke inkluderet i analysen og indgår heller ikke i nærværende analyse.

1.3 Metode og forbehold

I det følgende oplister vi først de anvendte indikatorer for kommunal service på ældreområdet. Herefter redegør vi kort for analysens metode Data Envelopment Analysis (DEA). For en grundigere beskrivelse af metoden henvises til Appendiks I i baggrundsrapporten (Wittrup et al., 2013: 23). Sidst i afsnittet beskriver vi de metodiske og datamæssige forbehold ved analysen.

1.3.1 Indikatorer for kommunal service på ældreområdet

Vi anvender syv indikatorer for kommunal service på ældreområdet:

- Indskrevne i pleje- og ældreboliger
- Personalenormering
- Modtagere af hjemmehjælp
- Visiterede hjemmehjælpstimer
- Forebyggende hjemmebesøg
- (Fravær af) genindlæggelser for forebyggelige diagnoser
- (Fravær af) ventetid til plejebolig

Desuden indgår en indikator for kommunernes udgifter på ældreområdet. Indikatorerne er udførligt beskrevet i rapportens bilag 1.

1.3.2 Metoden "Data Envelopment Analysis" (DEA)

Metoden "Data Envelopment Analysis" (DEA) er en metode til benchmarking. DEA har den fordel, at enheder kan sammenlignes på mere end én parameter ad gangen på input- såvel som outputsiden. DEA er derfor mere velegnet til at måle serviceniveau i den kommunale sektor end eksempelvis en almindelig regressionsanalyse, da der er mange forskellige output i den kommunale serviceproduktion.

DEA har ligeledes den fordel, at metoden sætter hver enhed i det bedst mulige lys ud fra den enkelte enheds input og output. Det vil altså sige, at der er plads til, at kommuner kan prioritere forskelligt, da metoden vil "belønne" hver kommune for det, kommunen er bedst til. Metoden tilgodeser således det kommunale selvstyre. Med denne metode vil en kommune få angivet et produktivitetspotentiale, hvis der er en anden kommune (eller en kombination af flere kommuner), der med en nogenlunde ens prioritering har enten produceret mere output for det samme input eller har produceret et tilsvarende output med et mindre input.

1.3.3 Forbehold

Der er fem primære udfordringer ved konstruktionen af en outputbaseret kommunal serviceindikator. Disse udfordringer er centrale for projektets valg af metode og er også vigtige for forståelsen af de forbehold, der må tages, når resultaterne af analysen fortolkes.

For det første er det – selv på serviceområder, hvor der findes en række relevante indikatorer – naturligvis ikke alt, der måles eller er målbart. Vi har mål for fx personalenormering i ældreplejen, men ikke for antallet af "robotstøvsugere". Det er derfor vigtigt at hæfte sig ved, at analysen præsenterer en sammenligning af kommunernes målelige serviceout-

put. Kommuner, der fremstår med et relativt lavt målbart serviceniveau, kan evt. have prioriteret ikke-målbare aspekter højt.

For det andet har vi kun i meget begrænset omfang kunnet basere opgørelsen af et kommunalt serviceniveau på outcome-indikatorer. De fleste af de anvendte indikatorer er outputindikatorer – antal genindlæggelser af ældre kan dog i nogen grad anskues som et outcome-mål. Dette forbehold indebærer, at vi ikke nødvendigvis kan sige, at et højt målbart kommunalt serviceniveau er udtryk for gode resultater og effekter i forhold til borgerne. Vi måler altså i langt højere grad produktivitet end effektivitet. Det betyder også, at kommuner, der har gjort en særlig stor indsats i forhold til rehabilitering og implementering af velfærdsteknologi, paradoksalt nok kan fremstå med et lavere serviceniveau – selvom disse kommuner måske er bedre til at gøre de ældre borgere mere selvhjulpne og understøtte de ældre borgers livskvalitet.

For det tredje kan det være problematisk at sammenligne indikatorer mellem kommuner med meget forskellige rammebetingelser. På ældreområdet gælder dette både de ældres sociale sammensætning og alderssammensætningen i den ældre del af befolkningen.

I forhold til visse indikatorer har vi foretaget korrektioner for de ældres alderssammensætning, således at der tages højde for, at de ældre i nogle kommuner har en højere gennemsnitsalder end i andre kommuner, og derfor må antages at være mere plejekrævende.

Man kan muligvis argumentere for, at den service, borgerne "oplever", i nogen grad kan forventes at afhænge af de andre borgers sociale baggrund. Hvis det eksempelvis antages, at ældre med svag social baggrund kræver mere tid fra hjemmehjælpere, vil der alt andet lige være mindre tid til den ældre, der har en (lands)gennemsnitlig baggrund i en kommune med mange borgere med svag social baggrund. Kommuner med mange ældre med en svag social baggrund kan altså evt. forventes at være i en mere plejekrævende situation. Dette indebærer, at fx identiske personalenormeringer muligvis vil kunne opleves som udtryk for forskellige serviceniveauer i forhold til "gennemsnitsborgeren" afhængigt af den sociale sammensætning i kommunen. Dette sammenlignelighedsproblem har vi i analysen søgt at håndtere ved at lægge restriktioner på, hvilke kommuner der sammenlignes, således at kommuner ikke sammenlignes med kommuner med en meget anderledes social sammensætning.

For det fjerde må der tages forbehold for datagrundlagets validitet. Der er forskelle i organisering og registreringspraksis blandt kommunerne, og der kan forekomme deciderede konterings- og indberetningsfejl. Vi har i udgiftsafgrænsningen forsøgt at tage højde for de konteringsmæssige forskelle, og vi har forsøgt at udligne eventuelle indberetningsfejl ved at anvende et gennemsnit over to år, men dette kan naturligvis ikke modvirke effekten af en gennemgående anderledes indberetningspraksis. For ældreområdet er der den særlige udfordring, at grænsen mellem ældre- og handicapområdet i mange kommuner er udflydende. Derfor kan aktiviteter og udgifter, der vedrører handicappede på nogle punkter indgå i opgørelserne for ældreområdet. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at korrigere for dette.

For det femte består en meget væsentlig udfordring i, hvorledes indikatorerne indbyrdes skal vægtes. Dette spørgsmål findes der ikke et entydigt svar på, og kommunerne vil givevis have forskellige prioriteringer af vigtigheden af indikatorer. Denne problemstilling er en vigtig begrundelse for valget af analysens metode, der netop er ideel til at tage højde for usikkerhed om den relative vigtighed eller prioritering af de målte output.

2 Analyse

I dette afsnit viser vi resultaterne af analysen. Vi indleder med at vise resultaterne for de fire kommuner fra baggrundsrapportens analyse. Herefter viser vi de opdaterede data, der indgår i henholdsvis opdateringen, den personalekvalificerede opdatering og opdateringen med K5-afgrænsningen. Endelig viser vi resultaterne af de tre opdateringer først for serviceniveauet og derefter produktiviteten.

2.1 Oprindelig analyse af serviceniveau og produktivitet på ældreområdet 2009-2011

I tabel 2.1 vises resultaterne af baggrundsrapportens produktivitetsanalyse af ældreområdet. Det fremgår, at alle fire kommuner har et produktivitetspotentiale. Et serviceniveau på 1 svarer til, at kommunen er forbillede for andre kommuner og ikke selv har et beregnet potentiale for at forbedre serviceniveauet set i forhold til de kommuner, den sammenlignes med. Det samme gælder for produktiviteten. Vi ser altså fx, at Holbæk på baggrund af data for 2009-2011 har et potentiale på 1 % for at forbedre serviceniveauet, mens potentialet er 4 % i forhold til produktiviteten.

Tabel 2.1 Serviceniveau, produktivitetspotentiale mv. 2009-2011

	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse
Serviceniveau	0,99	0,85	0,91	0,94
Produktivitet	0,96	0,81	0,88	0,86
Vægtning af indikatorer ¹ :				
Indskrevne 65+-årige	0,07	0,16	0,13	0,12
Personalenormering	0,07	0,25	0,07	0,10
Modtagere af hjemmehjælp	0,19	0,16	0,07	0,07
Visiterede hjemmehjælpstimer	0,27	0,22	0,18	0,29
Forebyggende hjemmebesøg	0,13	0,07	0,29	0,28
Genindlæggelser	0,07	0,07	0,07	0,07
Ventetid til plejebolig	0,19	0,07	0,19	0,07
Forbillede ²	Syddjurs, Guldborgsund	Guldborgsund, Syddjurs	Guldborgsund, Syddjurs	Guldborgsund
Antal kommuner i sammenligningsgruppen	71	71	70	41

Note: 1) Den angivne indikatorvægtning er for beregning af serviceniveauet.

2) De angivne forbillede er for beregning af produktiviteten. Forbillederne er angivet i tilfældig rækkefølge.

Kilde: Wittrup et. al, 2013.

2.2 Opdaterede data for 2012 og 2013

I analyserne i denne rapport inddrager vi, som sagt, data for 2012 og 2013. Vi benytter ligesom i baggrundsrapporten et gennemsnit for de to år, da vi ønsker så robust et mål og derfor så valide data som muligt.

Tabel 2.2 Serviceindikatorer og udgifter i opdateringen

	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse
Indskrevne 65+-årige	0,56	0,76	0,93	0,78
Personalenormering	1,19	1,21	1,15	1,21
Personalenormering korrigeret for privatansatte	1,45	1,43	1,68	1,59
Modtagere af hjemmehjælp	2,15	1,70	1,55	1,79
Visiterede hjemmehjælpstimer	4,80	3,55	3,95	4,40
Forebyggende hjemmebesøg	42,48	16,45	25,74	28,49
Genindlæggelser	44,54	49,83	54,11	52,94
Ventetid til plejebolig	165	143	136	168
Udgifter (1.000 kr.)	487.592	387.392	577.056	623.483
Udgifter pr. 65+-årige (kr.)	40.154	38.084	38.567	42.149

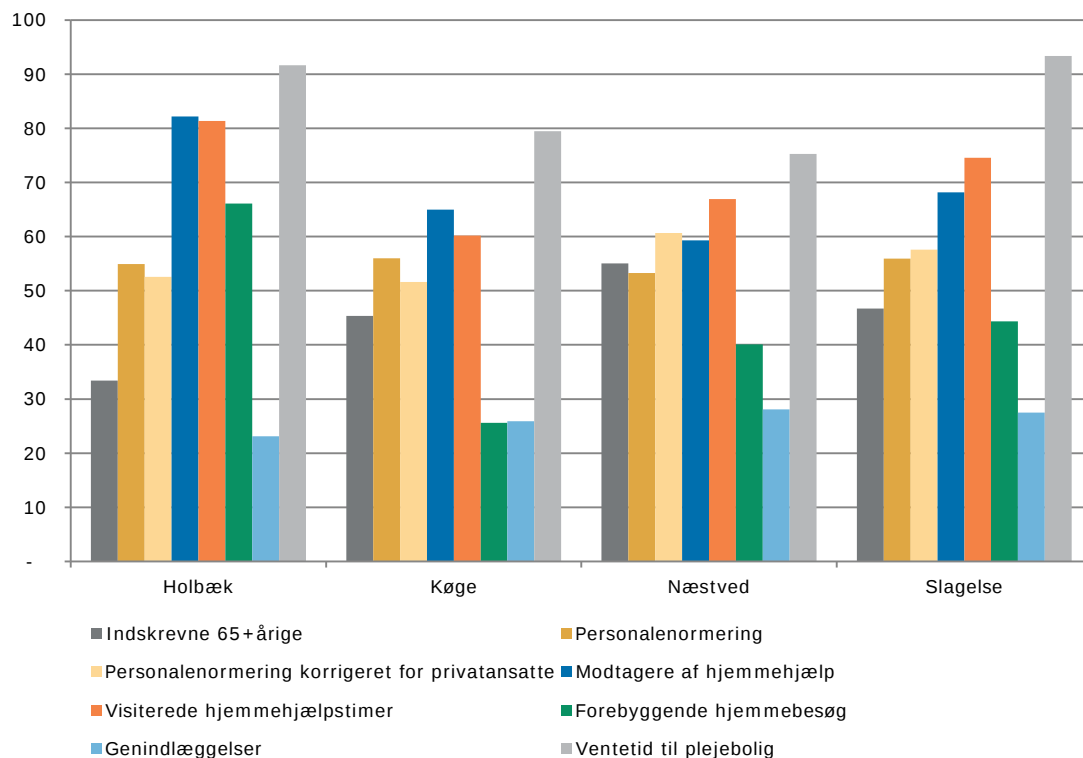
Note: Serviceindikatorerne er korrigeret på forskellig vis (se bilag 1), og de er derfor vanskelige at fortolke direkte. Både serviceindikatorer og udgifter er et gennemsnit for 2012 og 2013.

Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

I tabel 2.2 er vist værdierne for serviceindikatorerne i analysen. Jo højere værdi på en indikator, jo højere serviceniveau. Da serviceindikatorerne er undergået visse korrektioner, kan det være vanskeligt at fortolke og sammenligne det konkrete niveau for de enkelte indikatorer. I figur 2.1 er kommunernes indikatorer derfor standardiseret i forhold til maksimumværdien på landsplan. Den maksimale værdi på landsplan af hver indikator er således 100, og søjlerne i figuren viser, hvor mange procent af maksimumværdien, den enkelte kommunes indikator udgør.

Vi ser fx, at Holbæk Kommune leverer mange forebyggende hjemmebesøg pr. ældre, mens Næstved Kommune har mange indskrevne 65+-årige i pleje- og ældreboliger. Dette antages at være udtryk for kommunernes prioritering, og vi skal nu se på, hvordan kommunerne placerer sig, når indikatorerne vægtes sammen til et samlet mål for serviceniveauet i ældreplejen.

