



HANDLINGSPLAN
FOR ELDREOMSORGEN 1998-2001

FYLKESRAPPORTER HØSTEN 2005

*Personellsituasjonen og utbygging av sykehjem og
omsorgsboliger*

HPE rapport 2/2005
Helse- og omsorgsdepartementet 8. desember 2005

1. INNLEDNING

HPE rapport 2/2005 er i hovedsak basert på rapporter fra landets fylkesmenn fra august 2005, reviderte KOSTRA tall fra SSB og Husbankens kvartalsstatistikk. I tillegg til statistikk fra SSB baserer fylkesmennene sine rapporter på kontakt med kommunene gjennom råd, veiledning, tilsyn, kontaktmøter og arbeid med ulike satsingsområder. Vi viser til rapportene fra landets fylkesmenn for mer utfyllende informasjon om situasjonen i den enkelte kommune.

Handlingsplan for eldreomsorgen har som hovedmål å sette kommunenes helse- og sosialtjeneste i stand til å møte veksten i behovet for pleie- og omsorgstjenestene 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.

Landets fylkesmenn har fått i oppdrag å følge gjennomføringen av Handlingsplan for eldreomsorgen frem til 2007. De skal gi en oversikt over utviklingen når det gjelder personellsituasjonen og utbyggingen av omsorgsboliger og sykehjem i halvårlige rapporter. I forbindelse med rapporteringen for august 2005 ble fylkesmennene bedt om å vektlegge

- Personellutviklingen i lys av blant annet kommuneøkonomi
- Status for gjennomføringen av investeringene i omsorgsboliger og sykehjem, herunder omfanget av utsettelse frem til 2006 og 2007, og årsaken til disse utsettelsene.

Alle landets fylkesmenn har sendt HPE rapportering for august 2005.

2. PERSONELL I PLEIE- OG OMSORGSTJENESTEN

2.1. Nasjonal personellutvikling 1997-2004

Det må foreløpig tas forbehold om at SSBs statistikk for personellutviklingen er noe usikker. Dette skyldes omleggingen til registerbasert statistikk som på sikt vil gi bedre grunnlag for å følge personellutviklingen i kommunene. Statistikken viser at personellinnsatsen er økt med om lag 17 000 årsverk fra 1997 til 2004. Personellveksten var klart sterkest under Handlingsplanen for eldreomsorg i perioden 1998–2001, mens utviklingen de siste to årene har flatet ut. Personelldekningen sett i forhold til det totale antall tjenestemottakere ble styrket i perioden 1998–2001 og er deretter uendret. Personelldekningen målt i forhold til antall innbyggere over 80 år er tilsvarende styrket i perioden 1998–2001, men for 2002–2004 redusert noe.

Sykefraværet i pleie- og omsorgstjenesten er i perioden 2003–2004 redusert med over 22 pst. Reduksjon i sykefraværet vil i noe grad gi økt personellinnsats i tjenesten og dermed motveie utviklingen med redusert personelldekning. Sykefraværet i pleie- og omsorgsyrkene er fortsatt høyere enn i andre yrker og avgangen til attføring/uføre er fortsatt høy i hjelpepleier/omsorgsarbeideryrket.

Årsverk i perioden 2003 til 2004

For landet under ett var det i 2004 om lag 106 800 årsverk i pleie- og omsorgstjenesten. Dette er en økning på 1 000 årsverk sammenliknet med 2003. Det gir en økning på 0,9 %.

Nedenfor ser vi årsverksinnsatsen i absolutte tall og som dekningsgrad. Den blå grafen viser antall årsverk i absolutte tall. Etter 2002 flater økningen noe ut. Den rosa grafen viser personelldekningen, dvs. hvor mange årsverk det er i forhold til befolkningen som er 80 år eller eldre. Personelldekningen viser at årsverksinnsatsen ikke holder tritt med befolkningen som er 80 år og eldre.

