



HANDLINGSPLAN  
FOR ELDREOMSORGEN 1998-2001

# **FYLKESRAPPORTER**

## **2004**

*Personellsituasjonen, rekruttering, kompetanse og utbygging  
av sykehjem og omsorgsboliger*

HPE rapport 1/2004  
Sosialdepartementet 31 mars 2004

# **INNHOOLD**

## **Del 1 Sammendrag av fylkesrapportene**

## **Del II Fylkesvise rapporter**

Østfold  
Oslo og Akershus  
Hedmark  
Buskerud  
Vestfold  
Telemark  
Aust-Agder  
Vest-Agder  
Rogaland  
Hordaland  
Sogn- og Fjordane  
Møre- og Romsdal  
Sør-Trøndelag  
Nord-Trøndelag  
Nordland  
Troms  
Finnmark

# OPPSUMMERING AV FYLKESVISE RAPPORTER FEBRUAR 2004

Som en del av arbeidet med å følge opp og overvåke gjennomføringen av Handlingsplan for eldreomsorgen, utarbeider fylkesmennene halvårlige rapporter til Sosialdepartementet 1. februar og 1. august hvert år til arbeidet er gjennomført innen utgangen av 2007. Tidspunktene er valgt bl a med sikte på å kunne framskaffe ferske data og vurderinger til budsjettprosessen, jf. brev til landets fylkesmenn av 11. desember 2003.

## 1. PERSONELLDEKNING

Det tegnes et noe variert bilde av utviklingen på personellsiden. Det skjedde en liten vekst i årsverksinnsatsen fra 2001 til 2002. Samlet ser det imidlertid nå ut til at denne veksten i tallet på årsverk flater ut, og at vi kan få problemer med å opprettholde personelldekningen i forhold til fortsatt vekst i tallet på eldre over 80 år. Mye tyder på at personelldekningen for første gang på mange år kan bli redusert, og at det nivået som ble etablert med Handlingsplan for eldreomsorgen ikke lenger kan holdes. Dette vil i så fall være problematisk i forhold til forutsetningene for avslutningen av handlingsplanen og innlemmingen av omsorgstjenestetilskuddet i inntektssystemet.

### **Østfold:**

*For 2001 og 2002 er det "en liten vekst som akkurat holder tritt med utviklingen i antall eldre over 80 år. I åtte kommuner er det nedgang i personelldekning for eldre over 80 år, for 4 av kommunene er reduksjonen på 2 – 5 %. Fylkesmannen synes dette er bekymringsfullt særlig ut fra at Østfold i utgangspunktet var et av fylkene med lavest personelldekning".*

*"I tre kommuner er det lagt opp til store reduksjoner i antall årsverk innen pleie- og omsorg i 2004 og to store kommuner har vedtatt årsbudsjett med store underskudd."*

### **Oslo/Akershus:**

Fylkesmannen viser at personelldekningen i Akershus-kommunene etter en stillingsvekst i 2002 er oppe igjen på samme nivå som i 1997. Fylkesmannen uttrykker imidlertid bekymring for tallene i Oslo:

*"I Oslo kommune viser KOSTRA data en reduksjon på 219 årsverk i pleie- og omsorgstjenesten for 2002, dette utgjør en personelldekning på 37 % som er en reduksjon fra 1997. Kommunen ligger fortsatt godt under landsnittet på 46%."*

**Byrådsavdelingen i Oslo kommune mener imidlertid at disse tallene ikke er reelle**

### **Hedmark:**

*"Kommunene i Hedmark har til dels store økonomiske problemer....Når det gjelder personellutviklingen er det mye som tyder på at de fleste kommunene i Hedmark for inneværende år har planer om å redusere antall årsverk i pleie- og omsorgstjenesten."*

### **Vestfold:**

*"Som tabellen viser, har både det reelle antallet årsverk og dekningsgraden blitt redusert fra 2001 til 2002. Fylkesmannen regner med at den samme tendensen vil vise seg for fylket*

*samlet fra 2002 til 2003. Ved henvendelse til kommunene får vi inntrykk av at denne tendensen for de fleste kommunenes vedkommende også fortsetter i 2004"*