Figur 2.1 De fire kommuners standardiserede serviceindikatorer 2012-2013



Note: Serviceindikatorerne er standardiseret i forhold til deres maksimale værdi på landsplan.

Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

2.3 Serviceniveau

I dette afsnit ser vi på kommunernes serviceniveau i de tre delanalyser. Her er udgifterne endnu ikke medregnet, hvorfor resultaterne udelukkende siger noget om, hvor meget output, der bliver leveret til borgerne.

2.3.1 Opdatering

I tabel 2.3 fremgår resultaterne af den simple opdatering med data for 2012-2013.

Vi ser, at alle fire kommuner har et beregnet potentiale for at forbedre deres serviceniveau i den opdaterede analyse. Især Køge ser ud til at kunne forbedre sit serviceniveau, når kommunen sammenlignes med Aalborg, Sorø, Frederikshavn og Ringkøbing-Skjern Kommune. Aalborg og Sorø Kommune fremstår som forbilleder for tre af kommunerne, mens Frederikshavn og Ringkøbing-Skjern Kommune fremstår som forbilleder for to af kommunerne.

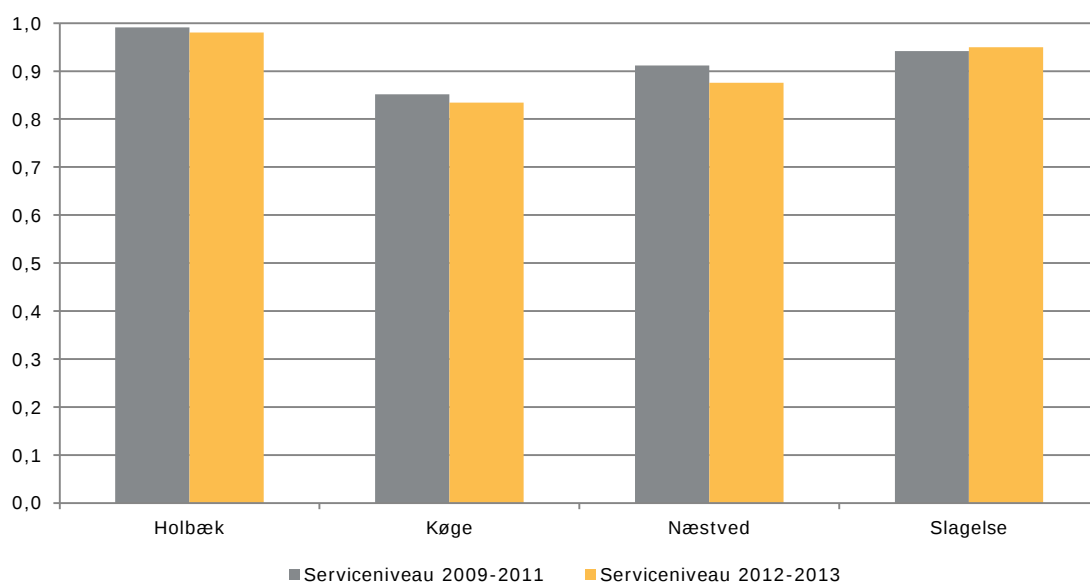
Tabel 2.3 Beregnet serviceniveau i opdateret analyse 2012-2013

	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse
Serviceniveau	0,98	0,83	0,88	0,95
Vægtning af indikatorer:				
Indskrevne 65+-årige	0,07	0,20	0,29	0,24
Personalenormering	0,07	0,23	0,14	0,07
Modtagere af hjemmehjælp	0,20	0,13	0,12	0,07
Visiterede hjemmehjælpstimer	0,29	0,23	0,24	0,29
Forebyggende hjemmebesøg	0,23	0,07	0,07	0,07
Genindlæggelser	0,07	0,07	0,07	0,07
Ventetid til plejebolig	0,07	0,07	0,07	0,19
Forbilleder ¹	Sorø, Aalborg	Aalborg, Sorø, Frederikshavn, Ringkøbing- Skjern	Sorø, Aalborg, Ringkøbing- Skjern	Halsnæs, København, Frederikshavn
Antal kommuner i sammenligningsgruppen	71	69	71	43

Note: 1) Forbillederne er angivet i tilfældig rækkefølge.

Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

Når indikatorerne vægtes som angivet i tabel 2.3, er det Holbæk Kommune, der af de fire kommuner har det højeste serviceniveau. Herefter kommer Slagelse, Næstved og Køge Kommune (jf. figur 2.2). Vi ser endvidere, at det beregnede serviceniveau ikke har ændret sig mærkbart fra analysen for 2009-2011 til den simple opdatering for 2012-2013, der forekommer dog mindre forskudninger i niveauet.

Figur 2.2 Det beregnede serviceniveau for de fire kommuner i 2009-2011 og den opdaterede analyse 2012-2013

Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

2.3.2 Personalekvalificeret opdatering

Vi ser nu, hvad der sker med det beregnede serviceniveau, når indikatoren for personale i hjemmeplejen korrigeres for, at en række borgere har valgt en privat leverandør af hjemmepleje. Dette sker ved at inkludere et estimeret antal privatansatte.

Tabel 2.4 Beregnet serviceniveau i personalekvalificeret opdatering 2012-2013

	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse
Serviceniveau	0,97	0,82	0,88	0,93
Vægtning af indikatorer:				
Indskrevne	0,07	0,29	0,29	0,28
Personalenormering	0,07	0,07	0,13	0,07
Modtagere af hjemmehjælp	0,17	0,15	0,07	0,07
Visiterede hjemmehjælpstimer	0,26	0,22	0,18	0,29
Forebyggende hjemmebesøg	0,28	0,07	0,18	0,07
Genindlæggelser	0,07	0,13	0,08	0,07
Ventetid til plejebolig	0,07	0,07	0,07	0,15
Forbilleder	Frederikshavn, Gribskov, Odsherred	Aalborg, Ringkøbing-Skjern, Gribskov	Halsnæs, Gribskov, Frederikshavn, Sorø	Halsnæs, Frederikshavn
Antal kommuner i sammenligningsgruppen	71	69	71	43

Note: 1) Forbillederne er angivet i tilfældig rækkefølge.

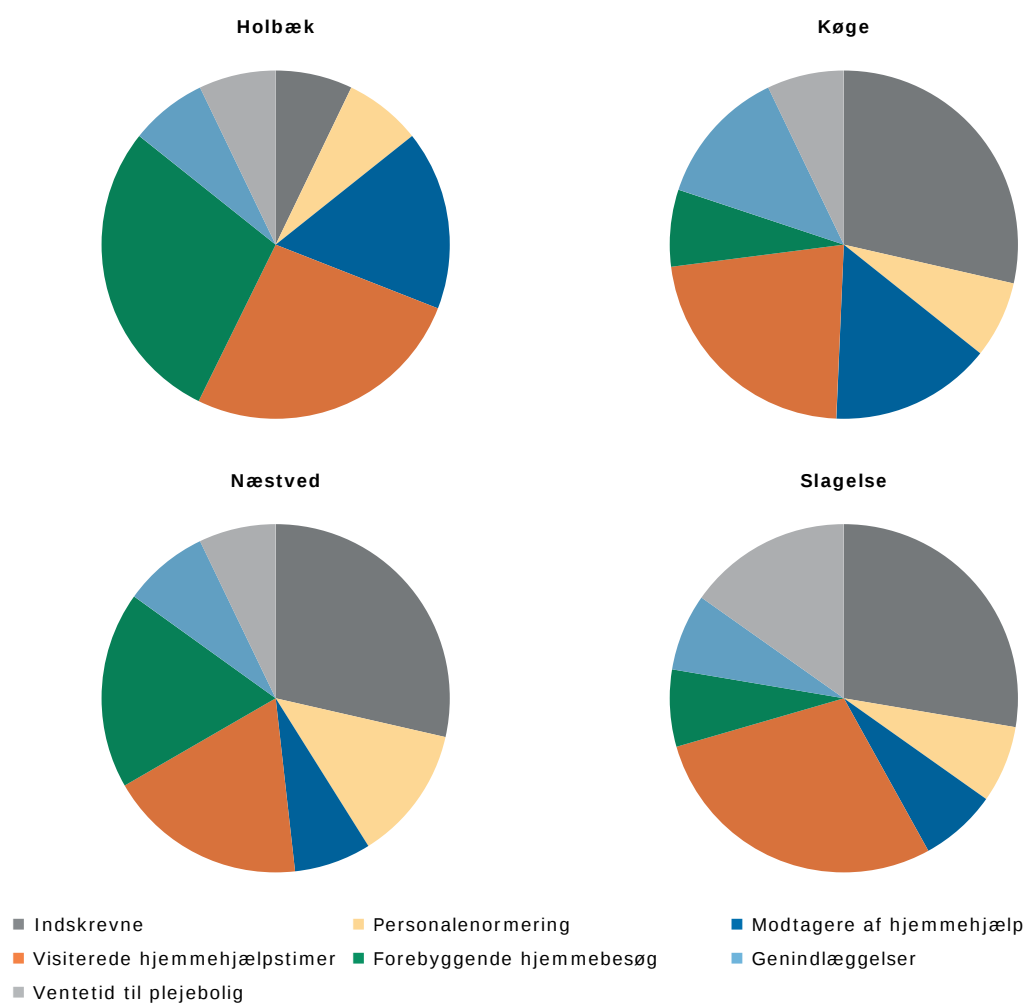
Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

Vi ser i tabel 2.4, at Aalborg Kommune fortsat er forbillede for Køge Kommune, mens Frederikshavn og Gribskov Kommune² fremstår som forbillede for tre af kommunerne. Halsnæs Kommune er forbillede for både Næstved og Slagelse Kommune, og Odsherred, Ringkøbing-Skjern og Sorø Kommune fremstår hver som forbillede for en enkelt af de fire kommuner.

² Gribskov Kommune har pga. kommunens udbud af ældrepleje en relativ stor andel ældre med privat leverandør af hjemmepleje og er som følge heraf en af de kommuner, hvor det beregnede serviceniveau øges mest som følge af korrektionen for skønnet personale ansat ved private leverandører.

I figur 2.3 har vi illustreret de fire kommuners modelberegne vægtning af de syv service-indikatorer. Det vil sige de vægte, der stiller den enkelte kommune i det bedst mulige lys i sammenligningen med de øvrige kommuner i analysen. Indikatoren for indskrevne i pleje- og ældreboliger bliver vægtet relativt højt i både Køge, Næstved og Slagelse Kommune. Modtagere af hjemmehjælp har en forholdsvis stor vægt i både Holbæk og Køge Kommune. Antallet af visiterede hjemmehjælpstimer vægter højt for alle fire kommuner, mens indikatoren for antal forebyggende hjemmebesøg vægter højst i Holbæk Kommune. Slagelse Kommune er den eneste af de fire kommuner, hvor vægtningen af en lav ventetid til plejeboliger vægter relativt højt. Der er ingen af de fire kommuner, hvor den korrigerede personalnormering eller fraværet af genindlæggelser får en særlig høj vægt.

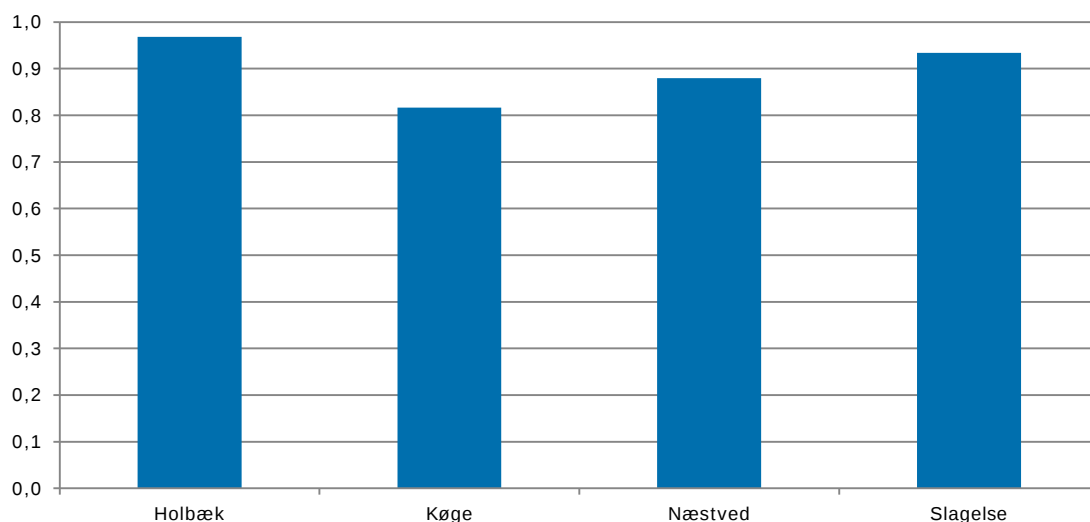
Figur 2.3 Vægtfordeling blandt indikatorerne i den personalekvalificerede opdatering 2012-2013



Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

Det beregnede serviceniveau fremgår af figur 2.4. Kommunerne fordeler sig ligesom i den simple opdatering, og selve serviceniveauet ændres blot med nogle få procent.

Figur 2.4 Det beregnede serviceniveau for de fire kommuner i den personalekvalificerede opdatering 2012-2013



Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

2.3.3 K5-afgrænset opdatering

Vi ser nu på den sidste af modellerne til beregning af et opdateret serviceniveau. Her afgrænses antallet af enheder i analysen således, at kun de fire kommuner samt Roskilde Kommune indgår som mulige forbilleder. Som følge af at der indgår færre kommuner i denne analyse, er resultaterne mindre robuste end resultaterne af den foregående analyse, ligesom der naturligt vil forekomme et mindre potentiale i denne analyse, fordi gruppen af forbilleder begrænses. De fire kommuner bliver altså ikke længere sammenlignet med "best-practice" på landsplan, men kun med hinanden indbyrdes. Resultaterne af den K5-afgrænsede analyse fremgår af tabel 2.5.