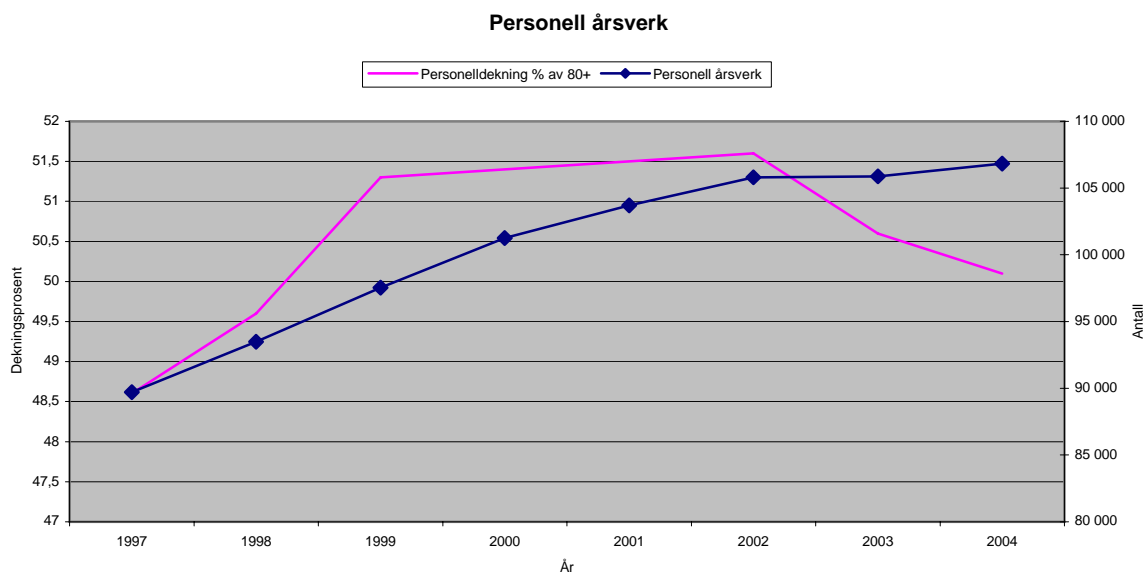


Fig. 2.1 Antall årsverk i pleie- og omsorgstjenesten og dekningsgrad pr 100 innb 80år + (SSB).

2.2. Fylkesmannens vurdering av personellsituasjonen

Fylkesmannen i *Østfold* melder at antall ansatte i pasient- og brukerrettet tjeneste er redusert med 0,6 % i løpet av 2004. Reduksjonen vurderes som en konsekvens av anstrengt økonomien i kommunene og i liten grad rekrutteringsvansker. Kommunene får som regel kvalifiserte søkere til utlyste stillinger. Andelen ansatte i brukertrettet pleie- og omsorgstjenester med helse- og sosialfaglig utdanning økte med 1,2 % fra 2003 - 2004. Andelen ansatte uten fagutdanning har gått ned med 7,1 % fra 2003 - 2004. Nytt av året er at flere kommuner ikke har problemer med å rekruttere sykepleiere. Det rapporteres om en sterk vekst i gjennomførte opplæringstiltak i kommunene i perioden 2002 - 2004. Det er ca. 300 ansatte som deltar i undervisningsoppegget "Eldreomsorgens ABC". Det faglige opplegget er utarbeidet av kompetansesenteret for aldersdemens. I september 2004 kom det i gang en klasse med desentralisert sykepleieutdanning. De fleste av de 26 som deltar i denne 4-årige utdanningen arbeider i kommunene i området som hjelpepleiere eller assistenter. Fra høsten 2005 vil det bli satt i gang tre nye klasser á 25 deltagere i hjelpepleierfaget for personell uten fagutdanning som i dag arbeider i kommunenes omsorgstjeneste.

Fylkesmannen i *Oslo og Akershus* viser til økt personell i pasient og brukerrettet tjeneste på 1,6 % i Akershus. I Oslo er det en tilbakegang på 1,4 %. De fleste kommunene i Akershus og bydelene i Oslo har de siste årene opplevd en strammere økonomisk situasjon. Terskelen for å få tilstrekkelig hjemmehjelp og plass i sykehjem har økt. Fylkesmannen får inntrykk av at pleie- og omsorgstjenestene er prioritert i kommunene. De økonomiske betingelsene tillater imidlertid ikke den personellvekst som var forutsatt for å bedre dette tjenestetilbudet.

Fylkesmannen i *Hedmark* viser til en reell nedgang i antall årsverk i brukerrettede tjenester i løpet av 2004. I SSB sin foreløpige statistikk, fremkommer det

en økning i antall årsverk hvor særlig fire kommuner har hatt en relativt stor økning. Fylkesmannens kontakt med disse fire kommunene viser imidlertid at det ikke forekommer en økning tilsvarende tallene fra SSB. Andelen ansatte uten formell fagkompetanse er høy. Det er en utfordring for kommunene å rekruttere, utdanne og beholde kvalifisert arbeidskraft i tjenesten. Fylkesmannen i *Hedmark* sin ledergruppe har det siste halvåret besøkt en stor andel av kommunene. En klar tilbakemelding har vært at tilbudet i pleie- og omsorgstjenestene må strammes inn av budsjettmessige hensyn. Dette oppleves som svært problematisk da tjenestenivået ikke kan reduseres uten at det også kan medføre en uakseptabel kvalitet på tjenestene. Fylkesmannen er derfor meget bekymret for kvaliteten i tjenestetilbudet. Det skyldes stadig lavere dekningsgrad på institusjonsplasser, mindre bruk av sykehusene til eldre, flere eldre med aldersdemens, redusert antall årsverk og fortsatt høy andel ufaglærte.

Fylkesmannen i *Oppland* mener økonomien i kommunene er relativt god. Det skyldes mindre underskudd i driftsresultatet og forholdsvis lav lånegjeld.

