



HANDLINGSPLAN  
FOR ELDREOMSORGEN 1998-2001

# FYLKESRAPPORTER VÅREN 2005

*Personellsituasjonen og utbygging av sykehjem og omsorgsboliger*

HPE rapport 1/2005  
Helse- og omsorgsdepartementet 10. juni 2005

## 1. INNLEDNING

HPE-rapport 1/2005 er i hovedsak basert på rapporter fra landets fylkesmenn fra februar 2005, ureviderte KOSTRA-tall fra SSB og Husbankens kvartalsstatistikk. Hovedvekten legges på å vurdere personellutviklingen i lys av kommuneøkonomien og status for gjennomføringen av investeringer (sykehjem og omsorgsboliger), herunder også omfanget av utsettelse til 2006 og 2007. Vi viser ellers til landets fylkesmenn for mer utfyllende informasjon om situasjonen i den enkelte kommune.

### *1.1 Handlingsplanen*

Handlingsplan for eldreomsorgen har som hovedmål å sette kommunenes helse- og omsorgstjeneste i stand til å møte veksten i behovet for disse tjenestene som en følge av at det vil bli flere eldre. Formålet med Handlingsplanen er at de som har behov for det skal få et tilfredsstillende og mest mulig likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted, inntekt og status.

Handlingsplanen ble lagt frem i St.meld.nr.50(1996-1997) og satt i verk 1. januar 1998. I februar 2001 ble St.meld.nr.34(1999-2000) om "Handlingsplan for eldreomsorgen etter 2 år" behandlet i Stortinget, samtidig med St.meld.nr.28(1999-2000) om "Innhold og kvalitet i tjenestene". Spørsmål om behov, nivå og kapasitet ble således sett i sammenheng med spørsmål knyttet til innhold, kvalitet og verdier i pleie- og omsorgstjenesten. St.meld.nr.31 (2001-2002) ble behandlet i Stortinget sommeren 2002 og klarla forutsetningene og presiserte målene for en avslutning av handlingsplanen.

### *2.2 Rapporteringen*

Som en del av arbeidet med å følge opp og overvåke gjennomføringen av Handlingsplanen for eldreomsorgen (HPE), utarbeider fylkesmennene halvårlige rapporter til departementet våren og høsten hvert år til arbeidet er gjennomført innen utgangen av 2007. Tidspunktene er valgt med sikte på å kunne fremskaffe ferske data og vurderinger til budsjettprosessen. Alle fylkesmenn har sendt inn HPE rapportering for våren 2005.

Vedrørende tall for personell i kommunenes pleie- og omsorgstjeneste har man gått over fra skjemasbasert til registerbasert datainnsamling for pleie- og omsorgssektoren i kommunene. Fra 2002 bygger årsverkstallene på rapportering til Rikstrygdeverkets Aa-register. Til forskjell fra tidligere rapportering gjennom telles nå både faste ansatte og vikarer. Tallene er derfor ikke sammenlignbare med tidligere års statistikk. Den nye registreringen gir en høyere dekningsgrad. Denne rapporten nytter ureviderte tall for personell i helse- og omsorgstjenesten fra SSB per 15. mars 2005 og det må tas forbehold om at datakvaliteten kan være mangelfull. SSB vil etter planen presentere endelige tall for personellutviklingen før sommeren 2005.

## **2. PERSONELL I PLEIE- OG OMSORGSTJENESTEN**

### **2.1. Ureviderte KOSTRA-tall for årsverk pleie- og omsorgstjenesten**

Det foreligger ikke endelig tall for kommunenes personell ved utgangen av 2004. Ureviderte SSB-tall per 15. mars 2005 for pleie og omsorgstjenesten viser en nedgang på om lag 2.700 årsverk fra 2003 til 2004, tilsvarende en nedgang på 2,5 %. Omleggingen av SSB sin innhenting av rapporter fra kommunene har medført usikkerhet om kvaliteten på tallene. SSB og Sosial- og helsedirektoratet arbeider derfor med å kvalitetssikre kommunenes rapporter og det må derfor tas et betydelig forbehold om tallenes bruk på dette tidspunkt. Videre kan det se ut til at sykefraværet gikk ned i løpet av 2004 og at dette bidrar til at utførte årsverk likevel er omtrent uendret fra 2003 til 2004. Både utviklingen i antall tjenestemottakere og driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenesten kan imidlertid indikere en utflatning av aktiviteten fra 2003 til 2004.