Tabel 2.5 Beregnet serviceniveau i den K5-afgrænsede opdatering 2012-2013

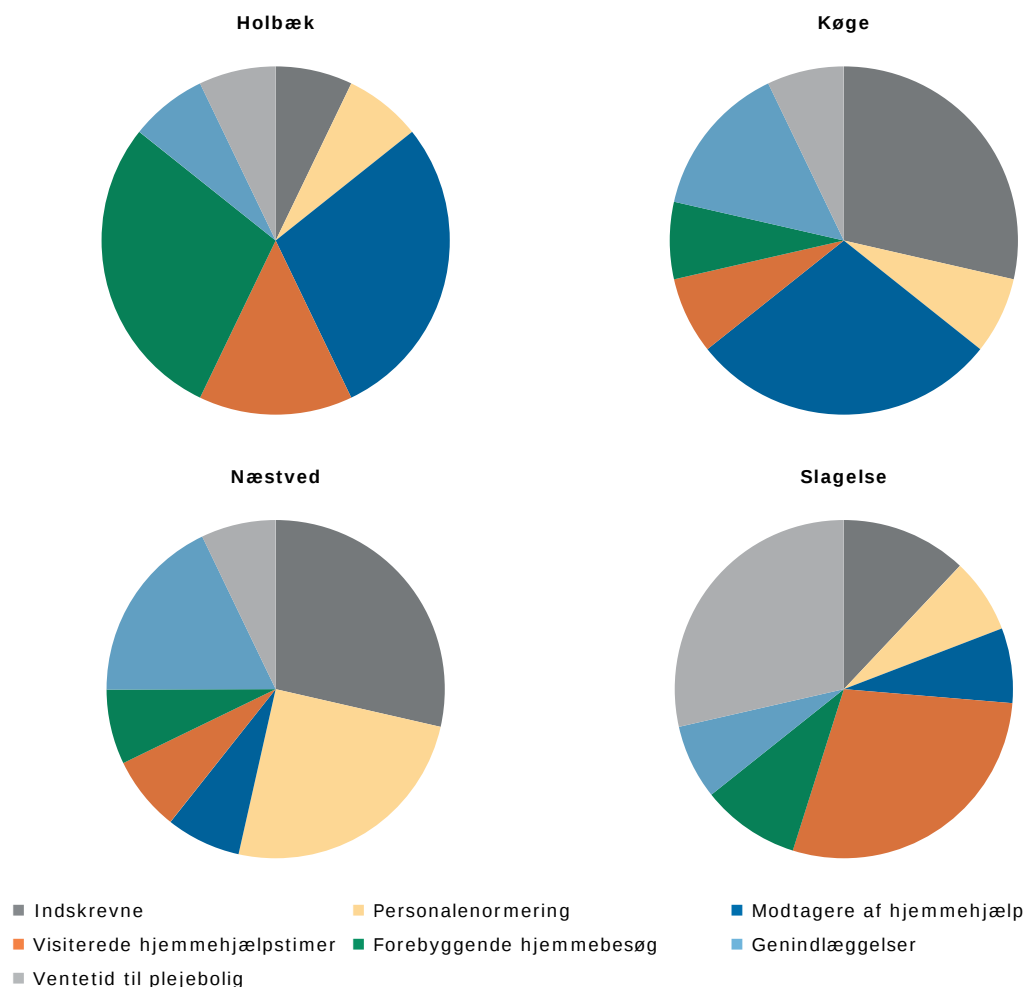
	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse
Serviceniveau	1,00	0,88	1,00	1,00
Vægtning af indikatorer:				
Indskrevne	0,07	0,29	0,29	0,12
Personalenormering	0,07	0,07	0,25	0,07
Modtagere af hjemmehjælp	0,29	0,29	0,07	0,07
Visiterede hjemmehjælpstimer	0,14	0,07	0,07	0,29
Forebyggende hjemmebesøg	0,29	0,07	0,07	0,09
Genindlæggelser	0,07	0,14	0,18	0,07
Ventetid til plejebolig	0,07	0,07	0,07	0,29
Forbilleder	Slagelse			
Antal kommuner i sammenligningsgruppen	5	5	5	5

Note: 1) Forbillederne er angivet i tilfældig rækkefølge.

Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

Her er potentialet, som forventet, mindre end i de foregående modeller, fordi udvalget af potentielle forbilleder skæres kraftigt ned. Køge Kommune er fortsat den kommune, der har det relativt laveste serviceniveau af de fire kommuner. Næstved, Holbæk og Slagelse Kommune har med et serviceniveau på 1 ikke noget beregnet potentiale for at forhøje serviceniveauet.

Figur 2.5 Vægtfordeling blandt indikatorerne i den K5-afgrænsede opdatering 2012-2013

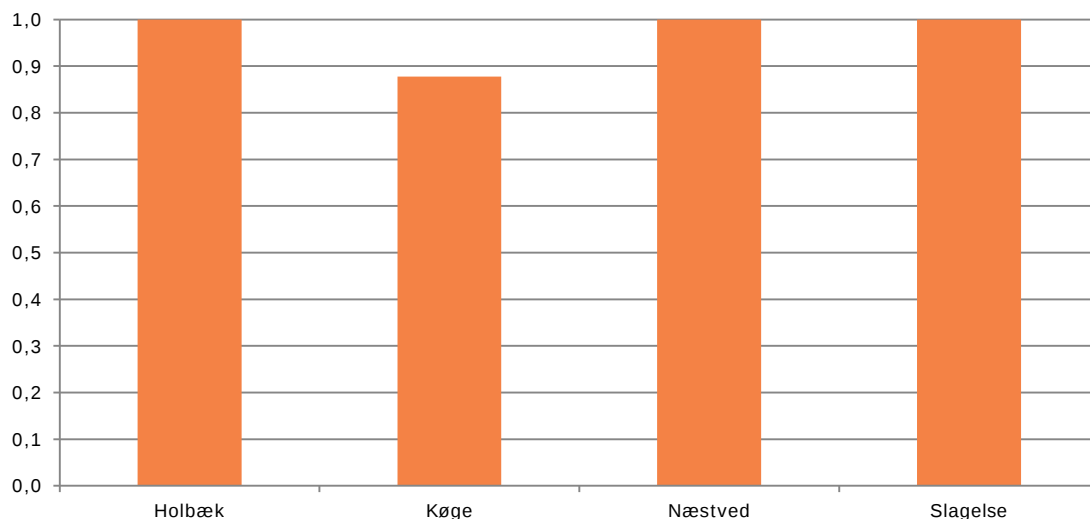


Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

I figur 2.5 ovenfor ser vi, at den modelberegnete vægtfordeling af indikatorerne ændres for kommunerne, når der indgår færre kommuner i sammenligningsgruppen. For Holbæk Kommune bliver der lagt mere vægt på modtagere af hjemmehjælp i den K5-afgrænsede analyse og mindre vægt på antallet af visiterede hjemmehjælpstimer end i den personalekvalificerede opdatering, og for Køge Kommune lægges der mere vægt på modtagere af hjemmehjælp, mens der lægges mindre vægt på antallet af visiterede hjemmehjælpstimer. For Næstved Kommune lægges fortsat vægt på antallet af indskrevne i pleje- og ældreboliger, men i den K5-afgrænsede opdatering lægges der mere vægt på personalnormeringen og indikatoren for genindlæggelser og mindre vægt på forebyggende hjemmebesøg og visiterede hjemmehjælpstimer. Endelig er vægtningen af en lav ventetid til plejeboliger steget for Slagelse Kommune i den K5-afgrænsede analyse, mens vægtningen af indskrevne i plejeboliger er faldet. Vægtningen af de resterende serviceindikatorer er nogenlunde uændret.

I figur 2.6 ser vi det beregnede serviceniveau for de fire kommuner. Som sagt har hverken Holbæk, Næstved eller Slagelse Kommune her et beregnet potentiale for at forbedre serviceniveauet. Køge Kommune er fortsat den af de fire kommuner, der har det største potentiale.

Figur 2.6 Det beregnede serviceniveau for de fire kommuner i den K5-afgrænsede opdatering 2012-2013



Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

2.3.4 Opsamling

I tabel 2.6 og figur 2.7 fremgår det beregnede serviceniveau i henholdsvis den oprindelige analyse og de tre opdateringsmodeller.

Tabel 2.6 Beregnet serviceniveau i hhv. 2009-2011 og 2012-2013

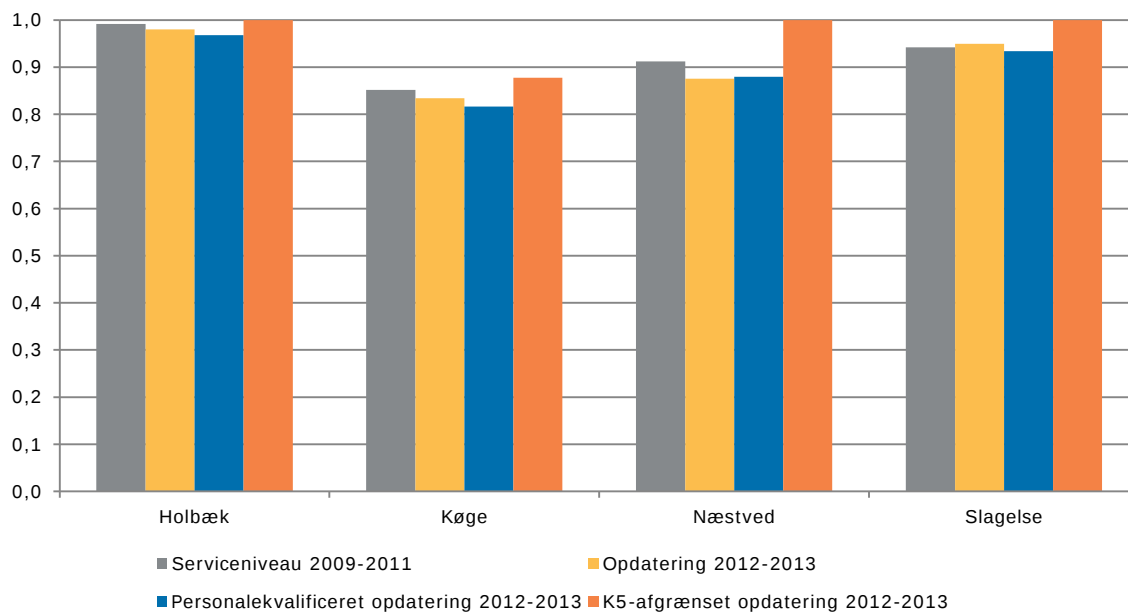
Serviceniveau	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse
Serviceniveau 2009-2011	0,99 (71)	0,85 (71)	0,91 (70)	0,94 (41)
Opdatering 2012-2013	0,98 (71)	0,83 (69)	0,88 (71)	0,95 (43)
Personalekvalificeret opdatering 2012-2013	0,97 (71)	0,82 (69)	0,88 (71)	0,93 (43)
K5-afgrænset opdatering 2012-2013	1,00 (5)	0,88 (5)	1,00 (5)	1,00 (5)

Note: Antal kommuner i sammenligningsgruppen er angivet i parentes

Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

Vi ser, at kommunerne har en nogenlunde ens indbyrdes fordeling i de fire modeller. For tre af kommunerne er der et lidt større potentiale for at forbedre serviceniveauet i 2012-2013, end der var i den oprindelige analyse for både den simple og den personalekvalificerede opdatering, mens Slagelse Kommune har et lidt mindre potentiale i den simple opdatering end i den oprindelige analyse og et tilsvarende potentiale i den personalekvalificerede opdatering. Hverken Holbæk, Næstved eller Slagelse Kommune har noget beregnet potentiale for at forbedre serviceniveauet i den K5-afgrænsede analyse, og Køge Kommune har mindre potentiale for at højne serviceniveauet i den K5-afgrænsede analyse end i de to andre opdateringer.

Figur 2.7 Beregnet serviceniveau i hhv. 2009-2011 og 2012-2013



Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

2.4 Produktivitet

Vi ser nu, hvad der sker med potentialerne, når vi tilføjer udgiftsniveauet til analyserne og udregner et mål for kommunernes produktivitet på ældreområdet.

2.4.1 Opdatering

Resultaterne for den simple opdatering fremgår af tabel 2.7.

Tabel 2.7 Beregnet produktivitet i opdateret analyse 2012-2013

	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse
Produktivitet	0,95	0,80	0,90	0,89
Forbilleder ¹	Odsherred	Vordingborg, Odsherred	Gribskov, Stevns, Odsherred, Vordingborg	Odsherred, Vordingborg
Antal kommuner i sammenligningsgruppen	71	69	71	43

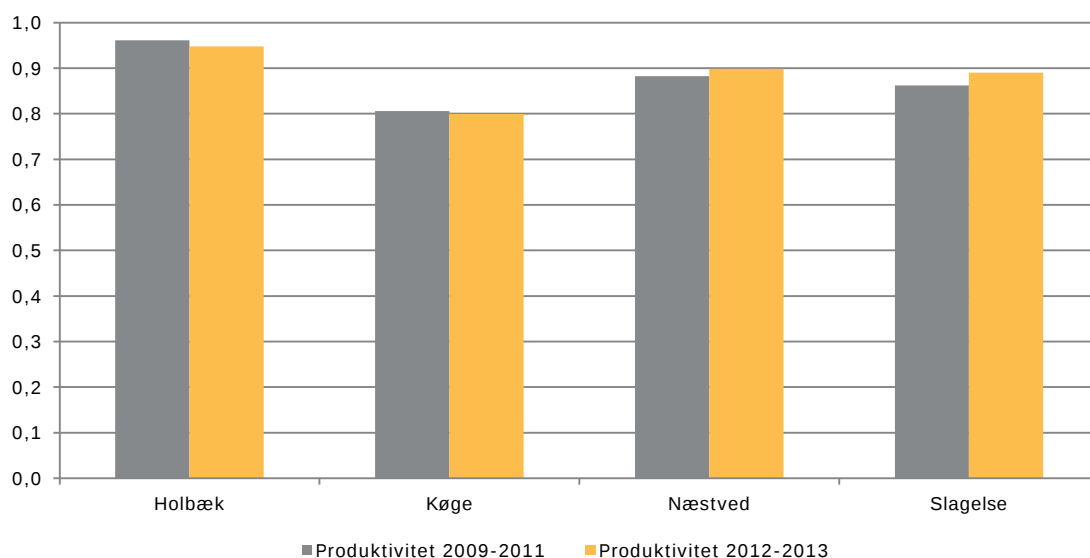
Note: 1) Forbillederne er angivet i tilfældig rækkefølge.

Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

Odsherred Kommune fremstår som et produktivt mæssigt forbillede for alle fire kommuner i den opdaterede analyse. Vordingborg Kommuner figurerer som forbillede for tre af kommunerne, mens Stevns og Gribskov Kommune fremstår som forbillede for en enkelt af kommunerne i analysen.

Den beregnede produktivitet er illustreret i figur 2.8. Sammenligner vi produktivetsmålet fra 2009-2011 med det opdaterede mål for 2012 og 2013, kan vi se, at både Holbæk og Køge Kommune har et lidt større potentiale i den opdaterede analyse end i den oprindelige analyse, mens det modsatte gør sig gældende for Næstved og Slagelse. Internt mellem de fire kommuner er der sket en forskydning sammenlignet med diagrammet for det beregnede serviceniveau i figur 2.2, da Næstved Kommune nu ligger højere end Slagelse.

Figur 2.8 Beregnet produktivitet for de fire kommuner i 2009-2011 og i den simple opdatering 2012-2013



Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

2.4.2 Personalekvalificeret opdatering

Vi udskifter nu indikatoren for personalenormering med den korrigerede indikator. Resultaterne af den personalekvalificerede opdatering fremgår af tabel 2.8.

Tabel 2.8 Beregnet produktivitet i personalekvalificeret opdatering 2012-2013

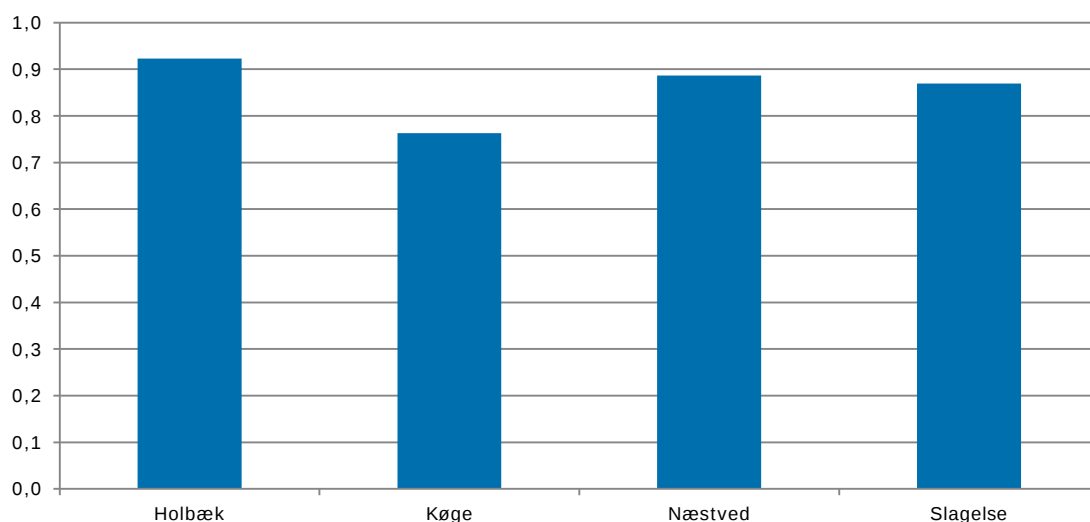
	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse
Produktivitet	0,92	0,76	0,89	0,87
Forbilleder ¹	Odsherred	Vordingborg, Odsherred, Gribskov	Gribskov, Vordingborg, Odsherred	Odsherred, Vordingborg
Antal kommuner i sammenligningsgruppen	71	69	71	43

Note: 1) Forbillederne er angivet i tilfældig rækkefølge.

Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

Odsherred Kommune er fortsat forbillede for alle fire kommuner, og Vordingborg Kommune er fortsat forbillede for tre af kommunerne, mens Gribskov Kommune³ nu figurerer som forbillede for både Køge og Næstved Kommune. For alle fire kommuner gælder, at der er et lidt større produktivitetspotentiale i den personalekvalificerede opdatering end i den simple, antageligvis fordi at en mindre del af borgerne i de fire kommuner bruger private leverandører end i de potentielle forbillede-kommuner.

Figur 2.9 Beregnet produktivitet for de fire kommuner i den personalekvalificerede opdatering 2012-2013



Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

Rangeringen af de fire kommuner indbyrdes ændres ikke i den personalekvalificerede opdatering (jf. figur 2.9).

2.4.3 K5-afgrænset opdatering

Endelig foretages produktivetsberegningen også, hvor antallet af mulige forbilleder afgrænses til de fire kommuner samt Roskilde Kommune. Resultaterne ses i tabel 2.9.

Tabel 2.9 Beregnet produktivitet i den K5-afgrænsede opdatering 2012-2013

	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse
Produktivitet	1,00	0,86	1,00	1,00
Forbilleder ¹	Næstved, Holbæk, Slagelse			
Antal kommuner i sammenligningsgruppen	5	5	5	5

Note: 1) Forbillederne er angivet i tilfældig rækkefølge.

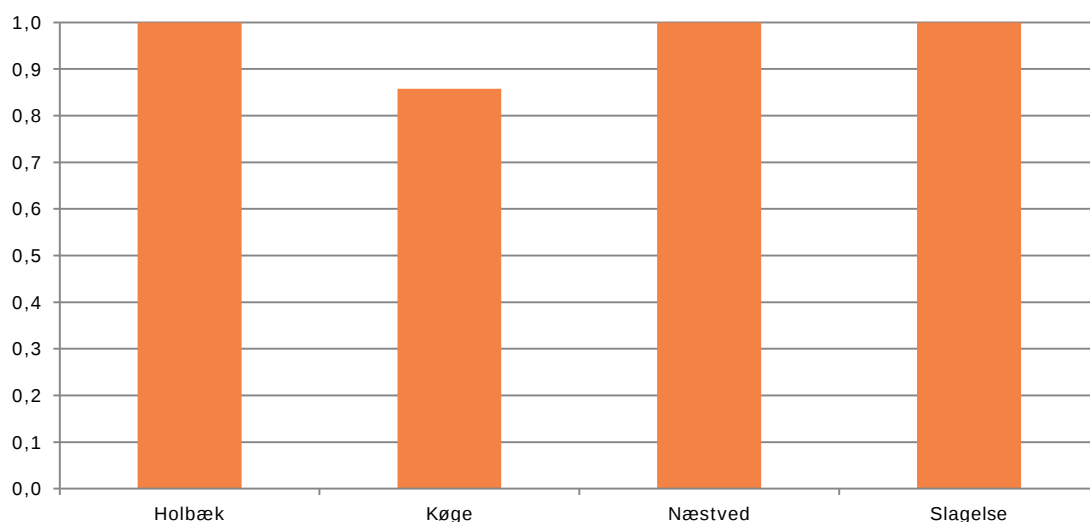
Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

³ Der mindes igen om, at Gribskov Kommune pga. kommunens udbud af ældrepleje har en relativ stor andel ældre med privat leverandør af hjemmepleje, og som følge heraf er en af de kommuner, hvor det beregnede serviceniveau øges mest som følge af korrektionen for skønnet personale ansat ved private leverandører. Samtidig har kommunen betydelige centrale administrationsudgifter til udbudsforretninger m.m. på ældreområdet (Kollin mfl. 2014), som ikke indgår i de medregnede udgifter til ældreområdet (jf. bilag 1).

Svarende til beregningen af serviceniveauet er det beregnede produktivitetspotentiale nu mindre, fordi antallet af mulige forbilleder er mindsket. Tre af kommunerne har slet ikke noget beregnet potentiale, mens Køge Kommune fortsat har et potentiale på 14 %.

Den beregnede produktivitet er illustreret i figur 2.10 nedenfor.

Figur 2.10 Den beregnede produktivitet for de fire kommuner i den K5-afgrænsede opdatering 2012-2013



Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

2.4.4 Opsamling

Sammenlignet med den oprindelige analyse for 2009-2011 ændres produktivetsmålet kun med nogle få procentpoint i den simple opdatering for 2012-2013. Holbæk og Køge Kommune fremstår begge med en lidt lavere produktivitet i 2012-2013 end i 2009-2011, mens Næstved og Slagelse Kommunes mål for produktiviteten er lidt højere i opdateringen (jf. tabel 2.10).

Tabel 2.10 Beregnet produktivitet i hhv. 2009-2011 og 2012-2013

Produktivitet	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse
Produktivitet 2009-2011	0,96 (71)	0,81 (71)	0,88 (70)	0,86 (41)
Opdatering 2012-2013	0,95 (71)	0,80 (69)	0,90 (71)	0,89 (43)
Personalekvalificeret opdatering 2012-2013	0,92 (71)	0,76 (69)	0,89 (71)	0,87 (43)
K5-afgrænset opdatering 2012-2013	1,00 (5)	0,86 (5)	1,00 (5)	1,00 (5)

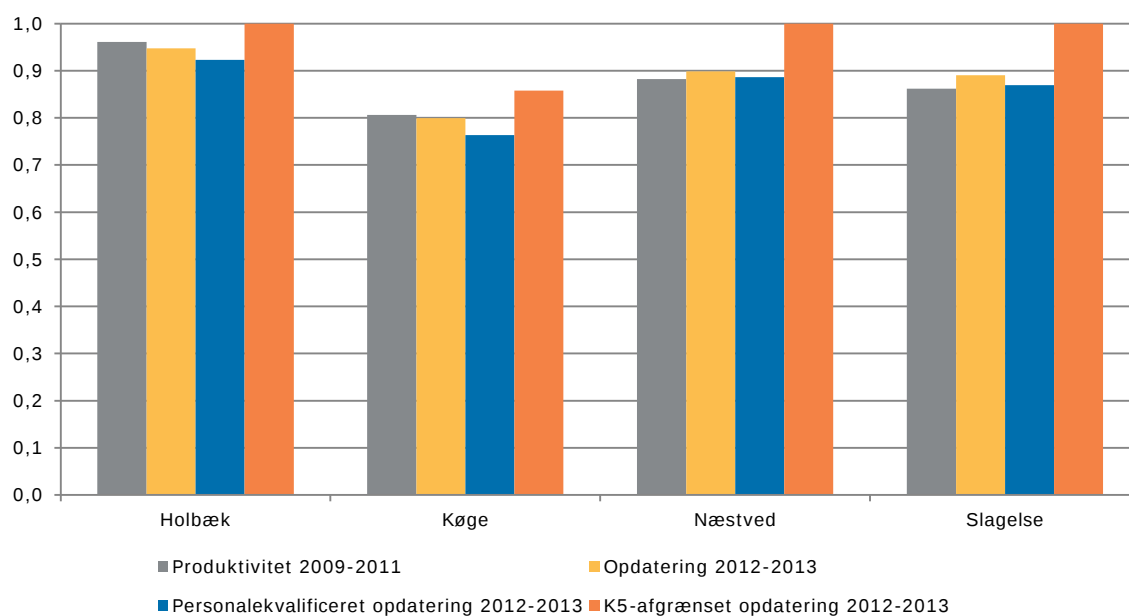
Note: Antal kommuner i sammenligningsgruppen er angivet i parentes.

Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

Alle fire kommuners produktivetsmål falder en lille smule, når der i indikatoren for personalenormering korrigeres for graden af brug af private leverandører. I den K5-afgrænsede analyse derimod stiger alle produktivetsmålene, som forventet. Holbæk, Næstved og Slagelse Kommune fremstår alle med et produktivetsmål på 1, hvilket betyder, at der ikke er noget beregnet produktivitetspotentiale for disse kommuner i den afgrænsede model, mens Køge Kommune fortsat har et potentiale, der her udgør 14 %.

Den beregnede produktivitet i de tre opdateringsmodeller er illustreret i nedenstående figur 2.11. Figuren viser, at de beregnede potentialer er nogenlunde robuste over for, hvorvidt der korrigeres for graden af brug af private leverandører.

Figur 2.11 Beregnet produktivitet i hhv. 2009-2011 og 2012-2013



Kilde: Se henvisning til datakilder i bilag 1.

Litteratur

Houlberg, Kurt (2013). *Teknisk vejledning til ECO Nøgletal 2013*, København: KORA.

KL (2010). *KL's Kommunebenchmark. Udgifter til udsatte børn og unge i forhold til rammebetingelser*, www.kl.dk/ImageVault/Images/id_45722/scope_0/ImageVaultHandler.aspx (tilgået 1. februar 2013).

Kollin, Marianne Schøler; Kurt Houlberg og Amanda Madsen (2014). *Analyse af Gribskov Kommunes administrative udgifter*. København: KORA.

Serviceloven (2014). *Bekendtgørelse af lov om social service*. København: Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Wittrup, Jesper, Kurt Houlberg, Anne Line Tenney Jordan og Peter Bogetoft (2013a). *Kommunale serviceniveauer og produktivitet*. København: KORA.