Fylkesmannen i *Buskerud* kan rapportere om redusert antall ansatte i brukerrettet tjeneste med 2,2 %. I noen kommuner går folketallet ned, inklusive de over 80 år. Andelen ansatte i pasient og brukerrettet pleie- og omsorgstjeneste med helse- og sosialfaglig utdanning økte med 1,1 % i løpet av 2004. Andelen ufaglærte i pleie- og omsorgstjenesten er redusert med 2,2 %. Alle kommuner i Buskerud søker om midler til opplæringstiltak hvert år og interessen for utdanning er stor. Det ser ikke ut til at kommunenes økonomiske situasjon er en faktor for andelen ansatte med fagutdanning. ROBEK kommunene i Buskerud fylke ligger ikke dårligere an personellmessig enn øvrige kommuner. Fylkesmannen i *Buskerud* har gjennom klagesaker og fra media inntrykk av at tjenestetilbudet i omsorgsboligene ikke alltid er tilfredsstillende.

Fylkesmannen i *Vestfold* rapporterer om flere kommuner som har foretatt store innsparinger også innenfor pleie- og omsorgstjenesten. Dette har ført til nedbemanning i sektoren. Ved avslutningen av Handlingsplan for eldreomsorgen hadde Vestfold en forsiktig prognose på personellutviklingen framover, men prognosene viser seg likevel å være for optimistisk.

Fylkesmannen i *Telemark* rapporterer om en årsverksvekst på 2,6 % i brukerrettet pleie- og omsorgstjeneste. Kommunene arbeider aktivt for å øke stillingsbrøkene i pleie- og omsorgstjenesten og flere kommuner har vedtatt ansettelsesstopp for å tilpasse tjenestenivå til vedtatt budsjett. Telemark ligger over landsgjennomsnittet med andel ansatte med helse og sosialfaglig utdanning. Denne andelen økte med 1,4 % fra 2003. For personell med videregående opplæring har økningen vært 3,4 %. Sykepleiere med spesialutdanning har økt med 17,1 %.

Fylkesmannen i *Aust-Agder* er av den oppfatning at antall årsverk er stabile, og at reduksjoner og endringer ikke rammer de som er i brukerrettet tjeneste. Fylkesmannen viser til Helsetilsynets medisinalmelding for 2004 om hvordan eldreomsorgen fungerer.

Fylkesmannen i *Vest-Agder* oppfatter at kommunene samlet sett har videreført innsatsen på personellsiden etter handlingsplanperioden. Det er fortsatt personellvekst i tjenesten og den ser ut til å holde tritt med antallet eldre over 80 år. Innbyggernes grunnleggende fysiske behov blir ivaretatt, men det er udekkede behov for sosial stimulering og kontakt. Halvparten av kommunene hadde i 2004 behov for å styrke bemanningen i hjemmetjenesten. Fylkesmannen har ikke mottatt nye signaler om at bemanningssituasjonen i sykehjem har endret seg vesentlig det siste året. Andelen ansatte uten helse- og sosialfaglig utdanning var lavere i 2004 enn i 2003. Presset kommuneøkonomi og mange forventninger til eldreomsorgen gir store utfordringer. Fylkesmannen berømmer derfor tjenesteledernes entusiasme og pågangsmot.

Fylkesmannen i *Rogaland* ser på variasjoner i den planlagte personellveksten i kommunene som et uttrykk for utfordrende kommuneøkonomi. I 2003 var planlagt vekst på 166,6 stillinger i tjenesten. I 2004 var planlagt vekst på 54,2 stillinger. Lav vekst i stillingsvolum og god utdanningskapasitet i fylket vil i stor grad sikre erstatning og ansettelser i årene fremover. Problemene med å rekruttere sykepleiere i utkantkommuner antas langt på vei vil være løst med den desentraliserte sykepleierutdanningen.

Fylkesmannen i *Hordaland* melder om en økning på 0,4 % i pasient og brukerrettet pleie- og omsorgstjeneste i løpet av 2004, samtidig som halvparten av kommunene i fylket reduserte personellinnsatsen. Dette betyr at fylket etter solid vekst i perioden 1998 – 2002 nå opplever en utflating. Prognosene for 2005 viser en reduksjon for første gang på mange år.

Fylkesmannen i *Sogn og Fjordane* viser til en årsverksreduksjon på 0,2 % i brukerrettede pleie- og omsorgstjenester. Færre årsverk samtidig med flere ansatte indikerer mindre stillingsbrøker blant de ansatte. Andelen med helse- og sosialfaglig utdanning i den brukerrettede tjenesten økte med 2,3 prosentpoeng. På grunn av svak økonomi fortsetter flere kommuner med reduksjoner i personellinnsatsen. 9 av 26 kommuner reduserer antall årsverk og tre av disse er ROBEK kommuner. Ved tilsyn er det for første gang har funnet at grunnleggende behov til pasienter i pleie- og omsorgstjenesten ikke er ivaretatt på en forsvarlig måte. Dette skyldes bl.a. bemanningen.