*(Se oversikt i rapporten som viser at i 2004 vil 8 av kommunene i Vestfold redusere bemanningen i pleie- og omsorgstjenesten ytterligere, mens bare 1 vil ha vekst. De øvrige 5 har nullvekst)*

**Buskerud:**

*"Utfordringene i de kommende år vil være kommunenes økonomi til drift og rekruttering av kvalifisert personell."*

*"Det er tegn som tyder på at kommunene som følge av strammere økonomi ikke klarer å øke bemanningen i inneværende år og i årene fremover."*

*"Noen kommuner har iverksatt sparetiltak som har konsekvenser for beboerne, for eksempel har Drammen kommune tatt bort stillinger fra kommunale omsorgsboligkompleks hvor det bor ca.50 eldre samlet i en bygning. Denne reduksjonen fører til at det ikke lenger er bemanning til stede 24 timer i døgnet, noe som var en del av konseptet da de ble anbefalt for tilskudd etter handlingsplanen."*

**Telemark:**

*"Det ble opprettet noen flere årsverk totalt i pleie- og omsorgstjenesten fra 2001 og 2002. Kommuner som har redusert antall årsverk er blant annet Kragerø, Notodden, Nome og Hjartdal."*

*"Ved gjennomgang av de budsjettene for 2004 som fylkesmannen har fått tilsendt, kan det virke som den største innsparingen i pleie- og omsorg har skjedd i 2002 og 2003."*

*"Fylkesmannen er fortsatt bekymret for kommunenes muligheter for å opprettholde nivået på tjenestene i pleie- og omsorg."*

**Aust-Agder:**

*"Som tabellen viser har det vært relativt stabilt mht. årsverk i pleie- og omsorg. En vil likevel se en tilbakegang i enkelte kommuner."*

**Vest-Agder:**

*"Det er knyttet en viss usikkerhet til personellveksten innenfor pleie- og omsorgstjenesten. Foreløpig synes den å holde tritt med befolkningsveksten"*

*"Vi har imidlertid fått signaler fra en del kommuner om budjettreduksjoner for 2004 innenfor pleie- og omsorg. Kommunene arbeider med å finne områder hvor det kan reduseres. Ut fra signalene, kan det være grunn til å endre prognosene for dekningsgrad 2005."*

**Rogaland:**

*Fylkesmannen peker på at det var lite endring i årsverkstallene fra 2001 til 2002, og håper tallene for 2003 kan bekrefte at utviklingen på personellområdet er positiv.*

*"Kommunenes økonomi er stram, også i Rogaland. Fylkesmannen ser at enkelte kommuner signaliserer kutt også innen pleie og omsorg. Hvordan dette vil bli gjennomført vet vi ikke, men vil følge med. Alle kommunebudsjett er ikke gjennomgått, og det er vanskelig å se helt klart av disse hvordan en i praksis kan gjennomføre nedskjæringer, og samtidig holde en bemanning og et tjenestetilbud som er forsvarlig."*

**Hordaland:**

*Fylkesmannen viser til at det var en samlet vekst på om lag 3 prosent eller 251 årsverk i 2002:*

*"Etter fire år med egne driftstilskot øyremerka til vekst innan pleie og omsorg, sto kommunane i 2002 meir fritt med omsyn til innsats innan eldreomsorga. Dei statistiske data*

*som vart lagt fram i 2003 viste at 13 kommunar i Hordaland reduserte tilbodet straks handlingsplanen var slutt. Samstundes hadde 14 kommunar framleis vekst, og mellom dei var Bergen kommune...*”

#### **Sogn og Fjordane:**

*”Kommunane sin økonomiske situasjon medfører ei strengare prioritering av midlane, noko som også rammer kommunane si pleie- og omsorgsteneste. Mange kommunar reduserer tal på stillingsheimlar.... Ytterlegare nedskjeringar med reduksjon i talet på årsverk gjev grunn til uro for tenestekvaliteten, og om pasientane faktisk får dekka sine grunnleggande behov.”*