Wittrup, Jesper, Kurt Houlberg, Anne Line Tenney Jordan og Peter Bogetoft (2013b). *Notat om kommunal benchmarking: Service og produktivitet i 94 kommuner*. København: KORA.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013a). *Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal*, www.noegletal.dk (tilgået 1. februar 2015).

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013b). *Definition af Serviceniveau*, <http://www.noegletal.dk/ntInfo15A-082.html> (tilgået 1. februar 2015).

Bilag 1 Serviceindikatorer og udgifts-afgrænsning

Serviceindikatorer på ældreområdet

Om udvælgelsen af de konkrete output-indikatorer på ældreområdet, kan generelt siges, at den baseres på en samlet vurdering af de eksisterende datas tilgængelighed, validitet og fuldkommenhed, samt i hvilken udstrækning de dækker centrale indsatser og målsætninger på området. Der inddrages endvidere indikatorer, der på basis af eksisterende viden, vurderes at udtrykke centrale forhold ved kvaliteten på ældreområdet eller opfanger resultater, der vurderes som væsentlige i forhold til helheden af målsætninger på området. Ved tolkning af indikatorer og analyseresultater er der en række opmærksomhedspunkter:

- Indikatorerne er ikke dækkende for alle målsætninger og aktiviteter på ældreområdet.
- Brugeroplevelse kvalitet indgår ikke.
- Medarbejdertrivsel og arbejdsmiljø indgår ikke.
- Der er ikke taget højde for, at der kan være en tidsmæssig forskydning mellem det tidspunkt, hvor en kommunal indsats finder sted, og det tidspunkt, hvor en ønsket effekt kan forventes opnået.

Kommunerne har efter Serviceloven en forpligtelse til at tilbyde hjælp til ældre, handicappede og socialt udsatte. Formålet med hjælpen er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten (Serviceloven § 1, stk. 2). Kommunernes service over for ældre borgere kan helt overordnet set inddeles i to typer service: Tilbud om støtte i eget hjem og tilbud om plads i kommunale boligtilbud til ældre. Analysens datagrundlag fremgår af bilagstabel 1.1 og uddybes nærmere nedenfor.

Som mål for kommunernes leverede output i forhold til at tilbyde de ældre borgere støtte i eget hjem (herunder ældre- og plejeboliger) anvendes:

- Modtagere af hjemmehjælp
- Forebyggende hjemmebesøg
- Visiterede hjemmehjælpstimer

På denne måde inkluderes to mål, ét for hvor stor en andel af målgruppen der modtager en ydelse (brugerandelen), samt et for volumen af den leverede service til brugerne (brugsandelen).

Som mål for kommunernes service i forhold til tilbud om boliger til ældre anvendes:

- Indskrevne 65+-årige

Vi anvender endvidere en indikator, der er et udtryk for den samlede personalemæssige dækning af området:

- Personalenormering

Det kan være vanskeligt at bestemme effekten af kommunernes indsats på området, da der både bør tages højde for borgernes levetid og for borgernes livskvalitet i perioden. Selv hvis sådanne mål konstrueres, kan det være vanskeligt at isolere kommunernes indsats fra sociale faktorer, som man med sikkerhed ved, også har en stor betydning for en borgers levetid. Vi anvender dog to mål, som kan siges at være udtryk for eller have indflydelse på de ældre borgers livskvalitet:

- Genindlæggelser
- Ventetid til plejebolig

Bilagstabel 1.1 Datagrundlag og indikatorer for outputbaseret serviceindikator på ældreområdet

Indikator	Note
Indskrevne 65+-årige: Indskrevne fra kommunen på plejehjem, i plejeboliger til ældre, ældreboliger samt øvrige boliger for ældre pr. vægtet 65+-årig.	Data er vægtet efter den aldersmæssige sammensætning af ældrebefolkningen (aldersbetinget plejebolighyppighed).
Personalenormering: Personalenormering pr. vægtet 65+-årig.	Data er vægtet efter den aldersmæssige sammensætning af ældrebefolkningen (aldersbetinget plejebolighyppighed).
Modtagere af hjemmehjælp: Andel vægtede 65+-årige der modtager varig hjemmehjælp.	Modtagere af hjemmesygepleje er sporadisk datadækket og indgår ikke. Data er vægtet efter den aldersmæssige sammensætning af ældrebefolkningen (aldersbetinget plejebolighyppighed).
Visiterede hjemmehjælpstimer: Antal visiterede hjemmehjælpstimer pr. uge pr. modtager.	
Forebyggende hjemmebesøg: Forebyggende hjemmebesøg pr. 75+-årig.	
Genindlæggelser: Den inverse værdi af antal genindlæggelser vedr. forebyggelige diagnoser (slagtilfælde, væskemangel mv.) pr. 67+-årig.	Vi har taget den inverse værdi (1/antal genindlæggelser) for at "vende indikatoren", så en høj værdi på indikatoren er udtryk for et højt serviceniveau.
Ventetid til plejebolig: Gennemsnitlig ventetid til plejebolig for personer på generel venteliste, som har fået tilbudt bolig i året (trukket fra 180).	Vi har trukket den gennemsnitlige ventetid fra 180 dage, så en høj værdi på indikatoren er udtryk for et højt serviceniveau.

Note: Alle indikatorerne er konstrueret som et gennemsnit for 2012 og 2013.

Kilde: Statistikbanken.dk. Se nærmere henvisninger i afsnittene nedenfor.

Det skal understreges, at det forhold, at vi primært måler på, hvor meget service der leveres (output), og ikke har mulighed for at inddrage oplysninger om kvaliteten af den leverede service i forhold til at understøtte den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten (outcome) ikke mindst på ældreområdet, giver anledning til nogle forbehold. Hvis en kommune fx bruger velfærdsteknologi eller tilrettelægger servicen på en måde, der gør borgeren mere selvhjulpent, så vil denne kommune i modellen paradoksal nok kunne komme ud som havende et ringere serviceniveau (målt på output), uagtet at borgerens mulighed for at klare sig selv og livskvalitet kan være forbedret (outcome). Dette paradoks vil optræde, hvis kommunen har succes med at forbedre de ældres mulighed for at klare sig selv og som følge heraf reducere det kommunale personaleforbrug og den kommunalt leverede hjælp til borgerne. Denne problematik er størst i analysen af serviceniveauer. I produktivitetsanalysen – hvor servicen sammenholdes med udgifterne – er problematikken, da en succesfuld rehabilitering må forventes også at reducere udgifterne i takt med, at det kommunale personaleforbrug reduceres. Givet manglen på valide data om de ældres livskvalitet og mulighed for at klare sig selv, er det ikke muligt på det givne datagrundlag at imødegå disse problemer. Men det er ved fortolkningen af analysens serviceindikator vigtigt at erindre, at indikatoren primært måler kvantiteten af den kommunalt leverede service, ikke kvaliteten af servicen i forhold til at forbedre

de ældres livskvalitet og mulighed for at klare sig selv (se endvidere beskrivelsen af analysens forbehold i afsnit 1.3.3).

Indskrevne 65+-årige⁴

Indikatoren er et samlet mål for indskrevne i plejehjem, plejeboliger til ældre og ældreboliger. Indikatoren er beregnet som et gennemsnit for år 2012 og 2013 sat i forhold til antal plejkrævende borgere på mindst 65 år. Den er konstrueret for indskrevne 65+-årige, fordi gruppen af indskrevne under 65 år må forventes at høre til voksenhandicapområdet eller området for sindslidende. Desuden er antallet af indskrevne korrigeret, fordi det må antages, at jo ældre de indskrevne er, desto mere plejkrævende er de. Til korrektionen anvendes variabelen "Aldersbetinget plejebolighyppighed".

Aldersbetinget plejebolighyppighed viser, hvor stor en andel af de ældre i kommunen der ville være indskrevet i pleje- eller ældrebolig, såfremt indskrivningsfrekvensen for de fem-årige aldersgrupper var som gennemsnittet i hele landet. Den aldersbetingede plejebolighyppighed angiver således den procentdel af ældrebefolkningen, der må formodes at være plejkrævende. Ved beregningen af den aldersbetingede plejebolighyppighed er anvendt følgende landsgennemsnitlige antal indskrevne pr. 100 indbygger i den pågældende aldersgruppe i henholdsvis 2012 og 2013 (inklusive København, Frederiksberg og Bornholm):

- 65-69: 1,56
- 70-74: 2,87
- 75-79: 7,08
- 80-84: 13,79
- 85-89: 24,92
- 90-94: 42,99
- 95+: 42,99

Statistikken gør det ikke muligt at opdele det landsgennemsnitlige antal indskrevne på de sidste to aldersgrupper, derfor anvendes det samme tal.

Personalenormering⁵

Ældre refererer til indbyggere på 65 år og derover ifølge folkeregistret 1. januar i henholdsvis 2012 og 2013. Oplysninger om personaleforbrug på ældreområdet stammer fra kommunernes indberetning til lønstatistik i 1. kvartal i året. Personale er med andre ord beregnet på grundlag af løntimerne for de ansatte medarbejdere – omregnet til fuldtidsbeskæftigede. Bemærk: Da personaleforbruget er beregnet på grundlag af lønstatistik, vil en ekstraordinær høj grad af sygdom eller barsel kunne påvirke tallene, da både fraværende medarbejdere (med løn) og eventuelle vikarer tælles med. I analysen i baggrundsrapporten er personale hos private leverandører ikke med i opgørelsen. Personalet bliver af Danmarks Statistik opdelt efter arbejdsfunktioner (efter "Discokoder"). Arbejdsfunktionerne er her i tabellen opsummeret i tre hovedarbejdsfunktioner:

1. Ledelse og administration mv. omfatter arbejdsfunktionerne Ledelse og administration samt Kontor- og sekretærarbejde.

⁴ Kilde: Statistikbanken.dk. RES101: Indskrevne i pleje- og ældreboliger efter område, alder og foranstaltningsart og ECO-nøgletal.

⁵ Kilde: Statistikbanken.dk. RES10: Personale i omsorg og pleje, fuldtidsbeskæftigede efter område, arbejdsfunktion og hovedkonto og FOLK1: Folketal den 1. i kvartalet efter kommune, køn, alder, civilstand, herkomst, oprindelsesland og statsborgerskab.

2. Omsorg og pleje omfatter Sygeplejerske, Fysioterapeut, Ergoterapeut mv., Pædagog og lærer mv., Psykolog, Socialrådgiver mv., Social- og sundhedshjælper og pædagogmedhjælper mv. og Social- og sundhedsassistent.
3. Hjælpefunktioner omfatter Økonomaer, kokke og køkkenmedhjælpere, Rengøring mv. og Ejendomsinspektør, pedel mv.

Personaletallet er sat i forhold til antal plejekrævende (se definition ovenfor) 65+-årige.

Korrektion for personale ved private leverandører

I nærværende analyses personalekvalificerede opdatering korrigeres der for graden af brug af private leverandører. Da der ikke findes tilgængelige oplysninger om personale ved private leverandører, er denne korrektion baseret på et *skøn* for personaleforbruget ved private leverandører af hjemmehjælp. Ved dette skøn er det antaget, at de private leverandørers personaleforbrug er proportionalt med det kommunale personaleforbrug til Ledelse, Social- og sundhedshjælpere samt Social- og sundhedsassistenter. Ved skønnet er videre antaget, at private leverandører leverer til kommunens fritvalgspris for praktisk hjælp og kommunale leverandører leverer til kommunens fritvalgspris for personlig pleje. For kommuner, hvor begge fritvalgspriser ikke er tilgængelige, er anvendt de landsgennemsnitlige priser (i 2013 henholdsvis 463 og 414 kr.). Har halvdelen af hjemmehjælpsmodtagerne på landsplan således valgt privat leverandør, antages det, at personaleforbruget hos private leverandører er 89,4 pct. ($414/463 \cdot 100$) af personaleforbruget i kommunalt regi.

Modtagere af hjemmehjælp⁶

Fritvalgsordningen betyder, at hjemmehjælpsmodtagere har mulighed for selv at vælge leverandør af hjemmehjælp – det vil sige, at modtageren som regel kan vælge mellem den kommunale hjemmehjælp og et eller flere private hjemmehjælpsfirmaer (sm.dk⁷). Der er hjemmehjælp både til folk, der bor i eget hus eller lejlighed og folk, der bor i fx en ældrebolig eller en af kommunens plejeboliger.

Grundlaget for opgørelsen er månedlige digitale indberetninger fra kommunerne. Der er varierende dækning af månederne kommunerne imellem (statistikbanken.dk⁸). Variablen er konstrueret som et gennemsnitsmål for de af årene 2012 og 2013, hvor der optræder data for de pågældende kommuner, og den er sat i forhold til det gennemsnitlige antal plejekrævende (se definition ovenfor) indbyggere, hvis alder er mindst 65 år i år henholdsvis 2012 og 2013.

Visiterede hjemmehjælpstimer⁹

Indikatorens enhed er "ugentligt gennemsnit pr. modtager". Grundlaget for opgørelsen er månedlige digitale indberetninger fra kommunerne. Der er varierende dækning af månederne kommunerne imellem. Antal timer er derfor opgjørt som et gennemsnit for de måneder, som den enkelte kommune har indsendt. I 2013 har seks kommuner af de 94 inkluderede kommuner ikke indsendt oplysninger, og de optræder som uoplyst. Indikatoren er derfor beregnet som et gennemsnit af de af årene 2012 og 2013, hvor den enkelte kommune har indberettet data.