En utflatning av aktiviteten i en periode med fortsatt vekst i antall gamle over 80 år innebærer en svekking av de resultater som er oppnådd ved bruk av den nasjonale handlingsplanen for eldreomsorgen.

### **2.2. Fylkesmannens vurdering av personellsituasjonen**

Fylkesmannen i *Østfold* mener personelldekningen er redusert i løpet av 2003 og 2004 da flere av de store kommunene har redusert budsjetttrammene for pleie- og omsorgssektoren i denne perioden. Fylkesmannen synes dette er bekymringsfullt, særlig ut fra at Østfold i utgangspunktet er et av fylkene med lavest personelldekning. Nedgangen i personell oppfattes å ha sammenheng med kommunenes anstrengte økonomi og skyldes i liten grad rekrutteringsvansker.

Fylkesmannen i *Hedmark* påpeker at generelle tiltak som er iverksatt for å oppnå balanse i budsjettene er inntaksstopp ved sykehjem, reduserte midler til ekstravakter og at vakante stillinger står ledig i lengre perioder. Videre meldes det at andelen ansatte uten fagutdanning øker, noe som er bekymringsfullt fordi kommunene får ansvar for flere og mer kompliserte medisinske og pleiefaglige spørsmål.

Fylkesmannen i *Buskerud* viser til at kommunene har en stam økonomi og jobber kontinuerlig med strukturendringer for å finne kostnadsbesparende tiltak. Etter kommunebesøk har fylkesmannen inntrykk av at søkingen til ledige stillinger er bedret og at arbeid på sykehjem verdsettes høyere enn tidligere, særlig for de med 3-årig høyskoleutdanning. Mange kommuner har arbeidet med arbeidsmiljøet og oppnådd gode resultater i form av gode arbeidsforhold og økt fokus og bevisstgjøring på kvalitet. Mange kommuner rapporterer om synkende sykefravær. Søkingen til helse- og sosialfagene i Buskerud ved det ordinære skoleopptaket for ungdom i 2004 økte med hele 13 % fra året før.

Fylkesmannen i *Vestfold* viser til at en av de større kommunene planlegger en reduksjon av tilbudet med heldøgns omsorgs og pleie med om lag 15 %, og at tilsvarende tendenser finnes i andre kommuner.

Fylkesmannen i *Aust-Agder* slår fast at det er gjennomført reduksjon av personell i pleie- og omsorgstjenesten i enkelte kommuner. Fylkesmannen følger utviklingen for å kunne registrere mulige negative konsekvenser. På bakgrunn av tilsynsbesøk kan man så langt ikke dokumentere uheldige konsekvenser for brukerne. Dette kan skyldes at reduksjonene ikke tas i forhold til brukerrettet personell, men innenfor ledelse, merkantilt ansatte, vaskeri- og kjøkkenpersonell med mer.

Fylkesmannen i *Vest-Agder* rapporterer at kommunene fortsatt gir uttrykk for at rekrutteringssituasjonen er god, og at den største utfordringen er rekruttering til små stillingsbrøker.

Fylkesmannen i *Rogaland* fremhever at fylket har en relativt stor andel eldre arbeidstakere som i løpet av kort tid vil forsvinne ut av pleie- og omsorgstjenesten. Nyrekruttering blir derfor en stor utfordring.