*”Skjerminga av pleie- og omsorgstenestene i handlingsplanperioden kan gjere at denne sektoren no kan bli særleg utsett i den økonomiske situasjonen som er i kommunane i fylket.”*

#### **Møre og Romsdal:**

*”I Møre og Romsdal har vi altså ein reduksjon av dekningsgrad på pleiepersonell på 0,53 % i høve til tal på eldre over 80 år... Reduksjonene i dekningsgrad er ..nokså likt fordelt på heimetenester og institusjonstenester”*

#### **Sør-Trøndelag:**

*”Nå er omsorgstjenestetilskuddet lagt inn i rammeoverføringene, og fylkesmannen ser at kommunene reduserer bemanningen..... Gjennom klagesaksbehandlingen ser vi at kommunene skjærer ned på tjenestetilbud hjemlet i sosialtjenesteloven § 4-2 a – hjemmetjenester.”*

#### **Nord-Trøndelag:**

*”Status quo på personelfronten gjelder fylket som helhet, situasjonen i kommunene vil variere.....Et generelt inntrykk fra kontakten med kommunene siste år, er at kommunene pga økonomien har stadig større utfordringer med å opprettholde og utvikle det driftsmessige nivået som egne handlingsplaner la til grunn.”*

#### **Nordland:**

*”Med bakgrunn i den økonomiske utviklingen i kommunene, kan en kanskje forvente en reduksjon innen pleie- og omsorgstjenesten, men Fylkesmannen i Nordland har pr. i dag ingen signaler om at tjenestetilbudet til brukerne er vesentlig forringet”*

#### **Troms:**

*”KOSTRA-tallene viser en vekst i antall årsverk totalt innenfor pleie- og omsorgstjenesten”*

#### **Finnmark:**

*”Vi kjenner ikke til planer om store reduksjoner innen sektoren i år”*

## **2. REKRUTTERING OG KOMPETANSE**

Samlet sett ser det ut til at utdanningsnivået på personellet i pleie- og omsorgstjenesten sakte men sikkert heves. Andelen uten fagutdanning reduseres i nesten alle fylker, til fordel for personell med videregående opplæring (hjelpepleiere, omsorgsarbeidere m.v.) eller høyskole- og universitetsutdanning. Andelen ufaglærte er høyest i Oslo og Akershus og lavest i Agder-

fylkene. Vest- Agder og Rogaland har høyest andel personell med høyskole- og universitetsbakgrunn.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus konstaterer at

*”Mange kommuner har gitt uttrykk for at rekrutteringssituasjonen for sykepleiere er bedret, mens det fortsatt er vanskelig å rekruttere hjelpepleiere.”*

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag gir en forholdsvis representativ beskrivelse av situasjonen:

*”Mens antall ansatte er nærmest uendret, reduseres andel ufaglærte år for år. Dette tyder på at kompetansen i bemanningen er økende.”*

*”Rekruttering av aktuelle faggrupper har hittil jevnt over gått bra i vårt fylke, men dette kan endres framover... For kommunene vil høy gjennomsnittsalder representere en stor utfordring om kort tid fordi erstatningsbehovet kommer til å bli stort. En annen stor utfordring er å redusere antall ”småstillinger” både av hensyn til å beholde og utvikle ansatte, men også i forhold til nyrekruttering. Det satses stort på å rekruttere ungdom inn i omsorgsyrkene, og da må det finnes stillinger de kan leve av.”*

### **3. REDUSERTE ADMINISTRATIVE RESSURSER.**

Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Troms peker på at personellreduksjonen spesielt rammer administrative funksjoner:

*”Det har og vore ein relativt sterk reduksjon når det gjeld anna administrativt personell. Mange kommunar arbeider med omstilling, med fokus på effektivisering av administrativt nivå”.*

*”Med tanke på at koordinering av tjenestetilbud, brukermedvirkning og økt service framholdes som satsingsområder i statlige plandokumenter og nasjonale strategidokumenter, er det verdt å merke seg at mange kommuner av økonomiske årsaker innfører organisasjonsendringer (to-nivå kommuner), der målet har vært å redusere antall administrative stillinger og få flere fagpersoner over i ren tjenesteyting. Dette kan føre til uklarheter i prosessen med tildeling av tjenester, samordning av tilbud og til fragmentering av eksisterende tjenester.”*

Sett i forhold til kvalitetsmeldinga, og arbeidet med å styrke ledelse, saksbehandling og kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgstjenestene, kan det bli et problem at bemanningsreduksjonene i så stor grad rammer de stillingene som utfører slikt arbeid, og som derfor ikke står på turnusplanen.

