

Arkivsak-dok. 23/10002-1
Saksbehandler Lene Guthu Ryen

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Eldrerådet 2019-2023	22.05.2023	
Utvalg for velferd og folkehelse 2019 - 2023	23.05.2023	
Formannskapet 2019 - 2023	01.06.2023	
Bystyret 2019 - 2023	15.06.2023	

Dreining av pleie og omsorgstjenestene - måltall 2024

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Ida Dehlin-Moe, Patrycja Korpalska

Kommunedirektørens innstilling:

1. Resterende sykehjemsplasser ved Tingvoll sykehjem, 35 plasser, avvikles fra 1.1.2024
2. Styrking av hjemmetjenesten og andre kompenserende tjenester på 8,75 mill. kr vurderes i kommende budsjett og handlingsplan.

Vedlegg:

Tilstandsrapport Tingvollheimen

Sammendrag:

Sarpsborg kommune har høyere driftskostnader enn sammenlignbare kommuner innen pleie- og omsorgstjenestene. I «Bærekraft 2030» er det lagt opp til store innsparinger innenfor dette området. For å sikre at tjenestene er forsvarlige og har tilfredsstillende kvalitet må kommunen vri tilbudet fra institusjonsplasser til i større grad å bli en kommune hvor behov dekkes gjennom hjemmetjenester.

Sarpsborg kommune har i dag, sammenlignet med andre kommuner, høy dekningsgrad på heldøgns bemannede langtidsplasser. For å nå innsparingene som er beskrevet som måltall i vedtatt i handlingsplan og budsjett, foreslår kommunedirektøren å avvikle 35 langtidsplasser ved Tingvoll sykehjem. Kommunedirektøren foreslår at for hver heldøgns plass som avvikles i kommunen styrkes hjemmetjenesten og andre kompenserende tjenester med 250 000 kr, totalt 8,75 millioner kr. Dette tiltaket vil ha en samlet økonomisk innsparing på årsbasis på 16,9 millioner kr.

Selv med nedleggelse av Tingvoll i 2024 vil kommunen ha en høyere dekningsgrad på heldøgns plasser enn Fredrikstad og Sandefjord kommune. Risikovurdering av tiltaket viser at

hovedutfordringen vil være flere henvendelser og økt trykk på andre helsetjenester. Dette vil bli sett på i arbeidet med Handlingsplan med årsbudsjett 2024 – 2027.

I handlingsplan med budsjett 2023 – 2026 er det vedtatt reduserte driftsutgifter, uten at alle tiltak ble konkretisert. Det vil være tidkrevende å gjennomføre tiltaket kommunedirektøren nå foreslår. For å oppnå helårseffekt fra 2024, må vedtaket derfor fattes så raskt som mulig. Gjennomføringen bør sees i sammenheng med den pågående prosessen med å legge ned 21 plasser på Tingvoll sykehjem. Det er også avgjørende å få tid til omlegging av tjenestene, herunder styrke hjemmetjenesten, fysioterapi- og ergoterapitjenesten og legetjenesten.

Øvrige innsparingskrav satt som måltall for 2024 planlegges fulgt opp ved reduksjon av ressurskrevende tjenester, tiltak ved Helsehuset og utsettelse av etablering av møteplasser til demente.

Utredning:

Utgifter til helse- og omsorgstjenester per innbygger er høyere i Sarpsborg enn sammenlignbare kommuner. Hvordan kommunen har innrettet sitt tjenestetilbud påvirker dette. I rapport «Kunnskapsgrunnlag om kommunens økonomiske situasjon» påpeker PWC at kostnadsforskjellen er størst innenfor institusjonsdrift¹. Videre fremkommer det i rapporten at Sarpsborg ligger noe under snittet for kommunene i kostragruppe 11 når det gjelder driftsutgifter per institusjonsplass. Det er omfanget av heldøgns plasser i Sarpsborg som forklarer kostnadsforskjellen. Sarpsborg kommune har i dag, sammenlignet med andre kommuner, høy dekningsgrad på heldøgns bemannede langtids plasser. Dette er en svært kostnadskrevende tjeneste, og denne innretningen av kommunens pleie- og omsorgstilbud er ikke økonomisk bærekraftig over tid. Et heldøgnsbemannet omsorgstilbud skal være et alternativ når det ikke lenger er mulig å gi nødvendig og forsvarlig hjelp i hjemmet.