Fylkesmannen i *Møre og Romsdal* viser til at utviklingen i antall årsverk fra 2002 til 2003 kan tyde på at den økonomiske situasjonen i kommunene ikke tillater den økningen som var planlagt, og at dette gir grunn til å følge personellsituasjonen fremover.

Fylkesmannen i *Sør-Trøndelag* viser til at stram økonomi påvirker personellressursen, spesielt deltidsproblematikken som fylkesmannen gir stor oppmerksomhet. Selv om det ikke er ukjent at kommunene lar stillinger stå vakante i lengre tid for å spare penger, melder fylkesmannen om at personellressursen i fylket under ett ikke er spesielt bekymringsfull. I enkelte kommuner kan en imidlertid se at antallet årsverk reduseres.

Fylkesmannen i *Nord-Trøndelag* viser til at den demografiske utviklingen med flere eldre tilsier at rekrutteringen til pleie- og omsorgstjenesten må styrkes. Spesielt gjelder dette hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Fylkesmannen konstaterer at en del kommuner i fylket av økonomiske årsaker er nødt til å redusere driftsutgiftene, og at dette gir problemer både i forhold til etablerte tiltak (bl.a. dagtilbud) og utsettelse av tidspunkt for å ta i bruk nye tiltak. Dette vurderes som beklagelig i forhold til brukernes behov.

Fylkesmannen i *Nordland* har ikke mottatt signaler om at tjenestetilbudet til brukerne er vesentlig forringet, men ser heller ikke bort fra at den økonomiske utviklingen i kommunene kan gi en reduksjon av ansatte i pleie- og omsorgstjenesten.

Fylkesmannen i *Troms* er bekymret for at en del kommuner gjennom de senere år har redusert tilbudet i pleie- og omsorgstjenesten betydelig. Dette registreres gjennom fylkesmannens arbeid med kommunenes årsbudsjett, økonomiplaner, regnskap, systemrevisjoner, henvendelser fra eldreråd og brukere, samt gjennom mediebildet. Videre peker fylkesmannen på at det er relativ stor ledighet og mange vakante stillinger innen pleie- og omsorgstjenesten, og at dette kan ha sammenheng med vanskelige økonomiske rammebetingelser.

Fylkesmannen i *Finnmark* er ikke kjent med store reduksjoner innen pleie- og omsorgstjenesten inneværende år. Fylket har fem kommuner i ROBEK. En av disse gjennomførte betydelig nedskjæring i pleie- og omsorgssektoren i 2003. De øvrige fire kommunene ser ut til å skjerme disse tjenestene ved nedskjæring. Det legges stor vekt på å redusere andelen ufaglærte i sektoren. Fylkeskommunen har i den anledning gjort en utmerket jobb.

### 3. UTBYGGING AV SYKEHJEMSPLASSE OG OMSORGSBOLIGER

#### 3.1. Prognose sluttresultat 2007

Kommunene har ved utgangen av 2004 gjennomført om lag  $\frac{3}{4}$  av det samlede investeringsprogrammet for eldreplanen, og det gjenstår fortsatt i underkant av 10.000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger som er under bygging og foreløpig ikke tatt i bruk. For å få oversikt over det forventede sluttresultatet av handlingsplanen har fylkesmennene utarbeidet prognose for utbygging og dekningsgrad av sykehjem, aldershjem og omsorgsboliger for perioden fram til 2007. Prognosen er hentet fra HPE rapport 2/2004.

For landet sett under ett var dekningsgraden før handlingsplanen ble iverksatt i 1998 på 18,6 % for sykehjem, 4,5 % for aldershjem og 2,9 % for omsorgsboliger. Den samlede dekningsgraden var da på 26 %, mens den i dag er 31 %, og i 2007 vil den være 33 %.

