

SAMMENDRAG SLUTTRAPPORT «BOLIGER TIL PLEIE- OG OMSORGSFORMÅL – EGNETHET FOR DAGENS OG FREMTIDENS BRUKERE»

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

I oppdraget er det utformet en delrapport og en sluttrapport. Delrapport fra november 2016 omhandler levetid og egnethet i kommunale bygninger for pleie- og omsorgsformål. Her redegjøres det også for kommunens opplevde situasjon knyttet til utbedring av de eldre bygningene, med særlig vekt på Husbankens tilskuddsmidler. Konklusjonene fra delrapporten danner et viktig grunnlag for foreliggende sluttrapport. En oppsummering av hovedfunnene fra delrapporten fremkommer i kapittel 3.1.

Sluttrapporten har vi valgt å kalle «Boliger til pleie- og omsorgsformål – egnethet for dagens og fremtidens brukere», og i denne legger vi særlig vekt på dagens og fremtidens behov for kommunale pleie- og omsorgsbygninger. Når vi i dette oppdraget snakker om fremtidens behov, gjør vi det basert på scenariometodikk. Fremtidsbildene som presenteres i rapporten er dermed annerledes enn tradisjonelle fremskrivninger. Gjennom å identifisere trender, kritiske usikkerheter og drivkrefter for endring fremover, presenterer vi tre alternative fremtidsbilder. De ulike fremtidsbildene tegner utfordrende, men plausible bilder av hva som kan skje, hvilke premisser som ligger til grunn for at de ulike alternativene skal kunne skje, og hva konsekvensene kan være.

Et mål er at rapporten kan bidra til å skape et godt utgangspunkt for en strategisk dialog om fremtidens boliger og plasser til pleie- og omsorgsformål. Vi håper også at de alternative fortellingene om fremtidens omsorgssektor er med på å forberede sektoren på viktige veivalg. Vår teoretiske innfallsvinkel er et at scenariene kan hjelpe oss til å tilpasse oss fremtiden, men også til å påvirke hvilken fremtid vi ønsker oss.

I det følgende presenteres et sammendrag av sluttrapporten.

Det må foretas endringer i helse- og omsorgssektoren

Det er mye som taler for at det tjenestenivået som gis innen omsorgssektoren i dag ikke er bærekraftig fremover. Samtlige fremskrivninger viser et økende misforhold mellom tilbud og etterspørsel, hvor behovene øker betraktelig fremover. Fremskrivninger viser at hvis vi fortsetter med å gi de samme tjenestene som i dag, vil mer enn hvert tredje årsverk produsere helse- og omsorgstjenester i 2060¹.

Samtidig som det er en økende enighet om at det må skje større endringer innen helse- og omsorgssektoren, er det derimot stor grad av usikkerhet knyttet til hva endringene skal innebære og hvordan den nye sektoren skal se ut. Å skulle planlegge for en så usikker fremtid er svært krevende. Dette gjøres ikke enklere av at fremskrivninger av befolkning og etterspørsel innen ulike sektorer sjeldent treffer, og at kommunene har utfordringer med å anslå hvilken etterspørsel av omsorgstjenester som kan forventes lokalt. Fremskrivningene av pleie- og omsorgsbehov gir i seg selv heller ingen svar på de store problemstillingene som sektoren står overfor. Dette gjør det ytterligere krevende for kommunesektoren: hva skal de planlegge for og hvilke prioriteringer skal gjøres, både innen tjenester og innen pleie- og omsorgsbygg?

Sikre og usikre drivkrefter som påvirker pleie- og omsorgsbygg

¹ Holmøy, E., J. Kjelvik og B. Strøm, 2014. "Behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren fremover" SSB, rapport 2014/14

Ved å se på historisk utvikling og tunge utviklingstrekk som driver samfunnsutviklingen, vil man kunne si noe om drivkrefter som med stor sannsynlighet vil være med på å prege behovene for pleie- og omsorgsbygg fremover. Teknologi er en slik viktig drivkraft. Gjennom det siste tiåret har vi gjennomgått en digital revolusjon hvor vi i løpet av kort tid har tatt i bruk og blitt godt vant med internett og smarttelefoner. Den teknologiske utviklingen vil fortsette å prege hvordan vi lever livene våre fremover, og den vil også spille en økende rolle i helse- og omsorgssektoren i årene som kommer.

I tillegg til den teknologiske utviklingen, er det også en rekke andre trender som vil påvirke den offentlige sektoren, kommunene og deres tjenester og bygninger til pleie- og omsorgsformål i årene fremover. De sikre og tunge trendene vi har identifisert i prosjektet er:

- Pleie- og omsorgstjenestene må klare seg med relativt mindre midler fremover fordi behovet for tjenester øker i større grad enn sektoren får tilført økonomiske midler
- Brukerbehovene vil bli mer komplekse, samtidig som forventningene til kommunen øker
- Vi vil se en fortsatt økning i unge tjenestemottakere innen pleie- og omsorgssektoren
- Vi vil få en stor vekst i den eldre delen av befolkningen, samtidig viser tallene at andelen eldre som etterspør pleie- og omsorgstjenester synker
- Metodeutviklingen innen rehabilitering vil fortsette, og vi vil se en økende vektlegging av å benytte brukernes egne ressurser i behandling
- Bolig- og befolkningsmessig vil vi bevege oss mot en sentralisering mot knutepunktene, både i store og små kommuner
- Bruk av velferdsteknologi og bruk av ulike former for sensorer vil øke
- Det vil stilles mer miljømessige krav til bygg- og eiendomssektoren
- Private aktører som tar initiativ til å bygge tilpassede boliger, særlig for eldre, vil øke i omfang