Helsepersonellkommisjonen (NOU 2023: 4 - Tid for handling) påpeker et økende sprik mellom forventningene i befolkningen knyttet til omfang, kvalitet og utbredelse av helse- og omsorgstjenestene, og tjenestenes mulighet til å møte forventningene, som følge av personellmessige og finansielle begrensninger. Kommisjonen slår fast at det er kommunen som bestemmer hvilke helse- og omsorgstjenester den enkelte pasient eller bruker skal tilbys, i tilfeller der det foreligger flere ulike tiltak som er forsvarlige. Utfordringene er delvis knyttet til at innbyggerne har ulike kunnskaper om tjenestene. Det må skapes realistiske forventninger til tjenesten, noe som vil kunne påvirke vurdering av behov og etterspørsel. Innbyggerinvolvering og god informasjon fra kommunene vil være avgjørende. Omsorgsutfordringene og innretningen av helse- og omsorgstjenestene vil kreve omstillingsevne og vilje i sektoren, blant ledere og ansatte, og ikke minst hos innbyggerne.

Ved inngangen til 2023 har Sarpsborg kommune 543 heldøgns omsorgsplasser til eldre og personer med fysiske funksjonsnedsettelser², herunder 353 langtids plasser i sykehjem og 190 plasser i bofelleskap. I handlingsplan og budsjett 2023 – 2026 ble det vedtatt å legge ned 21 sykehjemsplasser³. Plassene utfases frem mot 5.6.2023. Sarpsborg kommune reduserer da antall langtids plasser innen heldøgnsomsorgen til 522 plasser.

¹

<https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/organisasjon/okonomi/barekraft2030/kunnskapsgrunnlag-v1.0-1.pdf>

² Dette inkluderer ikke plasser innen boveiledningstjenesten, plasser til personer med alvorlig rus og psykiske lidelser eller barnebolig.

³ Vedtatt nedleggelse av 21 plasser gir en netto effekt for 2023 på 12,8 mill. kr og med helårseffekt fra 2024 på 25,6 mill. kr.

Tabell 1: Antall heldøgns plasser og dekningsgrad i forhold til innbyggere 80 år og eldre.

	Sarpsborg		Halden	Fredrikstad	Sandefjord
	Per 1.1.23	Etter nedleggelse av 21 plasser			
Heldøgns plasser totalt	543	522	375	526	425
<i>Sykehjemsplasser langtid</i>	353	332	179	502	325
<i>Heldøgnsbemannet bof.</i>	190	190	174	24	100
Dekningsgrad 80+	19,9 %	19,1 %	21,9 %	13,1 %	13,2 %

Med nedleggelse av 21 plasser fra juni 2023 reduseres dekningsgraden av heldøgns plasser for innbyggere 80 år og eldre fra 19,9 % til 19,1 %. Det er fremdeles en vesentlig høyere dekningsgrad enn Fredrikstad⁴ og Sandefjord kommune⁵. Unntaket er Halden, som har en høyere dekningsgrad. Halden kommune har imidlertid vedtatt å redusere med 57 plasser i 2023/2024.

Det kreves en betydelig satsing for at eldre kan bli boende i eget hjem så lenge som mulig. Tjenester i hjemmet er et godt alternativ til heldøgns plass for mange eldre, men det er nødvendig å styrke kompetansen, endre arbeidsmetodikk og skape forståelse hos brukere og pårørende.

De siste årene har det vært gjennomført en rekke tiltak for å omstrukturere omsorgstjenestene og å redusere trykket på de mest kostnadskrevende tjenestene. Dette innebærer å styrke hjemmetjenesten både ressursmessig og faglig, styrke legetjenesten herunder legevakten, og ulike forebyggende tiltak som bidrar til å utsette behovet for heldøgns omsorg. Velferdsteknologi øker muligheten for at brukerne kan klare seg selv i egen bolig. For mange bidrar det også til økt trygghet og livskvalitet.

Økonomi

Prosjektet «Bærekraft 2030» skal gjøre Sarpsborg kommunes økonomi mer bærekraftig både på kort og lang sikt.

Det store innsparingskravet som ligger til pleie- og omsorgstjenestene, resulterte i at det i handlingsplanen 2023-2026 ble vedtatt udefinerte innsparingstiltak omtalt som måltall. For 2023 utgjør dette 8,7 mill. kr og for 2024 ytterligere 30,4 mill. kr.