Fylkesmannen i *Møre og Romsdal* viser til 2,6 % flere årsverk i pasient og brukerrettet tjeneste i løpet av 2004. Personelldekningen målt i forhold til antall eldre over 80 år har likevel gått marginalt ned. Fylkesmannen er bekymret over at bemanningen i hjemmetjenesten er holdt konstant. Både ut fra handlingsplanens intensjon og for forsvarlige og trygge tjenester er det i følge fylkesmannen avgjørende med en styrket hjemmetjeneste. Mange kommuner gir samtidig uttrykk for press på institusjonsplassene. Fylkesmannen viser til at kommuner som lykkes med godt utbygde hjemmetjenester, samt har rehabilitering som en integrert filosofi i alt arbeid, viser at det går an å drive trygge tjenester med hovedfokus på hjemmebasert hjelp.

De nye omsorgsboligene høster mange lovord. Brukerne og pårørende trives i boligene. Innvendingene går på at de får for lite hjelp. Det volder bekymring at årsverk i omsorgsboliger ikke har økt med økt antall omsorgsboliger. Fylkesmannen mener behovet for boliger med heldøgns pleie- og omsorg først er dekket når bemanningen er tilstrekkelig. Bemanningen og kompetansen må være så god at brukerne og pårørende opplever kvaliteten god nok og kjenner seg trygge.

Fylkesmannen i *Sør-Trøndelag* mener den største utfordringen er bemanningen i institusjoner og omsorgsboliger. Sykefraværet er høyt. Brukertilfredsheten er god, men terskelen for å motta hjelp synes høyere. Mange kommuner er med i effektiviseringsnettverkene hvor det jobbes med kvalitetsutvikling i form at deltidspromatikk og kompetansehevning. Fylkesmannen opplever at rekrutteringen til helse- og sosialtjenesten er god og at utlyste stillinger får mange kompetente søkere.

Fylkesmannen i *Nord-Trøndelag* rapporterer om økt antall årsverk i pasient- og brukerrettet pleie- og omsorgstjeneste med 4,9 % i løpet av 2004. Den samlede årsverksveksten i helse- og sosialtjenesten var for samme periode 5,5 %. Fylkesmannen har mottatt signaler om bemanningskutt i kommunene. Det er for tidlig å si om så er gjort. Fylkesmannen har imidlertid inntrykk av at omstillingsarbeidet i kommunene har medført en positiv og god utvikling i tjenesteytingen uavhengig av kommuneøkonomien. Fylket er bedre stilt enn landsgjennomsnittet hva gjelder utdannelsesnivå og tilgang på alle kategorier helse- og sosialpersonell. Andelen av personellet som har helse- og sosialfaglig utdanning er uendret i løpet av 2004. Befolkningsutviklingen, nye driftsformer med bistand i eget hjem og kompetansekrav gjør det nødvendig å vektlegge rekruttering til omsorgsyrkene i lang tid fremover.

Fylkesmannen i *Nordland* beskriver personellsituasjonen som stabilt god. Antall årsverk i brukerrettet pleie- og omsorgstjeneste økte med 0,8 % i løpet av 2004. Reduksjoner i enkelte kommuner henger sammen med driftsendringer og nye organisatoriske modeller hvor administrative stillinger er gjort mer brukerrettet. Fylkesmannen har ingen indikasjon på at tjenestetilbudet i kommuner med personellreduksjon er blitt dårligere de siste årene. Søknader knyttet til Rekrutteringsplanen viser at kommunene ønsker at ansatte får muligheten til å kvalifisere seg for arbeidet i pleie- og omsorgstjenesten.

Troms hadde en nedgang på 0,6 % i brukerrettet pleie- og omsorgstjeneste i løpet av 2004. Det har vært en positiv utvikling i andelen faglærte i pasient- og brukerrettet pleie- og omsorgstjeneste. Fra 2001 til 2004 er andelen årsverk utført av faglærte økte med ca. 17 %.

Fylkesmannen i *Finnmark* viser til en årsverksreduksjon i pasient og brukerrettet pleie- og omsorgstjeneste på 0,3 % i løpet av 2004. Fylkesmannen ser med bekymring at antall årsverk i pleie- og omsorgstjenesten går ned med over fem prosent i seks kommuner. Andelen med helse- og sosialfaglig utdanning er lav i Finnmark og i

løpet av 2004 forbedret denne andelen seg bare med en prosent. Fylkesmannen har gitt tilskudd til kommuner for at de skal stimulere personalet til å ta etter- og videreutdanning. Kompetanse innen demens, geriatri og lindrende behandling er prioritert. Tilgangen på hjelpepleiere er bekymringsfull.

3. SYKEHJEMSPLASSER OG OMSORGSBOLIGER

3.1. Nasjonal status

Etter første halvår av 2005 gjenstår det ferdigstillelse av om lag 2 300 omsorgsboliger og 5 900 sykehjemsplasser. Dette utgjør 20 % av de godkjente boenhetene finansiert med midler fra Handlingsplan for eldreomsorgen. Tall fra Husbanken indikerer at omlag 3 800 boenheter vil bli ferdigstilt i løpet av 2005 og at drøyt 4 000 boenheter vil bli ferdigstilt i løpet av 2006 og 2007. Enkelte byggeprosjekter har per i dag ukjent status, herav noen få prosjekter som antas ikke å bli realisert.