⁶ Kilde: Statistikbanken.dk. AED06: Modtagere af varig hjemmehjælp (frit valg), efter område, ydelsestype, timer pr uge, alder og køn

⁷ <http://sm.dk/arbejdsomrader/aeldre/hjemmehjaelp/frit-valg-af-hjemmehjaelp>

⁸ <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280>

⁹ Kilde: Statistikbanken.dk. AED021: Hjemmehjælp, (visiterede timer, ugentligt gennemsnit, efter område, ydelsestype, alder og køn)

Forebyggende hjemmebesøg¹⁰

Kommunerne skal som minimum tilbyde borgere på 75 år eller derover ét årligt forebyggende hjemmebesøg. Kommunerne kan dog vælge at undtage personer, der modtager både personlig pleje og praktisk hjælp (Serviceloven § 79a). Det er dels registreret, hvor mange indbyggere der har modtaget forebyggende hjemmebesøg, dels hvor mange besøg der er gennemført. Vi har her koncentreret os om antal gennemførte besøg. Indikatoren er konstrueret som et gennemsnit for de tilgængelige data i 2012 og 2013, og den er sat i forhold til det gennemsnitlige antal 75+-årige indbyggere i henholdsvis 2012 og 2013. På trods af, at der er taget et gennemsnit for to år, er der to kommuner, som ikke har indberettet tal for nogen af de pågældende år. Disse kommuner indgår med indikatorens gennemsnitsværdi på landsplan.

Genindlæggelser¹¹

Antallet af genindlæggelser vedrørende forebyggelige diagnoser inkluderer diagnoserne:

- Slagtilfælde (apopleksi)
- Væskemangel (dehydratio)
- Forstoppelse (obstipation)
- Lungebetændelse
- Blærebetændelse
- KOL (astma/bronkitis)
- Hjertesvigt
- Tarminfektion (gastroenterit)
- Knoglebrud
- Blodmangel (ernæring)
- Gigt.

Antallet er sat i forhold til antal indbyggere på mindst 67 år, og der er beregnet et gennemsnit for 2012 og 2013. Indikatoren er "vendt" ved at dividere 1 med den, således at en høj værdi indikerer et højt serviceniveau i form af relativt få genindlæggelser.

Ventetid til plejebolig¹²

Indikatoren bygger på indberetninger fra samtlige 98 kommuner i 2012 og 2013. I både 2012 og 2013 har en enkelt kommune dog ikke indberettet tallene, og for den pågældende kommune indgår ventetidsindikatoren derfor ikke i analysen. Indikatoren er opgjort i antal dage og gælder kun personer, der er visiteret gennem den generelle venteliste. Da en lang ventetid for plejeboliger må anses for et lavt serviceniveau, må indikatoren vendes for at kunne indgå i analysen. Dette gøres ved at trække det gennemsnitlige antal dages ventetid fra 180 dage cirka svarende til et halvt år, og vi får således en indikator for serviceniveauet, hvor en høj værdi svarer til høj service.

¹⁰ Kilde: Statistikbanken.dk. AED10: Modtagere af forebyggende hjemmebesøg efter område, hjemmebesøg, alder og køn

¹¹ Kilde: Statistikbanken.dk. AED20: Forløb og genindlæggelser for personer 67 år og derover, efter område, enhed og diagnose.

¹² Kilde: Statistikbanken.dk. AED16: Frit boligvalg og gennemsnitlig ventetid til plejehjem og plejeboliger for personer 67 år og derover efter enhed og område.

Udgiftsafgrænsning for ældreområdet

I bilagstabel 1.2 har vi angivet, hvilke udgifter der er medregnet i beregningen af kommunernes produktivitet på ældreområdet.

Det bemærkes, at centrale administrative udgifter til visitation på ældreområdet ikke er omfattet af udgiftsopgørelsen. Det samme gælder eventuelle centralt konterede udgifter til at gennemføre og følge op på udbud på ældreområdet.

Bilagstabel 1.2 Serviceudgifter på ældreområdet

Udgiftsafgrænsning	
5.30.001	Ydelsesstøtte vedrørende private ældreboliger
5.30.005	Lejetab
5.30.006	Eventuelt tab på garanti for indekslån
5.32.001	Kommunens levering af personlig og praktisk hjælp
5.32.004	Hjemmesygepleje
5.32.009	Private leverandører af personlig og praktisk hjælp
5.32.011	Personlig og praktisk hjælp (hjemmehjælp) undtaget frit valg af leverandør
5.32.012	Personlig og praktisk hjælp (hjemmehjælp) i friplejeboliger
5.32.013	Ydelser efter servicelovens §§ 85, 86, 97, 98 og 102
5.32.014	Ydelser efter servicelovens § 83, som kan pålægges egenbetaling
5.32.020	Tværgående arbejdsopgaver og service i plejeboligbebyggelser
5.32.092	Betaling for personlig og praktisk hjælp (hjemmehjælp)
5.32.093	Beboeres betaling for service
5.32.095	Beboeres særlige servicebetaling
5.32.200	Ledelse og administration
5.32.34	Plejehjem og beskyttede boliger
5.32.37	Plejevederlag og hjælp til sygeartikler o.l. ved pasning af døende i eget hjem
5.32.999	Sum af uautoriserede grupperinger
5.33.001	Forebyggende hjemmebesøg
5.33.002	Generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte
5.33.003	Afløsning og aflastning samt tilbud om midlertidigt ophold
5.33.092	Betaling for generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte
5.33.093	Betaling for service i forbindelse med aflastningsforhold
5.33.200	Ledelse og administration
5.33.999	Sum af uautoriserede grupperinger
5.35.005	Ortopædiske hjælpemidler, inkl. fodtøj
5.35.006	Inkontinens- og stomihjælpemidler
5.35.007	Andre hjælpemidler
5.35.009	Forbrugsgoder
5.35.010	Hjælp til boligindretning
5.35.011	Støtte til individuel befordring
5.35.093	Tilbagebetaling af hjælp til boligindretning
5.35.999	Sum af uautoriserede grupperinger
5.57.76	Boligydelser til pensionister

Note: Opgørelsen omfatter udelukkende driftsudgifter.

Kilde: Statistikbanken.dk: REGK53: Kommunernes driftsregnskab (1.000 kr.), (social- og sundhed) efter område, gruppering og art.

Standardiserede værdier for serviceindikatorer

I bilagstabel 1.3 og bilagsfigur 1.1 har vi angivet de standardiserede værdier for serviceindikatorerne for de fire kommuner samt deres produktivitmæssige forbilleder. Tabellen viser ligeledes kommunernes samlede udgifter, et gennemsnit af befolkningstallet for 65+-årige i første kvartal 2012 og 2013 og de gennemsnitlige udgifter pr. 65+-årig.

Bilagstabel 1.3 Standardiserede indikatorer samt udgifter for de fire kommuner samt de produktivitmæssige forbilleder

	Holbæk	Køge	Næstved	Slagelse	Vording-borg	Odsherred	Gribskov	Stevns
Indskrevne 65+-årige	33	45	55	47	53	53	51	70
Personalenormering	55	56	53	56	53	53	27	57
Personalenormering korregeret for privatansatte	53	52	61	58	58	76	74	51
Modtagere af hjemmehjælp	82	65	59	68	66	74	58	58
Visiterede hjemmehjælpstimer	81	60	67	75	58	66	100	63
Forebyggende hjemmebesøg	66	26	40	44	22	91	51	38
Genindlæggelser	23	26	28	28	44	26	26	32
Ventetid til plejebolig	92	79	75	93	85	96	96	88
Udgifter (1.000 kr.) ¹	487.592	387.392	577.056	623.483	398.154	316.159	313.431	157.880
Antal 65+-årige ²	12.143	10.172	14.963	14.793	10.413	8.216	9.000	4.659
Udgifter pr. 65+-årige (kr.)	40.154	38.084	38.567	42.149	38.238	38.483	34.828	33.891

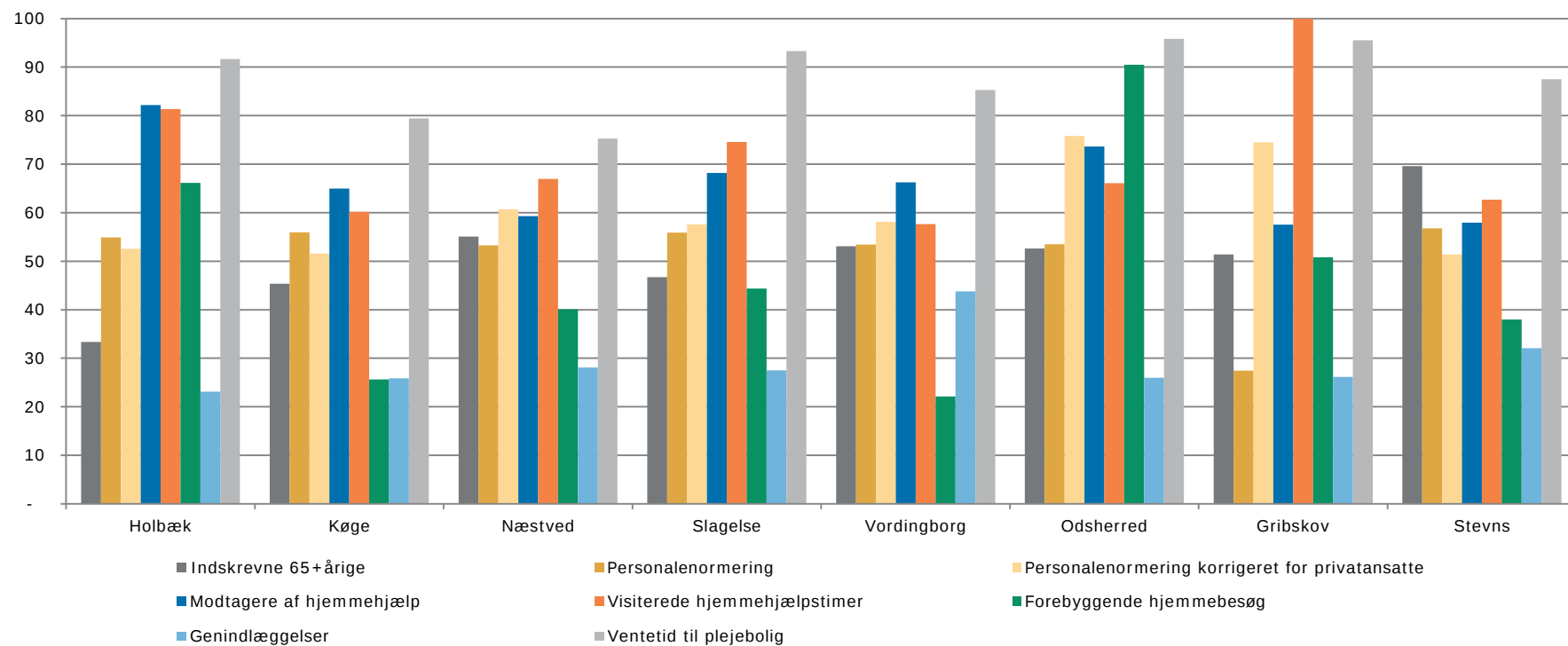
Note: De enkelte serviceindikatorer er angivet som en procentdel af maksimumværdien på landsplan.

1) Se udgiftsafgrænsningen i bilagstabel 1.2 ovenfor.

2) Befolkningstallet er et gennemsnit for 65+-årige i 1. kvartal i 2012 og 2013.

Kilde: Se henvisning til datakilder i bilaget ovenfor.

Bilagsfigur 1.1 Standardiserede indikatorer for de fire kommuner samt de produktivitetsmæssige forbilleder



Note: De enkelte serviceindikatorer er angivet som en procentdel af maksimumværdien på landsplan.

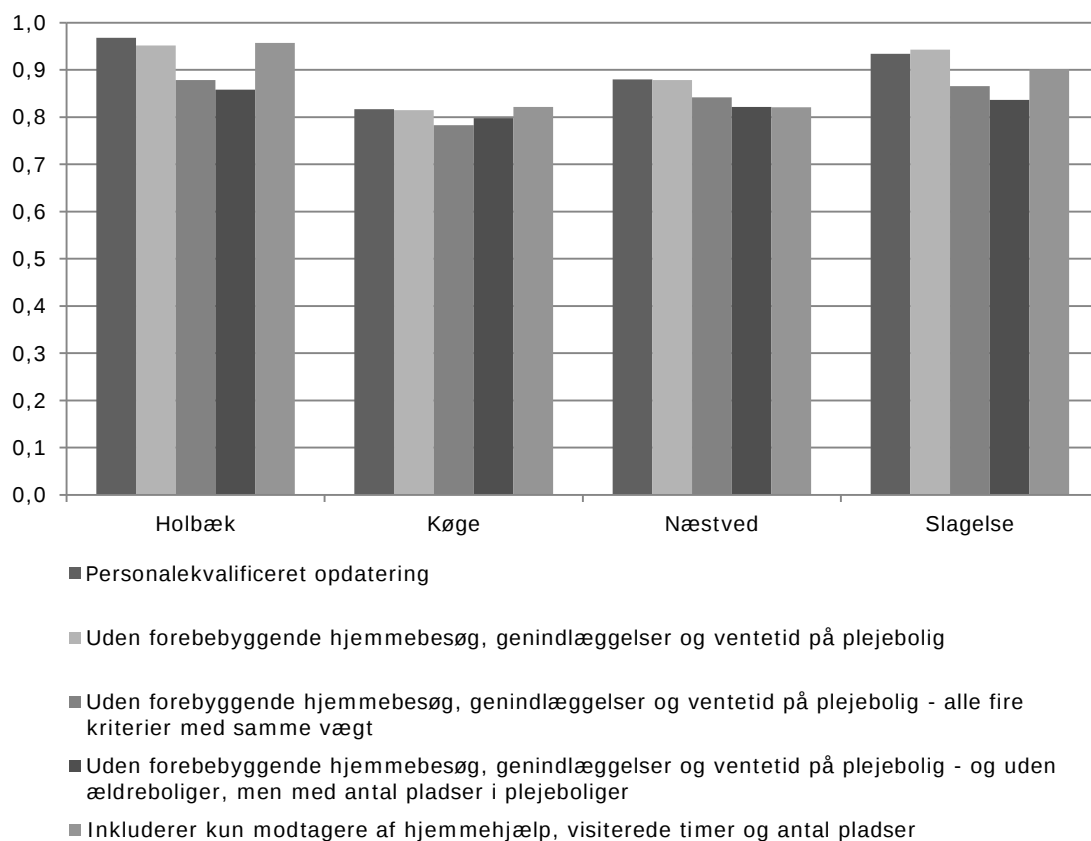
Kilde: Se henvisning til datakilder i bilaget ovenfor.