Videre er noen av de identifiserte drivkreftene preget av usikkerhet når det gjelder retningen på endringen. De usikre drivkreftene som vil påvirke offentlige pleie- og omsorgsbygninger er:

- **Detaljstyring eller autonomi i kommunesektoren:** Vil kommunene få mulighet til å utvikle feltet selv fremover, i større eller mindre grad? I hvilken grad vil lovfestingen i sektoren øke og vil kommunene få større eller mindre ansvar for helsesektoren fremover?
- **Offentlig eller privat eierskap av boliger til pleie- og omsorgsformål:** hvilket ansvar vil det offentlige ha for pleie- og omsorgsbygg fremover? Vil alle pleie- og omsorgstjenester skje i private eide eller leide boliger, eller vil offentlig sektor eie boliger i like stor grad som i dag?

Tre scenarier om behovene for pleie- og omsorgsboliger i år 2040

Basert på de usikre drivkreftene har vi utarbeidet tre scenarier som representerer alternative fremtidsbilder i år 2040. Som nevnt er målet å synliggjøre ekstremsituasjoner som kan oppstå, samtidig som fremtidsbildene også skal være troverdige. De tre scenariene oppsummeres kort i det følgende:

Scenario 1: CRUISESKIPET - «DE REGIONALE HELSEBYENE»

- Gjennom sentralisering og reinstitusjonalisering, samt ansvarsoverføring fra kommunesektoren til helseforetakene, vokser det frem 10 regionale helsebyer med ansvar for alle offentlige pleie- og omsorgstjenester og –bygg i Norge i 2040.
- Helsebyene har gjort Norge ledende i metode- og teknologiutvikling på helsefeltet og helsebyene er et yndet sted for utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer.
- Forskjellene mellom brukere som får plass og ikke får plass i helsebyen er store, og de mest ressurssterke benytter seg av private tilbud som ligger i randsonen av helsebyene.

Scenario 2: SKJÆRGÅRDSJEEPEN - «LOKALE LØSNINGER OG MANGFOLD»

- Gjennom kommunesammenslåinger og samhandlingsreformen har kommunene blitt store, viktige helseinstanser med høy grad av autonomi og råderett over hvilke boliger og tjenester de skal tilby innen helse- og omsorgssektoren.
- Det eksisterer en rekke former for samarbeid mellom offentlig, privat og ideell sektor og den lokale friheten gir rom for utprøving av ny teknologi og tjenester.
- Forskjellene mellom kommunene er store, og forskjellene knytter seg blant annet til tilbud og etterspørsel i pleie- og omsorgssektoren, økonomi og bruk av teknologiske hjelpemidler.

Scenario 3: KANOEN - «KOMMUNEN SOM FASILITATOR FOR VELFERD»»

- Pleie- og omsorgssektoren eksisterer ikke på samme måte som i dag, og kommunen jobber hovedsakelig med forebygging og tidlig innsats.
- Ingen har automatisk rett på omfattende pleie- og omsorgshjelp og det er en grunnleggende tanke i samfunnet at alle skal klare seg selv gjennom selvhjelp og egenmestring. Kommunale pleie- og omsorgsbygninger er solgt for å investere i teknologiske hjelpemidler til pleie og omsorg.
- Enkelte ressursrike grupper er storforbrukere av private helsetjenester, samtidig eksisterer alternative samfunn som ikke ønsker å benytte digitale hjelpemidler.

Hva viser scenariene oss?

De tre scenariene er ment som kilde til diskusjon og planlegging for sektoren fremover. Vi vet ikke sikkert hvilken fremtid vi går i møte, men vi vet at valg vi tar i dag og de neste årene vil være med på å skape denne fremtiden. Videre vil en første runde med scenarier ofte generere nye spørsmål og perspektiver som vil påvirke en eventuell ny runde med scenarioanalyser.

Basert på scenariene i denne rapporten, mener vi det er noen særlige temaer og perspektiver som bør løftes frem og drøftes. Dette gjelder eierskap til boliger for pleie- og omsorgsformål og hvordan utviklingen og implementeringen av ny teknologi og kunstig intelligens imøtekommes av det offentlige nå og fremover. Kan offentlig sektor hente ut de gevinstene av teknologi som mange forventer? Samtidig identifiserer vi kulturendringen blant ansatte i omsorgssektoren som en stor barriere i møte med endrede forutsetninger for å gi tjenester. Det bør også drøftes hvordan man kan legge til rette for økt samfunnsdeltakelse og hvordan man ønsker samarbeid med frivillig og privat sektor lokalt.

Videre har prosjektet vist at mange av føringene og insentivene knyttet til bygninger for pleie- og omsorgsformål er til dels motstridende, noe som bidrar til å svekke omstillingsevnen i kommunesektoren. På tross av at det finnes en rekke tanker og ideer i kommunene i dag, blir ikke disse prøvd ut fordi det ikke eksisterer gode nok arenaer for utprøving. Vi tror det er et stort, uutnyttet potensiale i økt bruk av pilotprosjekter på feltet. Her bør statlige aktører legge til rette for at kommunesektoren kan prøve ut nye modeller. Gjennom tverrfaglige samarbeid og erfaringsdeling lokalt og nasjonalt, kan dette bidra til å styrke sektoren fremover.