### **4. UTBYGGING AV SYKEHJEM OG OMSORGSBOLIGER**

Det ser ut til at den gjenværende utbygging i relativt stor grad følger opp de planer som ble lagt i handlingsplanperioden og at utbyggingen i stor utstrekning blir gjennomført etter planen. I siste fase av arbeidet har noen få prosjekter falt ut (bl.a. i Oslo), enkelte prosjekter blitt justert og noen få tilsagn blitt omfordelt.

Ut fra fylkesrapportene ser det ut til at målet om full eneromsdekning vil bli nådd som forutsatt. Noen få fylkesmenn melder imidlertid at tidspunktet i enkelte kommuner kan bli forskjøvet noe i tid, ettersom enkelte byggeprosjekter er forsinket.

Ellers er hovedinntrykket slik fylkesmannen i Rogaland oppsummerer i sin rapport:

*"Vi er i rute, og de merknader som ble innlevert Sosialdepartementet i forrige rapport, gjelder ikke lenger."*

Enkelte kommuner har søkt om utsettelse av ferdigstilling av enkeltprosjekter til etter 2005. Dette gjelder blant annet Salangen i Troms, Inderøy i Nord-Trøndelag, noen få kommuner i Møre og Romsdal, Balestrand og Jølster i Sogn og Fjordane, Bergen (4 prosjekter) og Voss i Hordaland, Kristiansand i Vest-Agder, Sauherad i Telemark, Horten i Vestfold og Spydeberg, Råde og Fredrikstad (to prosjekter) i Østfold. Fylkesmannen i Østfold peker på at dette er spesielt problematisk i Fredrikstad og Råde, som har fylkets laveste dekningsgrad av heldøgns omsorgsplasser. I Akershus har kommunene Vestby, Skedsmo og Lørenskog søkt om utsettelse. For Skedsmo gjelder utsettelsen hele 3 byggeprosjekter.

Noen andre kommuner henger også etter med gjennomføringen, og blir fulgt opp spesielt av fylkesmannen og Husbanken. Dette gjelder bl.a. to kommuner i Finnmark. I Troms er det gitt signaler om at flere kommuner vil søke om utsettelse. I Nordland melder fylkesmannen at enkelte byggeprosjekter ikke vil være ferdig før tidligst første halvår 2006, og i Sør-Trøndelag regner fylkesmannen med at det kan bli knapt med tid for noen av sykehjemsprosjektene i Trondheim. I Hordaland har Askøy kommune varslet en søknad om utsettelse av ferdiggjøring av et sykehjem. Fylkesmannen i Rogaland melder om 3 prosjekter som det kan være aktuelt med utsettelse, bl a i Lund og Stavanger. I Aust-Agder er det et sykehjemsprosjekt i Lillesand som er noe usikkert. I Vestfold kan det i tillegg til Horten være aktuelt med utsettelse av prosjekter i Holmestrand og Larvik. I Hedmark blir det etter all sannsynlighet utsettelse til 2007 av et sykehjemsprosjekt i Sør-Odal og i Østfold kan det bli enda noen kommuner som må ha utsettelse av økonomiske årsaker. Oslo og Bærum har også muntlig meddelt fylkesmannen at de kommer til å søke om utsatt frist for enkelte prosjekter av byggetekniske årsaker.

Til sammen er det ut fra dette om lag 50 byggeprosjekter som kan være aktuelle for utsatt ferdigstilling til etter 2005. Av disse er det foreløpig søkt om utsettelse for halvparten av prosjektene.