Bilag 2 Robusthedstest

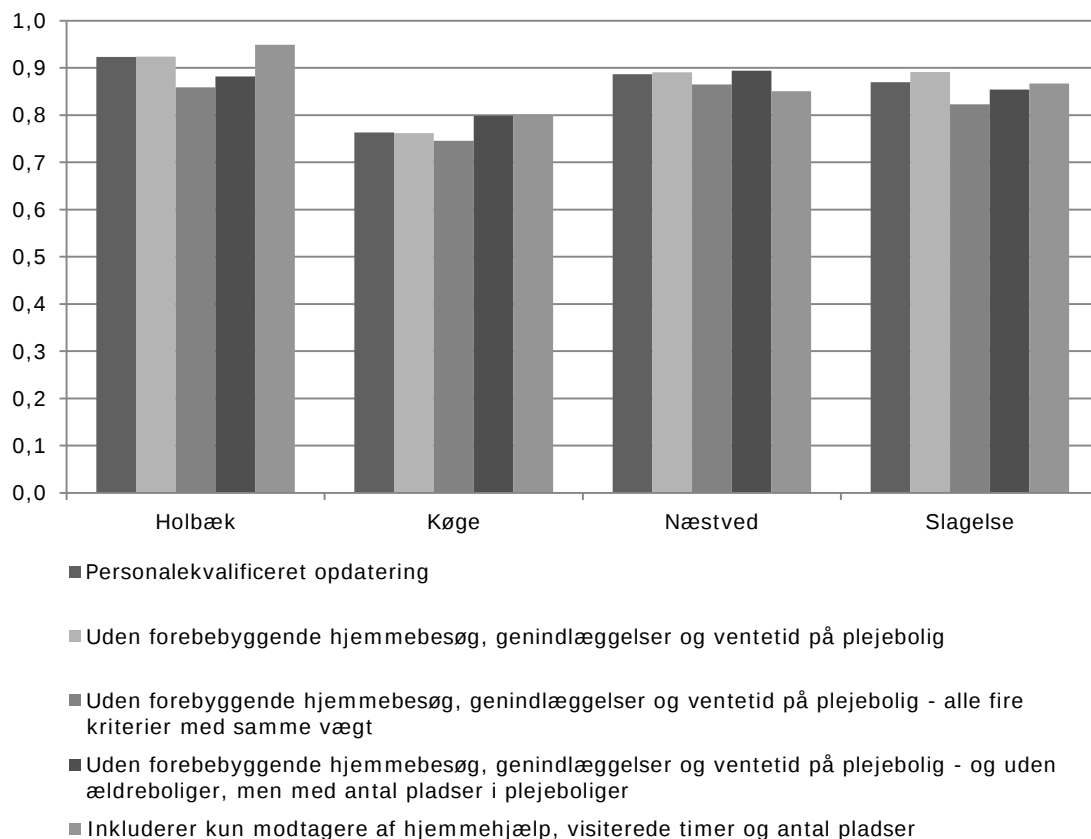
I bilagsfigur 2.1 og 2.2 vises det beregnede serviceniveau og den beregnede produktivitet i den personalekvalificerede opdatering samt i fire følsomhedsberegninger, hvor modellens antagelser og data ændres en smule. Beregningerne er lavet for at anskueliggøre, hvor robuste målene er. De tre første alternative modeller tager alle udgangspunkt i den personalekvalificerede opdatering og inkluderer således den korrigerede indikator for personalenormering, og i alle tre modeller udelades serviceindikatorerne for forebyggende hjemmebesøg, genindlæggelser og ventetid på plejebolig. I den fjerde alternative model indgår den korrigerede indikator for personalenormering ikke, idet der i alt kun indgår tre serviceindikatorer i denne model. Modellerne er specificeret som følger:

- En model, hvor de tre indikatorer for forebyggende hjemmebesøg, genindlæggelser og ventetid på plejebolig ikke indgår som serviceindikatorer.
- En model, hvor de ovenfor nævnte indikatorer ikke indgår, og hvor de resterende fire serviceindikatorer alle indgår med samme vægt (metodens benefit-of-the-doubt-tilgang udelades således).
- En model, hvor de tre serviceindikatorer udelades, og hvor indikatoren for indskrevne kun inkluderer indskrevne i plejehjem og -boliger, mens der ligeledes inkluderes en indikator for antal pladser i plejeboliger (ekskl. ældreboliger).
- En model, hvor der kun indgår tre serviceindikatorer: Modtagere af hjemmehjælp, visiterede timer og antal pladser i plejeboliger (ekskl. ældreboliger).

Bilagsfigur 2.1 Robusthedstest. Beregnet serviceniveau



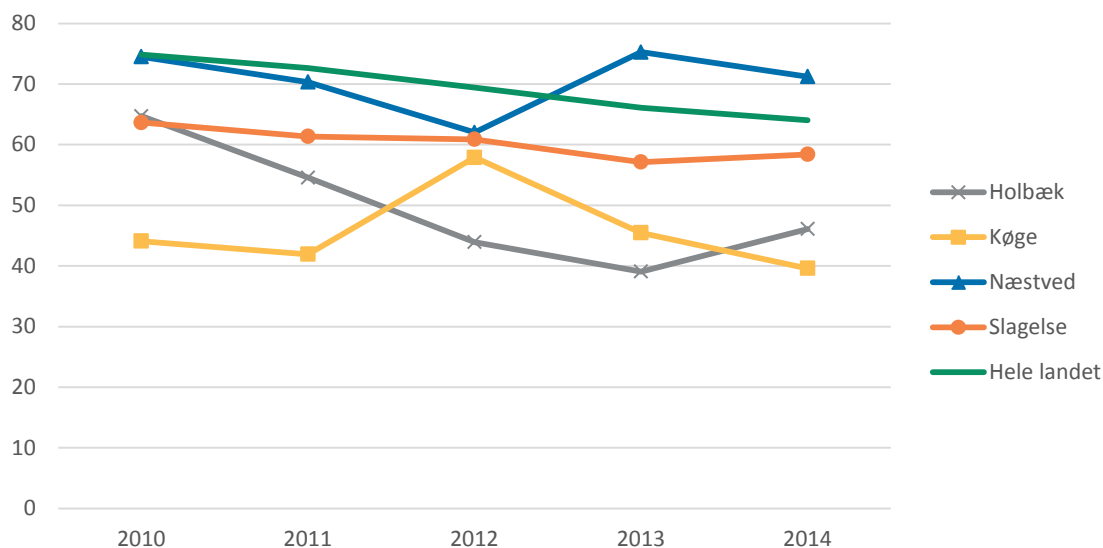
Bilagsfigur 2.2 Robusthedstest. Beregnet produktivitet



Bilag 3 Udvikling i serviceindikatorer

I de følgende bilagsfigurer vises udviklingen i de anvendte serviceindikatorer uden korrektion for ældrebefolkningens alderssammensætning.

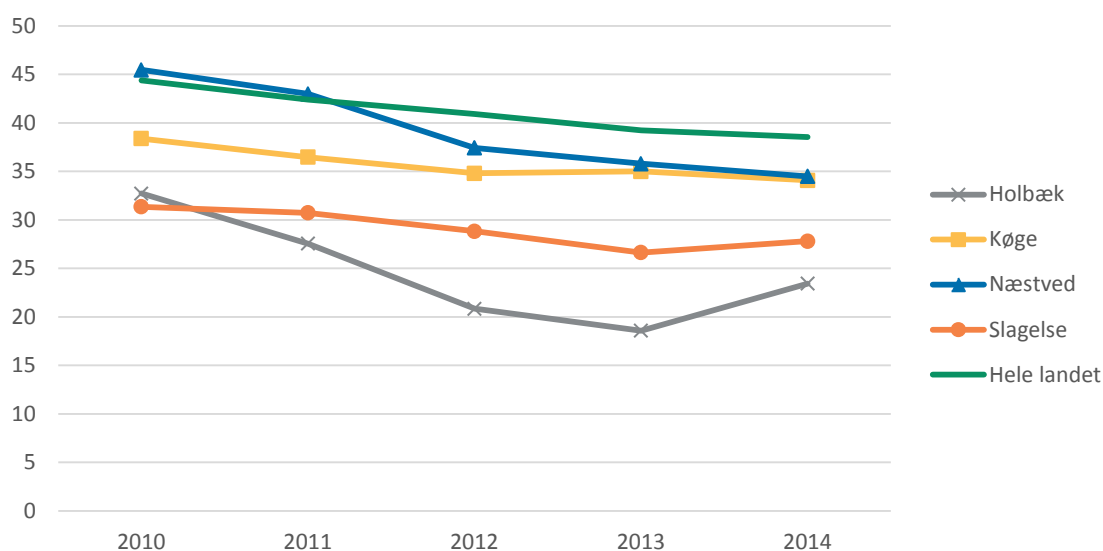
Bilagsfigur 3.1 Indskrevne i pleje- og ældreboliger (inkl. ældreboliger) pr. 1.000 65+-årige



Note: Vægtet landsgennemsnit.

Kilde: RESI01

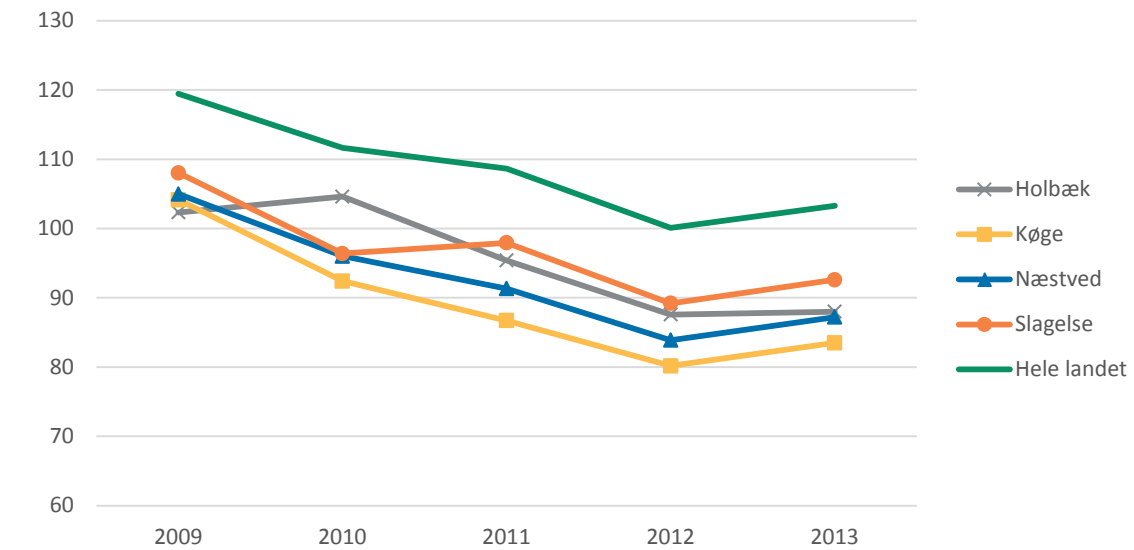
Bilagsfigur 3.2 Indskrevne i plejeboliger (ekskl. ældreboliger) pr. 1.000 65+-årige



Note: Vægtet landsgennemsnit.

Kilde: RESI01

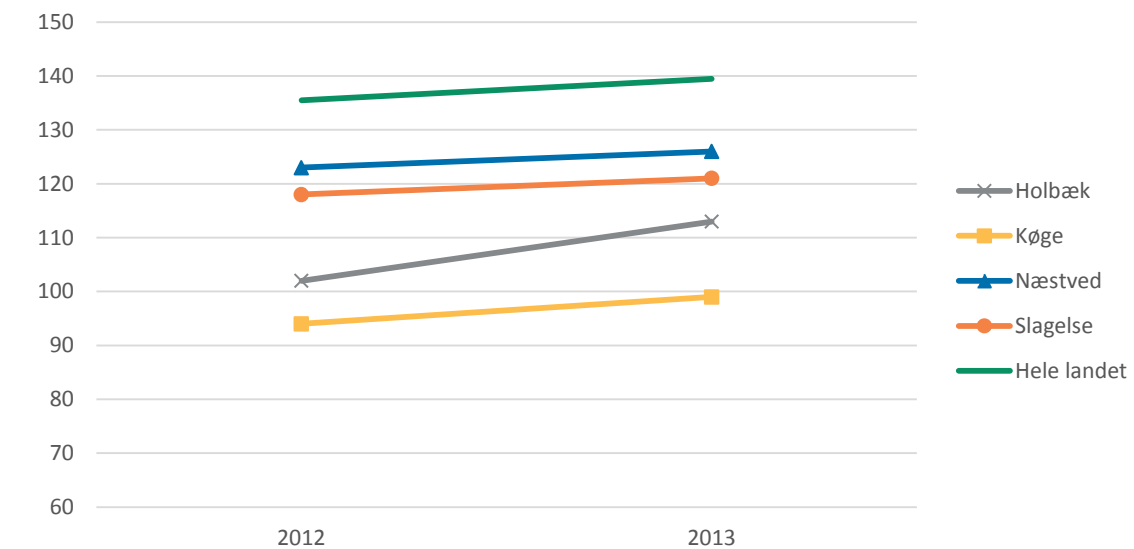
Bilagsgfigur 3.3 Personale i ældreplejen pr. 1.000 65+-årige



Note: Vægtet landsgennemsnit.