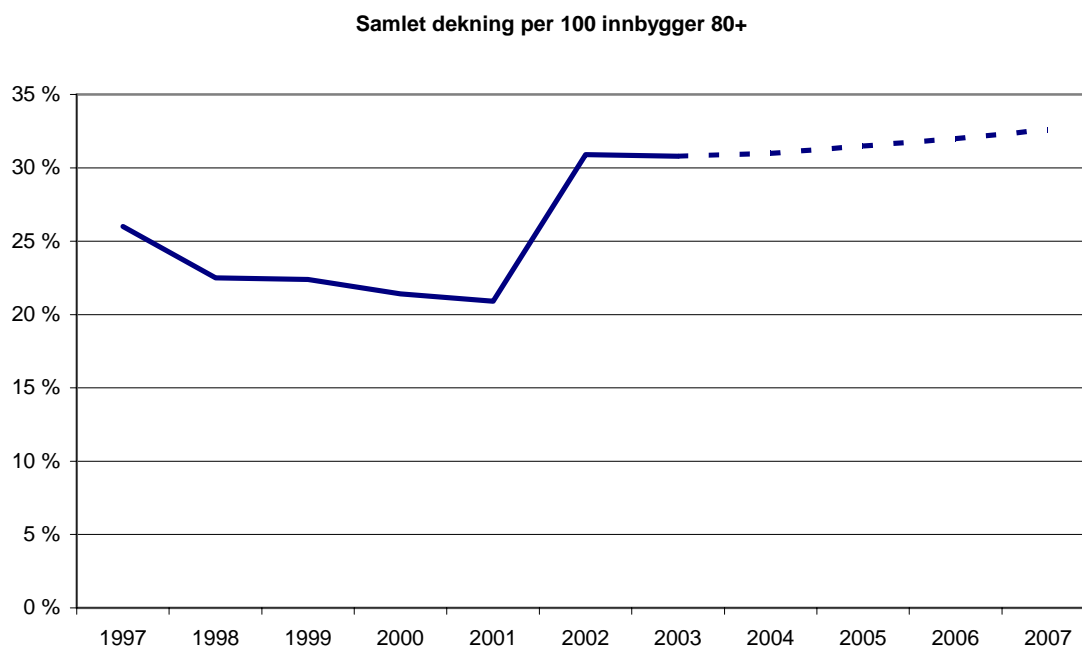


Fig. 3.1 Utvikling 1997-2007 samlet dekningsgrad for sykehjems- og aldershjems plasser og omsorgsboliger pr 100 innbygger 80år+ (prognose 2005-2007).

Søylene i fig. 3.2 viser antatt sluttresultat av sykehjem, aldershjem og omsorgsboliger for det enkelte fylke og landet samlet. Dekningsgraden er pr. 100 innbygger 80 år og eldre, og er beregnet ut fra fylkenes prognoserapportering for 2007, mens antall 80år+ er tall hentet fra SSBs befolkningsframskrivning for 2008.