## **5. ANNET**

### **Interkommunalt**

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag trekker spesielt fram det interkommunale samarbeidet mellom 15 kommuner som står bak rehabiliteringssenteret som bygges på Høylandet. Senteret skal stå ferdig i november 2005 og settes i drift fra årsskiftet.

Fylkesmannen i Østfold peker på det interkommunale sykehjemmet som planlegges bygd i Altea i Spania. I dag er det 4 kommuner som står bak dette prosjektet, som er planlagt ferdigstilt i 2005.

### **Bare for medlemmer**

Fylkesmannen i Hordaland peker i sin rapport på at det kan oppstå problemer ved tildeling av omsorgsboliger som kommunen ikke eier:

*"Vi har registrert døme på at omsorgsbustader med statleg delfinansiering vert bydd ut for sal til høgstbydande, og vi ser at nye omsorgsbustader vert lyst ut med førerett for medlemmar i bustadbyggjelag. Dette er openbert ikkje i samsvar med prinsippet om tildeling til dei med størst omsorgsbehov etter fagleg vurdering."*

### **Gradvis åpning**

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har registrert at det i enkelte kommuner kan være fornuftig å ta i bruk nye sykehjemsanlegg i flere faser:

*"Noen få kommuner planlegger en gradvis åpning av sine nye sykehjemsplasser. Dette må etter fylkesmannens oppfatning ikke utelukkende ses på som et uttrykk for økonomiske prioriteringer, men kan også være en form for behovstilpasning eller innfasing"*

### **Betalingsordninger**

Tallet på sykehjemsplasser og omsorgsboliger påvirkes nå ellers av at enkelte kommuner har begynt å "avhjemle" sykehjemsplassene sine, og registrere dem som bo- og serviceplasser. Re kommune i Vestfold gjennomførte dette i 2003, og ved årsskiftet "avhjemlet" også Horten et sykehjem. Dette spørsmålet drøftes i flere kommuner. En av de viktigste grunnene til å gjøre dette er forskjellene i finansiering og brukerbetaling. Fylkesmannen i Vestfold viser i denne sammenheng til at de ulike problemstillinger knyttet til slik avhjemling både er brakt inn for Sosial- og helsedirektoratet, Helsetilsynet, Sosialdepartementet og Husbanken.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag understreker at kommunene etterspør sentrale avklaringer mht. samordning av lover og regelverk. Spesielt etterlyses samordning av betalingsordningene som fortsatt er ulike for omsorgsboliger og sykehjem, selv om det ikke lenger er så klare skiller mellom beboere i nye boformer og i sykehjem når det gjelder behov og faktiske tilbud.

*"Av hensyn til både brukere og kommuner haster det å få fram nye regler for egenbetaling som kan utligne urimelige forskjeller boformene imellom."*

## **6. AVSLUTNING**

Fylkesmannen i Møre og Romsdal peker på Smøla kommune som i 1988 hadde ei institusjonsdekning på 30% og 30 personer på venteliste. I 2003 hadde kommunen redusert institusjonsdekningen til 27%, var uten venteliste og hadde i perioder flere ledige plasser. Kommunen velger derfor å redusere tallet på sykehjemsplasser ytterligere, og gir avkall på tilskudd til 6 sykehjemsplasser fra Husbanken. Nøkkelen til



ei slik endring har vært aktiv satsing på rehabilitering og korttidsplasser, samt mange omsorgsboliger og godt utbygde hjemmetjenester.

Vi velger å avslutte med fylkesmannen i Nord-Trøndelag som oppsummerer forsiktig optimistisk med å påpeke den sammenhengen det er mellom kvalitet på innhold og bygningsmessig standard:

*”Kommunene står foran mange driftsmessige utfordringer, men den fysiske tilretteleggingen er snart gjennomført, og gode erfaringer med tilrettelagte boformer ser ut til å gi ringvirkninger også i form av økt etterspørsel etter omsorgsboliger i privat regi. Dette gir grunn til å håpe at generell heving av bostandard kombinert med gode arbeidsforhold for tjenesteytere også kan bidra til trivsel og selvhjelpenhet, som i sin tur kanskje på sikt kan påvirke behovsutviklingen i positiv retning.”*