Det er innenfor tjenesteområdene heldøgn og boveiledning de største innsparingene skal gjennomføres. Netto driftsendringer for heldøgn utgjør en reduksjon på 27,1 mill. kr, mens for boveiledning er det estimert en reduksjon på 10 mill. kr i planperioden. Vedtatte innsparingstiltak som forventet effekt av årsturnus og reforhandling av sommeravtalen vil ikke gi de økonomiske gevinstene som ble forutsatt da handlingsplan 2023-2026 ble behandlet. Som konsekvens av dette er det behov for ytterligere tiltak som bidrar til innsparing utover måltallene som er satt for tjenesteområdene innen pleie og omsorg.

⁴ Tallene for Fredrikstad inkluderer Helseparken Onsjøheimen som ble åpnet i april 2023.

⁵ Sandefjord kommune tas med i sammenligningsgrunnlaget her fordi dette er en kommune som Sarpsborg ble hyppig sammenlignet med i kunnskapsgrunnlaget utarbeidet av PwC i bærekraftsarbeidet. En kommune med vesentlig lavere driftskostnader innen pleie og omsorg sammenlignet med Sarpsborg.

Demografi

Kommunens omsorgstjenester står foran en stor utfordring som følge av at antall innbyggere over 80 år vil øke betydelig. I perioden fram til 2050 vil andel personer 80 år og eldre øke med 144 %, og spesielt er den prosentvise økningen stor for personer 90 år og eldre.

Tabell 2: Utvikling i antall eldre frem mot 2050. Utvikling fra 2023

	Antall innbyggere			Endring fra 2023 80 år og eldre	
	80-89 år	90+	Totalt 80 år og eldre	Antall	I %
2023	2 263	472	2735		
2025	2603	476	3079	344	12 %
2030	3477	586	4063	1328	48 %
2035	3801	801	4602	1867	67 %
2040	4067	1145	5212	2477	89 %
2045	4606	1268	5874	3139	113 %
2050	5227	1518	6745	4010	144 %

Kilde: SSB/Framsikt: Høy netto innvandring (MMMH): Middels fruktbarhet, middels levealder, middels innenlandsk flytting og høy innvandring.

Det er spesielt etter 2025 økningen i antall eldre over 80 år blir vesentlig. Kommunen må dreie tjenesteinnretning til større grad av hjemmetjenester. Sarpsborg er i dag en kommune med høy dekningsgrad på langtidsplasser i heldøgnsomsorgen, og har i forhold til antall innbyggere flere plasser enn nabokommuner, og andre kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. Kommunen skal til enhver tid sikre et forsvarlig omsorgstilbud til innbyggerne, og dette legges grunn for utvikling av fremtidens helse- og omsorgstjeneste.

Nedleggelse av plasser

Ved inngangen til 2023 har Sarpsborg kommune 543 heldøgns omsorgsplasser til eldre og personer med fysiske funksjonsnedsettelse, herunder 353 langtidsplasser i sykehjem og 190 plasser i bofelleskap. I handlingsplan og budsjett 2023 – 2026 ble det vedtatt å legge ned 21 plasser i sykehjem. Kommunedirektøren anbefaler å legge ned ytterligere 35 plasser. Det betyr at Tingvoll sykehjem foreslås lagt ned. Det er kostnadskrevende å drifte et så lite sykehjem, noe også den lite hensiktsmessige utformingen av bygget bidrar til. Reduksjonen i antall sykehjemsplasser er en midlertidig løsning fram til 60 nye sykehjemsplasser ved Haugvoll kan tas i bruk fra 2027. Nedleggelse av Tingvoll sykehjem må sees i sammenheng med utbygging av Haugvoll sykehjem. Kommunen må effektivisere og optimalisere sitt heldøgnsstilbud.

I 2019 ble det gjennomført tilstandsvurderinger av de eldste omsorgsbyggene i kommunen, herunder Tingvoll sykehjem. Norconsult ble engasjert til å gjennomføre oppdraget og de fant større utbedringsbehov ved Tingvoll sykehjem. Alle sanitær- og varmeanlegg samt ventilasjon er nære eller eldre enn teknisk levealder og ingen av byggene tilfredsstiller TEK17. Det ble videre påpekt at det vil være svært komplisert og kostnadskrevende å rehabilitere sykehjemmet med økonomisk støtte fra Husbanken.