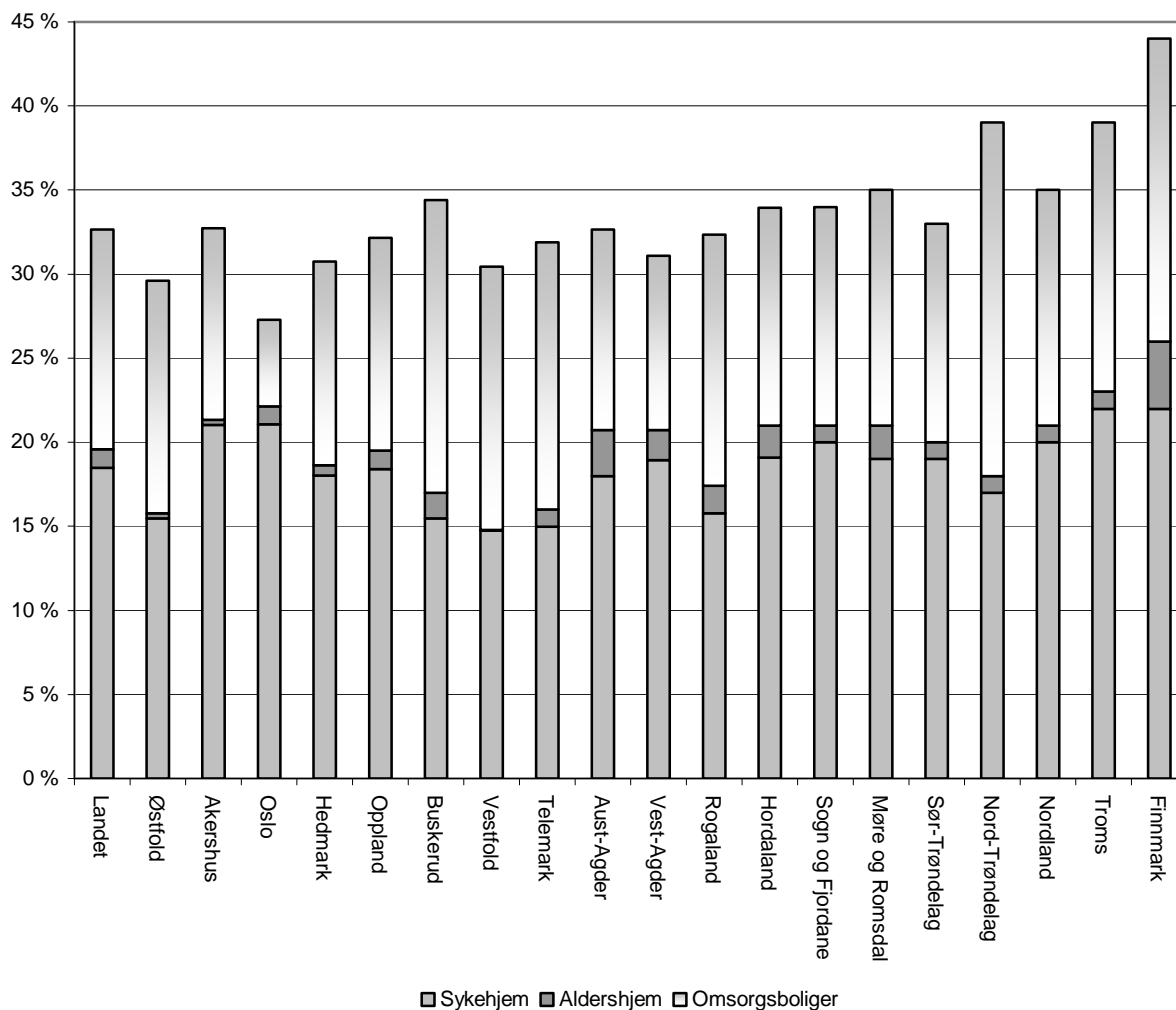


Fig. 3.2 Prognose 2007 sykehjems- og aldershjems plasser og omsorgsboliger pr 100 innb 80år+

### 3.2. Eneromsdekning og kvalitetsheving

Nærmere halvparten av handlingsplanens investeringsramme benyttes til å oppnå målsettingen om enerom til alle som ønsker det, og til å modernisere og skifte ut gamle sykehjem.

For landet sett under ett var eneromsdekningen før handlingsplanen ble iverksatt i 1998 på 83 %, mens den ved utgangen av 2004 var 92 %.

Fylkesmannen har tidligere utarbeidet prognose for eneromsdekningen i sykehjem når alle prosjekter er gjennomført. Prognosen viste at den nasjonale eneromsdekningen vil være om lag 95 %. Fylkesmennene rapporterer fortsatt om at målet om eneromsdekning vil nås.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag påpeker at eneromutbyggingen har ført til at kapasitetsøkningen i antall plasser ikke er blitt stor. Bygningsmassen og kvaliteten er likevel blitt langt bedre. Enkelte kommuner har ventelister på sykehjemsplass og det plasseres to på enerom ved behov. Fylkesmannen mener dette tyder på at sykehjemskapasiteten allerede er

for knapp. De fleste kommunene har ivaretatt behovene for skjermet enhet for demente og flere har tilrettelagt uteområder med "sanehager". Fylkesmannen erfarer at kommunene er stolte av innholdet og kvaliteten på tjenestetilbudet og at tjenestene er bedre tilrettelagt brukernes behov.