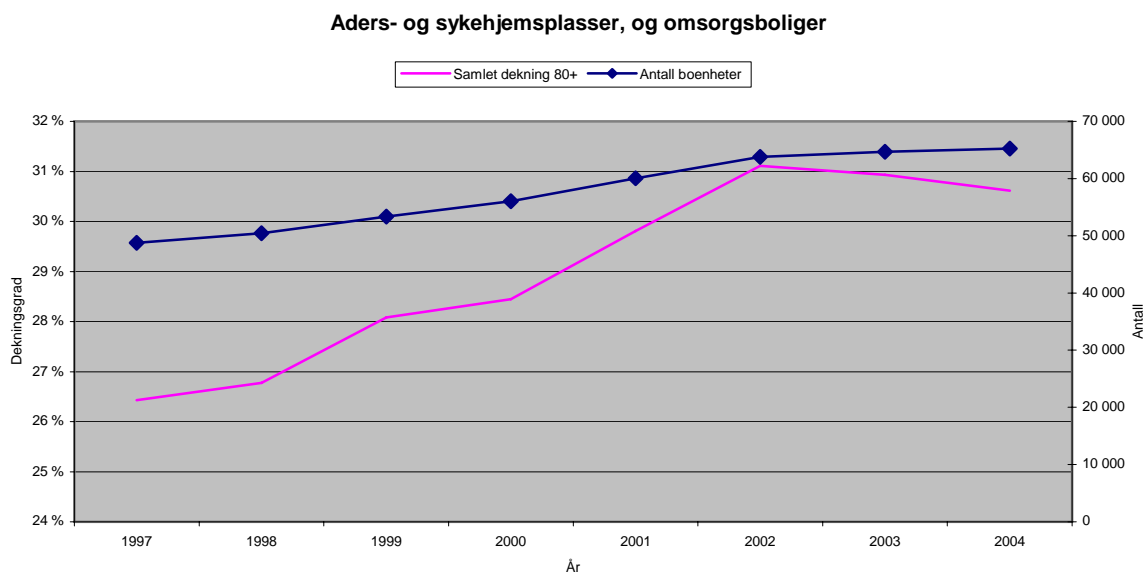
Tabell 3.1 Status juni 2005. Godkjente og ferdigstilte boenheter for Handlingsplan for eldreomsorgen

	Godkjente boenheter	Ferdigstilte boenheter	Ikke ferdigstilte boenheter
Totall.....	38 653	30 467	8 186

(Kilde: Husbanken)

Tallet på omsorgsboliger har økt med nærmere 20 000 fra Handlingsplanen for eldreomsorg ble vedtatt i 1997 og fram til 2004. Veksten de siste årene har flatet noe ut, noe som er rimelig ut fra de byggeprosjekter som er godkjent av Husbanken. Sett i forhold til veksten i tallet på eldre, har dekningsgraden for omsorgsboliger økt fra 3 til 11 per 100 innbyggere 80 år og over.

Det har også vært en forsiktig vekst med om lag 4 000 sykehjemsplasser i perioden 1997 til 2004, mens antall aldershjemsplasser er betydelig redusert. Men siden veksten i antall innbyggere over 80 år har vært sterkere en veksten i antall sykehjemsplasser er sykehjemsdekningen noe redusert i perioden 1997–2004. Den reduserte sykehjemsdekningen må sees i sammenheng med at det ved utgangen av 2004 var mer enn 6 500 sykehjemsplasser med tilskudd fra Husbanken som foreløpig ikke er ferdig bygd eller utbedret. Noen av disse prosjektene vil bidra til å styrke dekningsgraden. Videre har det betydning for den samlede utviklingen at mange kommuner også yter heldøgns omsorgstjenester i omsorgsboliger. Utviklingen i eldreomsorgen må derfor vurderes ut fra det samlede tilbudet i både sykehjem og omsorgsboliger.



Figur 3.2 Samlet antall boenheter i omsorgsboliger, alders- og sykehjem (SSB)

3.2. Fylkesmannens vurdering av status for sykehjem og omsorgsboliger

Fylkesmannen i *Østfold* viser til at 4 kommuner gjenstår med sykehjemsprosjekter, to av kommunene har i dag fylkets laveste dekningsgrad av heldøgns omsorgstilbud. Felles for de fire kommunene er svært store budsjettutfordringer når de nye sykehjemsprosjektene skal tas i bruk. Med et unntak har de resterende kommunene i fylke fullført utbyggingen med dekningsgrad og eneromsdekning som er i tråd med målene for handlingsplanen.

Fylkesmannen i *Østfold* har fått henvendelse fra to kommuner som vurderer å omgjøre sykehjemsplasser til omsorgsboliger. Fylkesmannen har bedt om en skriftlig redegjørelse for hvor mange sykehjemsplasser de planlegger å omgjøre, hvordan de vil tilrettelegge omsorg- og pleietilbudet for beboerne og hvordan de vil fastsette husleien og betaling for mat og tjenester. Fylkesmannen har videre fått henvendelser fra tre kommuner som har eller planlegger å ta i bruk omsorgsboliger til sykehjemsplasser.

