

SAMMENDRAG DELRAPPORT "BOLIGER TIL PLEIE- OG OMSORGSFORMÅL – LEVETID OG EGNETHET"

Rambøll presenterer med dette delrapport for prosjektet "Boliger til pleie- og omsorgsformål – levetid og egnethet" på oppdag for KS. Oppdraget er gjennomført i perioden mars 2016 til januar 2017.

Denne delrapporten omhandler kommunale bygninger for pleie- og omsorgsformål, levetid og egnethet. I tillegg redegjøres det for kommunens opplevde situasjon knyttet til utbedring av de eldre bygningene, med særlig vekt på Husbankens tilskuddsmidler til kommunale pleie- og omsorgsboliger. Sluttrapport vil foreligge i januar 2017 og primært omhandle brukerbehov fremover – basert på en egen scenarioprosess i oppdraget.

I det følgende presenteres et sammendrag av delrapporten.

Kort om prosjektet

Formålet med oppdraget har vært å skaffe mer kunnskap om den kommunale boligmassen bygget før 1998. På nasjonalt nivå opplever man å ha en del kunnskap om tilstanden i bygninger oppført eller modernisert i perioden 1998-2015, gjennom oversikter hos Husbanken knyttet til utbetalinger av tilskudd. Det er derimot høy grad av usikkerhet rundt hvilken tilstand det er i bygninger før denne perioden, herunder hvor mange omsorgsboliger og institusjonsplasser bygd før dette tidspunktet som er i bruk i kommunesektoren i dag.

Oppdraget skiller seg noe fra tradisjonelle forsknings- og utredningsoppdrag. Det skyldes først og fremst kombinasjonen av fag og metoder i gjennomføringen. For å ivareta både det byggetekniske og det helsefaglige har konsulenter fra Rambøll med bred erfaring fra begge sektorene bidratt inn i prosjektet. Informanter fra ulike kommuner har også vært bredt representert, med ansatte både fra helsesektoren og fra teknisk sektor. Metodikken som oppdraget bygger på er også i langt større grad involverende enn typiske forskningsoppdrag, hvor kommunesektor og oppdragsgiver har fått funn og analyser underveis i oppdraget og derav kunne kommentere og diskutere dette med Rambøll.

Kombinasjonen av to ganske forskjellige fagretninger og flere metoder har vært med på å påvirke utviklingen i prosjektet. Underveis har prosjektet tatt nye retninger som vi ikke kunne forutse i forkant av oppdraget. Vi vil hevde at resultatet er at vi sitter med et ganske helhetlig bilde av hvordan sektoren fungerer i dag og hvilken situasjon kommunene står i, som tidligere ikke har blitt godt nok belyst på nasjonalt nivå. Rambøll håper at oppdraget kan bidra til å sette i gang viktige diskusjoner om hvilke strategier det skal være for planlegging, prosjektering og fornying av kommunale boliger innen pleie- og omsorgssektoren.

Utbedring av eksisterende boliger vil koste 37 mrd. kroner

Kartleggingen viser at omtrent halvparten av eldre boliger og plasser til heldøgns omsorg i norske kommuner har en brukbar tilstand. Videre viser kostnadsberegningene at det vil koste kommunene omtrent **37 mrd. kroner** eks. mva. å modernisere resterende bygningsmasse som brukes til heldøgns omsorg til et tilfredsstillende, funksjonelt nivå. Kostnadssummen baserer seg på et anslag om at det på landsbasis er omtrent 13 300 omsorgsboliger og 24 000 institusjonsplasser som er oppført **før 1998** og inngår i **heldøgns omsorg**. I kartleggingen antas det at vi ikke har klart å fange opp alle eldre boliger og plasser som kommunen bruker til helse- og omsorgstjenester i dag, noe som gjør at vi regner med at den faktiske summen er større.

Erfaringer fra tilsvarende felt er at kostnadsberegningene øker etterhvert som metodene utvikles og datagrunnlaget blir bedre¹.

Vi vil understreke at kostnadsberegningen har hatt utgangspunkt i hva som er realistiske moderniseringsvalg og derfor er moderat i forhold til hvor mye det koster å oppgradere til dagens standard. Det vil si at innenfor vår valgte kostnadsberegning vil boliger og institusjoner oppgraderes til et funksjonelt nivå, men de vil ikke imøtekomme alle dagens krav og standarder. En andel av bygningene regnes også som saneringsmodne. Disse vil imøtekomme dagens krav og standarder, men da gjennom oppføring av nye bygninger. Dette gjelder for omtrent 13 prosent av omsorgsboligene og 17 prosent av institusjonsplassene som er kartlagt å ha mangler. Nye bygninger koster omtrent det dobbelte av hva rehabilitering/modernisering av eksisterende bygninger koster per kvm. Sanering og oppføring av nye bygninger er dermed med på å trekke totalkostnadene opp tilsvarende.