Fylkesmannen i *Nord-Trøndelag* rapporterer om at noen kommuner har fullført utbyggingen uten å kunne ta i bruk alle plassene umiddelbart. Dette gir midlertidige løsninger med bruk av dobbeltrom i en overgangsperiode.

### 3.3. Utsatte prosjekter

Kommunal- og regionaldepartementet har gitt Husbanken anledning til å gi kommunene forlenget frist til gjennomføring av handlingsplanens byggeprosjekter. Dette medfører at de siste byggeprosjektene skal være klare i løpet av 2007.

Husbanken har utarbeidet en oversikt over antall boenheter som ikke er ferdigstilt ved utgangen av første kvartal 2005, fordelt på sykehjem og omsorgsboliger. Til sammen er det i underkant av 9.000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger som ikke er ferdigstilt. Av dette er nærmere 70 % sykehjemsplasser. I tillegg kommer omsorgsboliger bygd med midler fra Opptrappingsplanen for psykisk helse.

*Oversikt over ikke ferdigstilte prosjekter for Handlingsplan for eldreomsorgen pr. 31.03.05*

I alt	Sykehjemsplasser	Omsorgsboliger
8 845	6 262	2 583

Kilde: Husbanken

Fylkesmannen i *Østfold* viser til at enkelte kommuner har svært store budsjettmessige utfordringer når de skal ta nye sykehjemsplasser i bruk. Noen få kommuner har vedtatt å redusere sine planer om nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger, og dermed ikke benyttet tilsagn om statlige tilskudd fra Husbanken. I *Østfold* ser dette ut til å medføre at midler tilsvarende 15 sykehjemsplasser og syv omsorgsleiligheter ikke blir benyttet.

Fylkesmannen i *Oslo og Akershus* rapporterer at utsettelse og endringer som er kommet i slutfasen er knyttet til forverring i kommuneøkonomien eller har byggetekniske grunner. Enkelte kommuner har gradvis tatt i bruk sine nye sykehjemsplasser. Dette må etter fylkesmannens oppfatning ikke utelukkende sees på som et uttrykk for økonomiske prioriteringer, men kan også være en form for behovstilpasning eller innfasing.

Fylkesmannen i *Buskerud* viser til at de fleste kommunene har fullført sin utbygging og at handlingsplanen dermed er et tilbakelagt stadium. Kommunene er nå opptatt av Kvalitetforskriften, Internkontrollforskriften, innføringen av IPOS og endringer i lover og forskrifter innen pleie og omsorg.

Fylkesmannen i *Vest-Agder* rapporterer om at utbyggingen av sykehjem og omsorgsboliger i stor grad følger de planer kommunene la i handlingsplanperioden. Alle prosjekter som er gitt tilsagn om oppstartstilskudd gjennom HPE blir realisert.

Fylkesmannen i *Nord-Trøndelag* rapportere om at kommunene gjennomfører den fysiske utbyggingen som planlagt.

#### **4. KVALITETSARBEID**

Fylkesmannen i *Buskerud* oppfatter at kommunene er entusiastisk med i Effektiviseringsnettverkene og ser nytten av å lære av andre kommuner på den strukturerte måten nettverket gir. Undersøkelser av brukertilfredshet i sykehjem gir dels svært gode resultater for de deltakende kommunene. Likeledes er det gjennomgående god tilfredshet blant mottakere av hjemmetjenester, men variasjonene mellom kommunene er her noe større.

Fylkesmannen i *Telemark* oppfatter også at Effektiviseringsnettverket fungerer bra i forhold til utviklingen av pleie- og omsorgstjenestene.