Fylkesmannen i *Oslo og Akershus* viser til at enkelte kommuner gradvis tar i bruk sine nye sykehjemsplasser, og at i noe grad er en nødvendig form for behovstilpasning og innfasing av plassene. Videre fremkommer det at utsettelse og endringer i byggeprosjekter er knyttet til forverret kommuneøkonomi eller byggtekniske forhold.

Fylkesmannen i *Hedmark* viser til at sykehjemsdekningen i fylke er to prosent lavere enn det som var forventet i avslutningen av handlingsplanen. Dette skyldes bl.a. utsatte byggeprosjekter og noen kommuners reduksjon av sykehjemsplasser pga svak økonomi. Disse plassene er ikke finansiert med handlingsplanmidler. I klage og tilsynssaker fremkommer det at noen kommuner opererer med ventelister på sykehjem. "Vi oppfatter ... at der er heftet en del usikkerhet rundt driften av de nye

enhetene på grunn av svak økonomi og relativ stor reduksjon i budsjettet i flere kommuner.”

Fylkesmannen i *Buskerud* melder om at de fleste byggeprosjekter nå er ferdigstilt. En kommune har søkt om å omgjøre et prosjekt med 26 sykehjemsplasser til et bo- og omsorgssenter med 40 omsorgsboliger.

Fylkesmannen i *Vestfold* melder om usikkerhet rundt ferdigstillingen av gjenstående prosjekt. Dette skyldes at flere av kommunene sliter med svært dårlig økonomi.

Fylkesmannen i *Vest-Agder* melder om at alle prosjekter som er gitt tilsagn om oppstartstilskudd gjennom HPE blir realisert. Alle unntatt én kommune vil ha ferdigstilt og tatt i bruk sine nye plasser i 2005. En kommune har fem institusjonsplasser stående ubrukte pga kommunens budsjettsituasjon. En del kommuner har realisert eller planlegger flere boenheter enn hva som var innarbeidet i HPE. Dette er omsorgsboliger til yngre personer med hjelpebehov.

Fylkesmannen i *Rogaland* melder om at de fleste utbyggingsprosjektene vil være ferdigstilt i 2005.

Fylkesmannen i *Hordaland* viser til at 2/3 av de godkjente sykehjemsplassene er ferdigstilt og tatt i bruk. Det er 15 sykehjemsprosjekter med drøyt 600 plasser som har fått godkjent ferdigstilling etter 2005. Listen over kommunene som utsetter sykehjemsutbyggingen er nærmest identisk med ROBEK listen. Fylkesmannen slår fast det er kommuner med anstrengt økonomi som har behov for utsettelse. To sykehjemsprosjekter er skrinlagt og Husbanken har overført midlene til andre prosjekter. Noen omsorgsboliger har tjenestetilbud på sykehjemsnivå og andre har erstattet aldershjem. Omsorgsboliger blir også nyttet som trygdeboliger og til eldre med begrenset hjelpebehov.

Fylkesmannen i *Sogn og Fjordane* melder om at det meste av utbyggingen er avsluttet eller i slutfasen. Fylkesmannen er likevel bekymret over at kommuner ut fra dårlig kommuneøkonomi nå gjør vedtak om reduksjoner i antall sykehjemsplasser.

Fylkesmannen i *Møre og Romsdal* melder om at 22 kommuner avsluttet byggeprosjektene i 2004. I 2005 vil fem kommuner ha ferdigstilt byggeprosjektene, mens 11 kommuner har utsatt ferdigstillingen til 2006 eller 2007. Det er bare ett prosjekt med 18 enheter som ikke vil bli realisert. I en spørreundersøkelse i kommunene fremkom følgende: ”Pleie- og omsorgstjenesten mener i 51,5 % av tilfellene at behovet ikke er dekket for boliger med heldøgns omsorgstjenester etter ferdigstilling av byggingen fra Handlingsplan for eldreomsorgen. Krav til boliger etter dagens behov til aldersdemente er dekket bare i 35,3 % av svarene. Kommunene mener at bemanningssituasjonen ikke er god nok i 66,7 % av svarene.”

Fylkesmannen i *Sør-Trøndelag* kan melde om at de fleste kommunene er i rute med utbyggingsprosjektene. Noen sykehjemsplasser gjenstår, men alle omsorgsboligene er ferdigstilt.

I *Nord-Trøndelag* bygges det fortsatt i syv kommuner. I løpet av 2005 vil tre av disse kommunene være ferdige og samtlige institusjonsplasser i fylket vil være ferdigstilt. Resterende prosjekt unntatt ett vil være ferdigstilt i 2006. Til tross for at utbyggingen snart er fullført, gir svak kommuneøkonomi utfordringer på driftssiden. Fylkesmannen finner det bekymringsfullt at kommuner ikke nytter nybygg som planlagt på grunn av dårlig økonomi.