I kostnadsberegningen har vi imidlertid ikke inkludert øvrig vedlikehold som også vil innebære en kostnad for kommunesektoren fremover. Videre vil eksisterende ordning for momskompensasjon ha betydning for totalsummen. Enkelte boliger for pleie- og omsorgsformål inngår ikke i ordningen og totalsummen vil dermed være mellom 37 mrd. kroner (eks. mva.) og 46 mrd. kroner (inkl. mva.).

Beregningene er gjort basert på en nasjonal kartlegging til alle landets kommuner for å kartlegge hvor mange boliger og institusjonsplasser de benytter i dag, som er oppført før 1998. I kartleggingen har vi kun spurt om boliger og institusjonsplasser som inngår i heldøgns omsorg. Det innebærer at en ukjent del av kommunale boliger innen helse- og omsorgssektoren ikke er medregnet, i tillegg til alle boliger for vanskeligstilte som ikke har helsetjenester.

Antall boliger oppført før 1998 antas dermed å være større. Usikkerheten i kartleggingen knytter seg til en generell usikkerhet i de nasjonale tallene over kommunalt disponerte pleie- og omsorgsbygninger, og da særlig innenfor omsorgsboliger. Statistikken viser til at ca. 44 000 beboere bodde i boliger til pleie- og omsorgsformål i 2015, mens ca. 25 000 av dem bodde i omsorgsboliger definert med heldøgns bemanning². Vi vurderer at andelen eldre omsorgsboliger, kartlagte 13 000, er høyt sammenlignet med nasjonale tall for helsedøgns omsorgsboliger, på omtrent 25 000. Dette kan også henge sammen med ulike bruk av begrepet boliger til heldøgns omsorg, hvor SSB, Husbanken og kommunene har ulike måter å definere hvilke boliger som går under definisjonen og ikke³. Vi tror at kommunene har valgt en noe bredere definisjon når de har gjennomført kartleggingen i forbindelse med dette oppdraget, sammenlignet med den definisjonen som benyttes i SSBs kartlegging av omsorgsboliger med heldøgns omsorg.

Manglende vedlikehold i kommunale pleie- og omsorgsbygninger

Et sentralt og viktig funn er at vedlikehold i pleie- og omsorgsbygningene er mangelfullt og flere steder fraværende. Det viser seg at manglende vedlikehold ikke bare handler om knappe ressurser i kommunene, men i flere tilfeller er resultatet av en bevisst og villet strategi lokalt. Gjennom utvikling av pleie- og omsorgssektoren, endrede brukerbehov og nye omsorgsfilosofier vil behovene i bygget endre seg tilsvarende. Det er som oftest langt mer kostnadskrevende å benytte en bygning som er 30 år, sammenlignet med en ny bygning. Praksisen i flere kommuner er derfor å spare penger gjennom å begrense vedlikeholdet og bruke bygningen til den må rives, for deretter å bygge nytt. Eventuelt gjennomgår de eldre bygningene en totalrehabilitering og/eller omdisponeres. Praksisen gjelder spesielt for institusjonsbygninger.

¹ F.eks. State of the Nation, hvor størrelsen på vedlikehold og etterslep innen offentlige bygg og infrastruktur. Gjennomført av Rådgivende ingeniørers forening (RIF) i 2010 og 2015.

² SSB 2016, statistikk kommunale boliger og pleie- og omsorgstjenester.

³ VID og Agenda Kaupang, 2016. Heldøgns omsorg – kommunenes dekningsgrad

De statlige føringene og insentivene på feltet legger i dag opp til at det lønner seg å bygge nytt, fremfor å ta vare på eksisterende bygningsmasse. Flere i kommunens tekniske tjenester ønsker økt vedlikehold av bygningene, men får ikke gjennomslag for dette i kommunens administrasjon eller hos politikere lokalt. Det er grunn til å spørre om dette er en strategi myndighetene ønsker å holde på, eller om det bør gjøres endringer med dagens insentivordninger for å sikre en høyere grad av ivaretagelse av eksisterende pleie- og omsorgsbygninger.

Forslag om at investeringstilskudd kun skal gå til netto vekst av pleie- og omsorgsplasser er igjen med på å øke investeringslysten i nye bygg, heller enn å ta vare på de gamle. Denne politikken strider også mot «boliggjøring» og det å legge til rette for at befolkningen skal kunne bo lengre hjemme i egen bolig.

Utfordrende å bygge for fremtiden

Kommunesektoren utfordres når de bygger for dagens og morgendagens brukere. Bygningene som bygges skal brukes i en periode på 30-40 år fremover. Men det finnes få metoder for kommunesektoren i å gjøre gode fremtidsrettede planlegginger. Det finnes få framskrivinger knyttet til forventet etterspørsel innenfor pleie- og omsorgstjenester. Det er heller ikke utviklet gode verktøy for kommunene å kunne kartlegge behov lokalt.