Fylkesmannen i *Vest-Agder* rapporterer at det i 2004 ble det gjennomført opplæringskurs i saksbehandling for ansatte i pleie- og omsorgssektoren i samtlige kommuner. Fylkesmannen anser tiltakene som viktige i forhold til kvalitetsutvikling og ivaretagelse av rettssikkerheten.

Fylkesmannen i *Møre og Romsdal* har inntrykk av at mange kommuner arbeider godt med kvalitetsutvikling, både gjennom egne tiltak og gjennom ”Flink med folk” og ”Effektiviseringsnettverkene”.

Fylkesmannen i *Nord-Trøndelag* mener kommunene vil ha nytte av systematisk kompetanseplanlegging, slik som å tilrettelegge for heltidsstillinger og redusere uønsket deltid, samt å gi signaler til utdanningsinstitusjonene om kompetansebehov. Kommunene vil også ha nytte av å satse på arbeidsmiljø gjennom dyktig ledelse for å håndtere sykefravær og bygge opp en positiv arbeidsplass.

#### **5. OPPSUMMERING**

Hovedfokus for halvårsrapporten har vært personellsituasjonen i pleie- og omsorgstjenesten og slutføringen av investeringsprogrammet for sykehjem og omsorgsboliger.

Fylkesmennene følger utviklingen av pleie- og omsorgstjenesten i kommunene nøye. Om lag halvparten av fylkesmennene melder om reduksjon i personellinnsatsen i enkelte kommuner. Mest bekymring fremkommer i rapporten fra fylkesmannen i Østfold. Kommunene i Østfold hadde en særlig lav personelldekning før handlingsplanen ble igangsatt og var gjennom bruk av skjønnskutt et særlig innsatsområde for bruk av øremerkede skjønnskutt i perioden 1998-2001.

SSB`s oversikter over personell ved utgangen av 2004 er foreløpige og vurderes som usikre, men viser en nedgang med omlag 2.700 avtalte årsverk i forhold til 2003. Samtidig øker antall yngre tjenestemottakere og antall eldre over 80 år.

I følge Husbankens oversikter er det fortsatt over 20 % av handlingsplanens samlede investeringsramme som enda ikke er tatt i bruk, men som vil gi en styrking av tilbudet i mange kommuner (status pr første kvartal 2005). Dette tilsvarer om lag 6.300 sykehjemsplasser og 2.600 omsorgsboliger. Samtidig er det avgjørende at kommunene prioriterer å ferdigstille byggeprosjektene innen utgangen av 2005 eller at det er søkt om utsettelse til 2006 eller 2007. Dette er et viktig fokus for både fylkesmannen og departementet.



Nedenfor gis en oversikt over utviklingen i pleie- og omsorgstjenestene nasjonalt fra handlingsplanens start i 1998 og fram til i dag, samt prognosen for sluttresultatet i 2007.

**Nøkkeltall for hele landet**

	1997	1998	2001	2002	2003	2004	2007
Befolkning 80+	184 400	188 400	201 500	205 000	209 000	213 100	214 000
Personell årsverk				109 312	110 896	108 192*	
Personelldekning pr 100 innbygger 80+	43,1			45,1 53,3	53	50,8*	
Årsverk pr bruker av pleie- og omsorgstjenester	0,41			0,46 0,55	0,56	0,49*	
Sykehjemsplasser	34 291	34 784	36 958	37 587	37 778		39 500
Omsorgsboliger	5 350			21 485	22 994		28 000
Aldershjemsplasser	8 302	7 636	5 240	4 320	3 649		2 300
Samlet dekning pr 100 innbygger 80+	26	22,5	20,9	30,9	30,8		32,5
Eneromdekning	83,1	83,8	87,8	89,2	91,4	93	95

\* Verdiene for 2004 er anslag for landet basert på de kommuner som har rapportert til KOSTRA per mars 2005.