Kilde: ECO

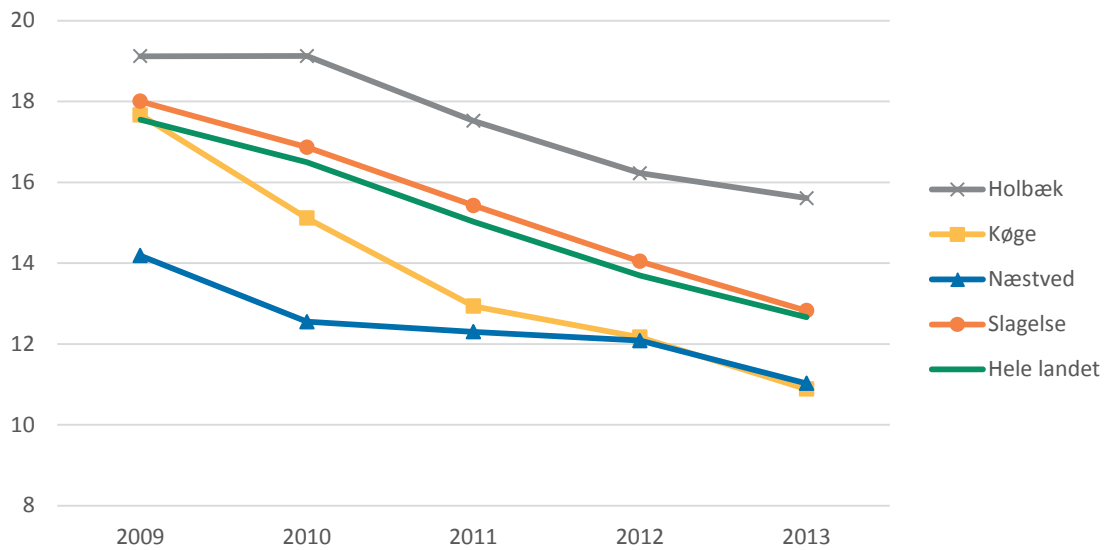
Bilagsgfigur 3.4 Personale i ældreplejen korrigeret for brug af private leverandører pr. 1.000 65+-årige



Note: Vægtet landsgennemsnit ekskl. København, Frederiksberg og Bornholms Kommune.

Kilde: ECO

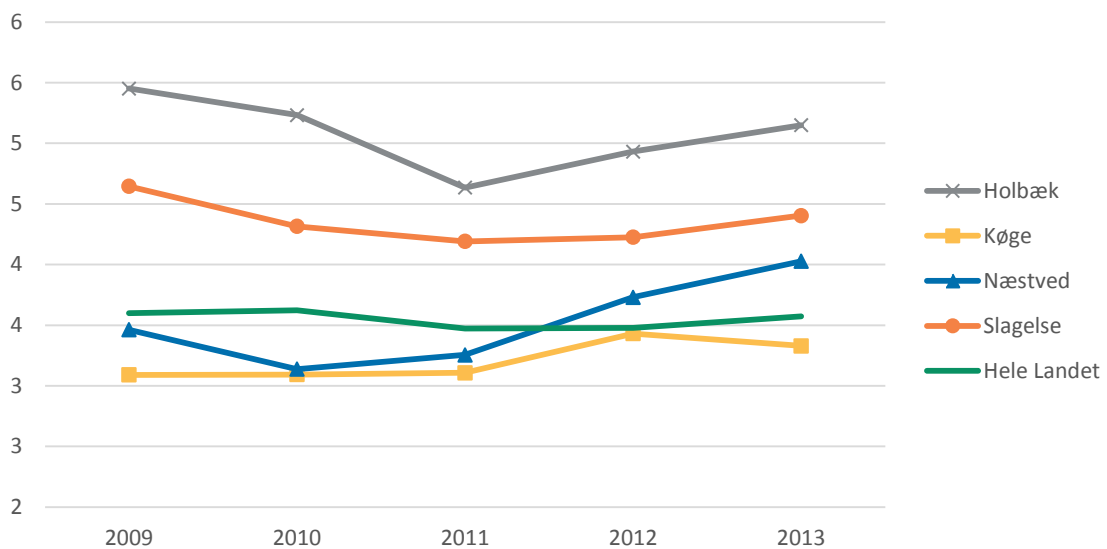
Bilagsfigur 3.5 Modtagere af hjemmehjælp pr. 1.000 65+ -årige



Note: Vægtet landsgennemsnit.

Kilde: AED06

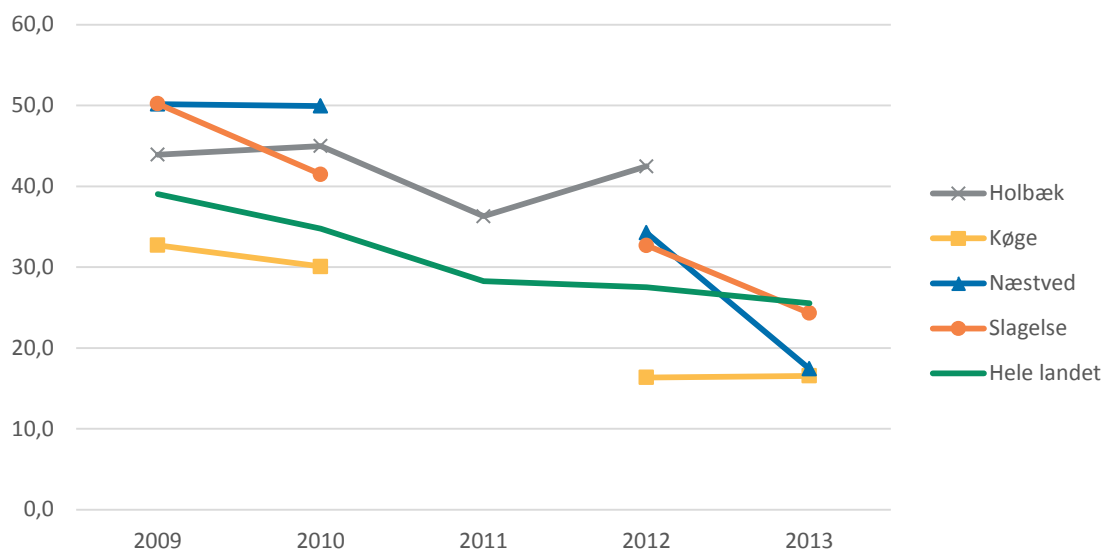
Bilagsfigur 3.6 Visiterede hjemmehjælpstimer pr. uge pr. 65+ -årig



Note: Vægtet landsgennemsnit.

Kilde: AED006 og AED022

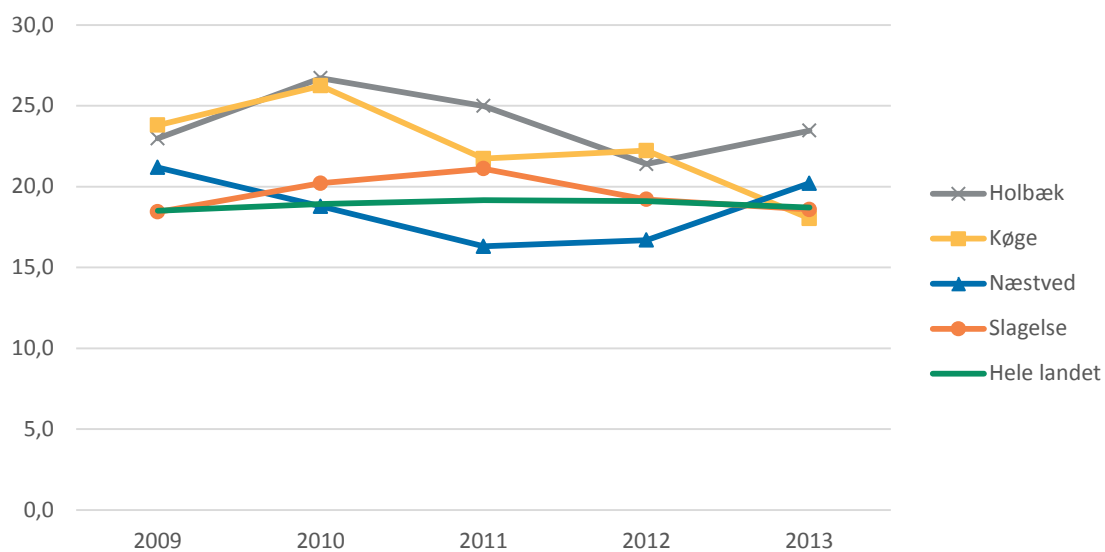
Bilagsgfigur 3.7 Forebyggende hjemmebesøg pr. 100 75+-årige



Note: Vægtet landsgennemsnit. Der mangler data for enkelte år for enkelte kommuner. Dette er markeret med et brud på grafen.

Kilde: AED10

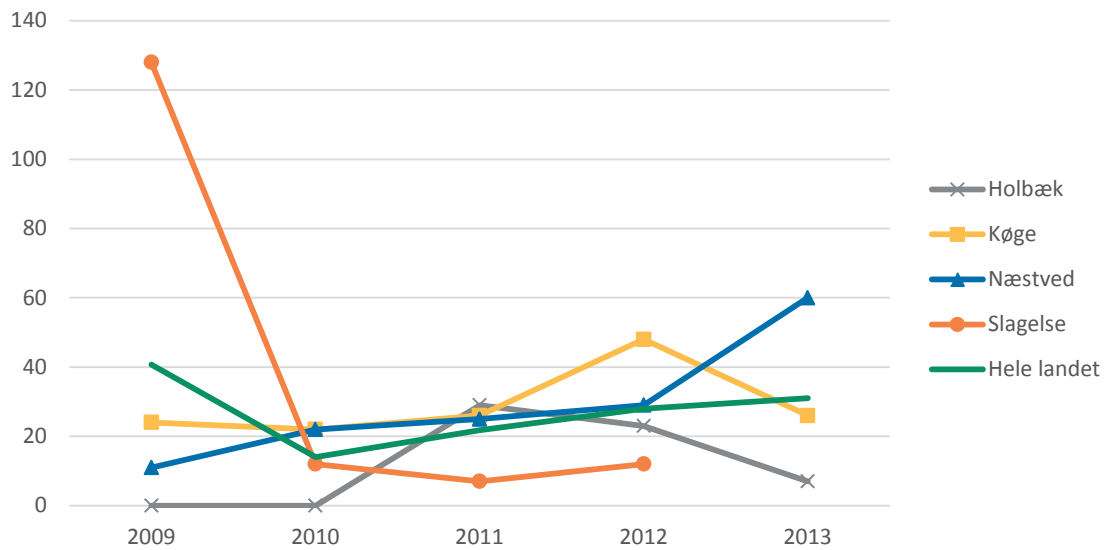
Bilagsgfigur 3.8 Genindlæggelser for 'forebyggelige sygdomme' pr. 100 67+-årige



Note: Vægtet landsgennemsnit.

Kilde: AED20

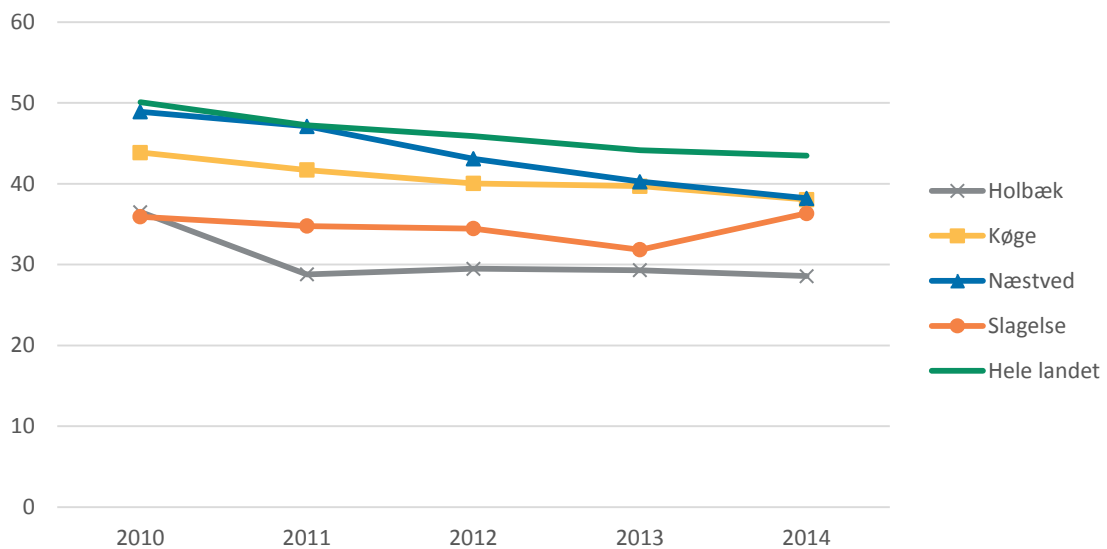
Bilagsgfigur 3.9 Ventetid til plejebolig (gennemsnit)



Note: Uvægtet landsgennemsnit.

Kilde: AED16

Bilagsgfigur 3.10 Pladser i plejeboliger (ekskl. ældreboliger) pr. 1.000 65+-årige



Note: Vægtet landsgennemsnit.

Kilde: RESP01



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00