Husbankens tilskuddsordninger har krav til areal og løsninger som gjør at bygningene kan brukes til ulike brukergrupper. Denne fleksibiliteten kommer likevel ikke til uttrykk i praksis da kommunene må forholde seg til disponeringsplikten hvor boligene skal benyttes til den målgruppen de opprinnelig er tenkt til i 30 år. Kommunene kan stå med mange ledige boliger dersom de i dag bygger for en målgruppe som viser seg ikke å skulle motta tjenester på et senere tidspunkt. Et eksempel er eldre og minstepensjonister som over de siste tiårene har gått fra å være en betydelig gruppe i kommunale boliger til i dag og være minimal.

I dialog med Husbanken får kommunene beskjed om at de kan fravike disponeringsplikten og bruke boligen til andre målgrupper. Selv om Husbanken fremviser en viss fleksibilitet, blir ikke endringen skriftliggjort. Det setter kommunen i en vanskelig situasjon og vil kunne bli en eventuelle tilsynssak på et senere tidspunkt.

Til dels motstridende krav og standarder for pleie- og omsorgsbygninger

Krav og standarder knyttet til pleie- og omsorgsbygninger er også svært omfattende. Videre er kravene i Byggeteknisk forskrift (TEK10), samt de kravene som Arbeidstilsynet og Husbanken har for pleie- og omsorgsbygg til dels motstridende. Selv om kommunen, gjennom brede og involverende prosesser med ansatte og brukere, har konkludert med en løsning som for alle fremkommer som god, kan det hende at Arbeidstilsynet eller Husbanken likevel sier at dette ikke er tilfredsstillende. Et eksempel vi har hørt flere steder er at kommunens planlagte boliger ikke er tilpasset personer med demens, selv om boligene er planlagt for og tiltenkt helt andre målgrupper. Dette bidrar til å gjøre arbeidsprosessene krevende for kommunene, og kan også medføre at boligene som godkjennes innehar elementer som ikke er til det beste for den som faktisk skal bo der.

De erfaringene som kommunene har fra planleggingen av pleie- og omsorgsbygninger viser at Husbankens regionkontorer opererer ulikt innen flere fagspørsmål. Et eksempel er kravene til at alle boligene skal tilpasses personer med demens. Dette er krav som noen kommuner møter, som andre kommuner i andre regioner ikke har opplevd. Andre temaer som har blitt nevnt i den forbindelse er mulighet til å få tilskudd til personalbase, og hvorvidt tomteverdien kan regnes inn i boligkostnader. Også her forteller kommunene ulike versjoner av hva som er muligheter og barrierer avhengig av hvilket av Husbankens regionkontorer de tilhører.

Funnene i prosjektet illustrerer at kommunesektoren settes i en rekke situasjoner som må løses gjennom kompromisser. I kommunen har de to vidt forskjellige fagdisiplinene – teknisk på den ene siden og helse og omsorg på den andre – ulike formål og målsettinger. Videre må kommunene bygge boliger for en fremtid de ikke har virkemidler eller kapasitet til å planlegge godt nok for. Ansatte i kommunesektoren uttrykker at de savner et noe større handlingsrom og en villighet til å kunne bruke skjønn når det planlegges for boliger til en målgruppe som består av veldig ulike og til dels motstridende behov.

Samtidig som de nasjonale kravene til pleie- og omsorgsbygninger er tidkrevende for kommunene å forholde seg til, har det ikke vært villighet til å kunne lage standardiserte løsninger som imøtekommer kravene og kan gjenbrukes i senere boligprosjekter. Ved nye boligprosjekter må rom- og arealløsning tegnes på og søkes om på nytt. I rapporten viser vi til Asker kommune som har utarbeidet en standardisert boligmodell som imøtekommer kravene i tilskuddsmidlene. Modellen har likevel ikke kunnet bli forhåndsgodkjent som en boligmodell som kommunene kan planlegge ut fra.

Kanskje er behovet for forhåndsgodkjente boliger eller plasser en løsning som vil tvinge seg frem på sikt. I tillegg vil økt investering i tilrettelegging i folks egne hjem være en viktig måte å imøtekomme fremtidige behov. Per i dag er det lite i den offentlige styringsdialogen som skaper insitamenter for kommunene i å få folk til å bo lengre hjemme.

Våre anbefalinger

I prosjektet har det fremkommet særlig to sentrale områder som vi mener at nasjonale myndigheter bør se nærmere på:

- **Manglende vedlikehold av pleie- og omsorgsbygg:** Er dette en villet strategi, eller kan ivaretagelse av eksisterende bygninger sikres gjennom bedre statlige insentiver?
- **Planlegging for fremtidige behov:** Hvordan styrke mulighetene kommunene har for å gjøre behovskartlegginger og planlegging av fremtidige boligbehov?

Begge punktene vil best bli besvart gjennom økt samarbeid og dialog mellom nasjonale aktører som berører kommunens arbeid med pleie- og omsorgsbygninger og -tjenester. I tillegg til KS vil vi her trekke frem Husbanken og Helsedirektoratet som sentrale samarbeidsparter. Potensielle samarbeidsaktører som Arbeids- og velferdsdirektoratet, Fylkesmannen, Arbeidstilsynet og Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd kan også vurderes inn.