Fylkesmannen i *Nordland* rapporterer at utbyggingen av sykehjem og omsorgsboliger blir slik som opprinnelig planlagt for kommunene. Det er seks kommuner som ikke vil ha ferdig utbyggingsprosjektene i 2005. Når prosjektene står ferdigstilt i 2007 vil kommunene ha et meget bra tilbud hva gjelder sykehjemsplasser og omsorgsboliger. To kommuner omdefinierer sykehjemsplasser til omsorgsboliger og fylkesmannen tror dette kan være aktuelt for flere kommuner.

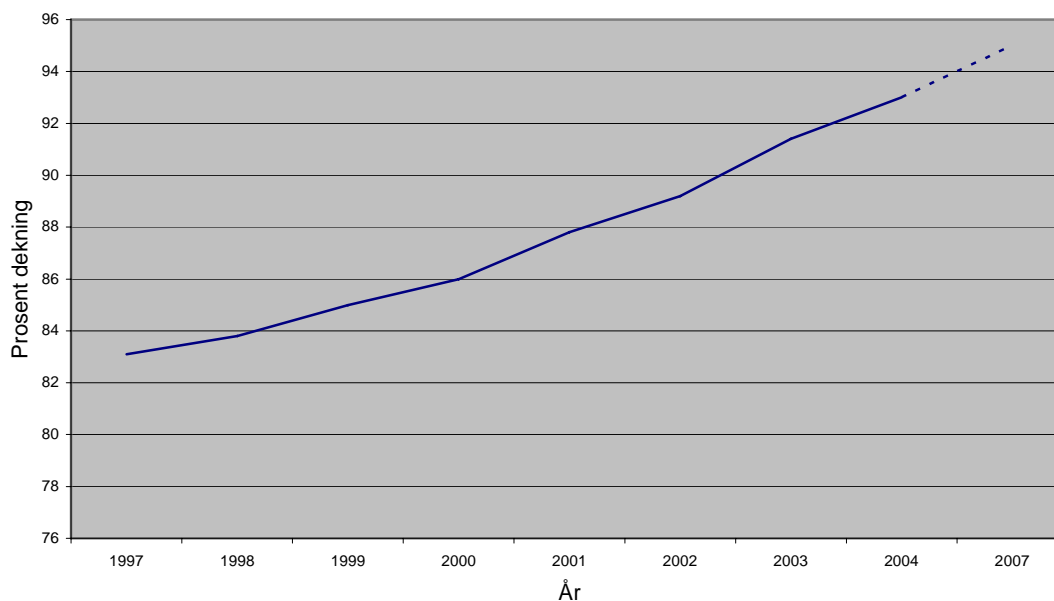
Fylkesmannen i *Troms* synes bo- og institusjonstilbudet til de eldre gradvis bygges ned i takt med stram kommuneøkonomi og etter at det øremerkede omsorgstjenestetilskuddet ble lagt inn i rammetilskuddet. I *Troms* har fire kommuner fått utsatt ferdigstillelsen av sine byggeprosjekt til etter 2005. Antall sykehjemsplasser går ned. Fem av fylkets 25 kommuner planlegger eller har omgjort sykehjemsplasser til omsorgsboliger. Fylkesmannen uttrykker bekymring for de sykehjemsplassene som blir omgjort til omsorgsboliger.

I *Finnmark* er utbyggingen ferdig i 15 av 19 kommuner. Én kommune har enda ikke startet utbyggingen. Det er svak dekningsgrad i ni kommuner. Det skyldes omgjøring av dobbeltrom til enkeltrom og flere eldre. Resterende kommuner har økt kapasitet. For enkelte kommuner skyldes dette færre eldre.

3.3. Status for eneromsreformen

Nasjonalt ser utviklingen i eneromsdekning ut til å nærme seg prognosen for eldreplanens sluttresultat. Det rapporteres imidlertid om at målet om enerom i enkelte kommuner kan ha gått på bekostning av kapasiteten av sykehjemsplasser.

Eneromsdekning



Figur 4.1 Utviklingen i eneromsdekning frem til 2004 (SSB) og prognosen frem til 2007

Eneromsdekningen i *Østfold* var i 2004 94,3 %. I de nye sykehjemmene og en del av omsorgsboligene er det tilrettelagt gode fellesarealer for mindre grupper. Fylkesmannen viser til at kommunene opplever at denne bygningsmessige endringen spesielt har ført til en kvalitetsøkning for brukere med demens. Problemet med uro og vandring blir redusert fordi disse brukerne lettere følger seg trygge i et lite og mer oversiktlig miljø. Nye omsorgsboliger og sykehjem gir i tillegg bedre arbeidsforhold med funksjonelle løsninger for personalet.

I *Oslo og Akershus* vil målet om at alle beboere med langtidsplass i institusjon som ønsker enerom skal få det, bli oppnådd dersom kommunene fullfører sine planer som forutsatt.

Fylkesmannen i *Buskerud* viser til at standarden på sykehjemmene i fylke er betydelig hevet i handlingsplanperioden. Mange av sykehjemmene er kombinert med flere andre tilbud og de fleste er plassert sentralt i kommunen. Fylkesmannen er kjent med at enkelte kommuner på ny har begynt å ta i bruk dobbeltrom og om veksten i antall eldre i enkelte kommuner er i ferd med å ta igjen kapasitetsveksten fra handlingsplanen.

Fylkesmannen i *Telemark* oppfatter sykehjemskapasiteten i enkelte kommuner som knapp da noen kommuner leier plasser i andre kommuner. Fylkesmannen erfarer at omsorgsboligene er forskjellige både hva gjelder innhold og bygningsmasse. Husleielovens bestemmelser er lite kjent. Fylkesmannen planlegger derfor en kartlegging av omsorgsboligene. Kartleggingen vil se på hvem som bor i

omsorgsboliger, hvilke tjenester som tilbys, hva det betales for og hvordan tildelingen skjer.

Eneromsdekningen i *Hordaland* ligger under landsgjennomsnittet. Fylkesmannen mener dette kan ha sammenheng med at ikke alle utbyggingsprosjektene er ferdige og at fylket har flere aldershjemplasser enn landsgjennomsnittet. Når alle sykehjemsplassene er realisert i 2007 vil mer enn halvparten av sykehjemsplassene være nybygg.

Fylkesmannen i *Møre- og Romsdal* melder om at den samlede dekningsgraden for institusjonsplasser og omsorgsboliger er økt. Dekningsgraden for institusjonsplasser er gått ned. Veksten i antall eldre har vært større enn tidligere antatt, men har bare fått begrenset betydning for dekningsgraden.

Sør-Trøndelag har for få institusjonsplasser og vil ikke nå målet om eneromsdekning på 97 % etter ferdigstillingen av prosjektene. Kommuner viser fleksibilitet og kreativitet for å få plass til pasienter selv om kapasiteten er sprengt. Gjennomgående klages det på bemanning, kompetanse og kvalitet nevnt i forskrift. Kapasiteten i en kommune er prekær.

Fylkesmannen i *Nord-Trøndelag* melder om at etter som institusjonsutbyggingen er ferdigstilt skal eneromsdekningen på 99 % også være oppnådd. Fylkesmannen har ikke mottatt signaler om at kommuner har problemer med å tildele enerom.

4. KVALITETSUTVIKLING OG ANNET

Fylkesmannen i *Østfold* viser til at de fleste kommunene i fylke har deltatt i Effektivitetsnettverkene. Brukerundersøkelser har vist at 85 % av de spurte er fornøyd eller meget fornøyd med mottatte pleie- og omsorgstjenester. Mange av kommunene har grepet fatt i områder der tilbakemeldingen i brukerundersøkelsene var dårlig. Forbedringsarbeidet er skjedd innen prosjektene "Flink med folk" eller "Effektiviseringsnettverkene".

Fylkesmannen i *Buskerud* arbeidet aktivt i effektiviseringsnettverket og mottar således mye nyttig informasjon om tilstanden i kommunene. I brukerundersøkelsene for noen kommuner er opp mot 90 % av brukerne fornøyd, mens andre har nærmere 70 % fornøyd brukere.

Fylkesmannen i *Rogaland* melder om at kompetanse- og kvalifiseringstiltak ikke er gjennomført i den grad kommunene selv har planlagt. Rogaland har en relativt stor andel eldre arbeidstakere innen pleie- og omsorgstjenesten. Utfordringen fremover vil være å skaffe kvalifisert arbeidskraft og øke stillingsbrøkene.

Fylkesmannen i *Hordaland* melder om at kommunene samarbeider bra seg i mellom med å bedre kompetansen til ledere og tjenestepersonell innen eldreomsorgen. Interkommunalt samarbeid i tjenesteytingen er imidlertid nærmest fraværende.

5. OPPSUMMERING

Fylkesmennenes rapporter bekrefter den nasjonale statistikken som viser en utflatning av aktiviteten og personellinnsatsen i 2003 og 2004 samtidig som vekst i antall gamle over 80 år vedvarer og en fortsatt vekst i antall yngre brukere innebærer et svekket tilbud i en del kommuner.

Når det gjelder sykehjem og omsorgsboliger viser Husbankens oversikter at kommunene fortsatt gjenstår med å ferdigstille 8.000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger, eller om lag 20 % av alle godkjente boenheter. Flere fylkesmenn rapporterer om at utsettelsen av boligprosjektene oftest er begrunnet i dårlig kommuneøkonomi.

Situasjonsbeskrivelsen er i godt samsvar med Statens Helsetilsyns siste rapport om "Pleie- og omsorgstjenestene på strekk" (rapport 7/2005), der det også blir referert til reduksjoner i tilbudet "med begrunnelse i stram kommuneøkonomi og ikke i endrede behov hos den enkelte bruker." Bemannings- og kompetansesituasjonen beskrives som sårbar, spesielt i møte med nye brukergrupper med sammensatte og omfattende behov for bistand. Det er ikke lenger bare omfanget, men også mangfoldet i behov som framstår som hovedutfordring for disse tjenestene.