Tabell 3: Innsparing ved nedleggelse av 35 sykehjemsplasser ved Tingvoll sykehjem.

	2023	2024	2025	2026
Innsparing				
Legge ned 35 plasser	28 503 504	28 503 504	28 503 504	28 503 504
Innsparing FDV	985 000	985 000	985 000	985 000
Innsparing legeressurs	247 500	247 500	247 500	247 500
Innsparing matproduksjon	1 166 667	1 166 667	1 166 667	1 166 667
<i>Sum gevinst</i>	<i>30 902 671</i>	<i>30 902 671</i>	<i>30 902 671</i>	<i>30 902 671</i>
Kostnader				
Tapte inntekter, egenandel	5 250 000	5 250 000	5 250 000	5 250 000
<i>Sum kostnader</i>	<i>5 250 000</i>	<i>5 250 000</i>	<i>5 250 000</i>	<i>5 250 000</i>
Sum innsparing	25 652 671	25 652 671	25 652 671	25 652 671

Nedleggelse av Tingvoll Sykehjem med 35 plasser gir en helårssparing på nærmere 25 millioner kroner når tap av inntekter fra egenandel trekkes fra.

For å sikre en bærekraftig helse og omsorgstjenesten, med forsvarlige og kvalitativt tilfredsstillende tjenester må kommunen vri tjenestetilbudet til større grad av hjemmetjenester. Kommunedirektøren foreslår at for hver heldøgns plass som avvikles, styrkes hjemmetjenesten og andre forebyggende helsetjenester med 250 000 kr, totalt 8,75 millioner kroner. Dette tiltaket vil samlet sett utgjøre 16,9 millioner kroner per år. For å sikre en forsvarlig hjemmetjeneste kan det også være behov for å styrke legetjenesten, legevakten og fysioterapi- og ergoterapitjenesten. Dette vil bli sett på i arbeidet med handlingsplan med årsbudsjett 2024 – 2027.

Øvrig innsparingskrav satt som måltall for 2024 (13,5 millioner kroner) er planlagt tatt ved reduksjon av ressurskrevende tjenester, tiltak ved Helsehuset og utsettelse av etablering av møteplasser for demente. Dette vil bli nærmere omtalt i første tertialrapport og handlingsplan med årsbudsjett 2024 – 2027.

Konsekvenser ved nedleggelse

Tabell 4: Langtidsplasser Heldøgn, nedleggelse av plasser

	Plasser per 1.1.2023	Reduksjon i plasser Tingvoll sykehjem	
		Trinn 1 – 21 plasser	Trinn 2 - ytterligere 35 plasser
Heldøgns plasser langtid	543	522	487
Dekningsgrad 80+	19,9 %	19,1 %	17,8 %

Ved nedleggelse av ytterligere 35 plasser ved Tingvoll sykehjem vil Sarpsborg kommune ha 487 heldøgns plasser. Dette utgjør en dekningsgrad av heldøgns plasser for innbyggere 80 år og eldre på 17,8 %. Fremdeles vil kommunen ha en dekningsgrad vesentlig høyere enn Fredrikstad kommune (13,1 %) og Sandefjord (13,2 %).

I 2017 ble kommunedelplan helse og omsorg 2017 – 2028 vedtatt. Planen la en tydelig strategi for hvordan kommunen skal dreie helse- og omsorgstjenestene med fokus på forebygging, egenmestring og at innbyggerne skal kunne bo hjemme i egne boliger så lenge som mulig. Kommunens tilbud kan ikke vurderes ut fra heldøgns dekningsgrad alene, men må ses i sammenheng med økt satsning på forebyggende tiltak, hjemmetjenesten og utvikling og bruk av velferdsteknologi. Omsorgsutfordringene og innretningen av helse- og omsorgstjenestene vil kreve omstillingsevne, og dette vil bli en stor utfordring for hele

kommune-Norge. Med utgangspunkt i den prognostiserte økningen i antall eldre over 80 år vil dekningsgraden reduseres betraktelig i årene som kommer.

Tabell 5: Konsekvenser for dekningsgrad ved nedleggelse av plasser

Dekningsgrad heldøgn totalt	Antall plasser	2023	2024	2025	2030	2035	2040
Dekningsgrad: antall plasser 1.1.2023	543	19,9 %	18,8 %	17,6 %	13,4 %	11,8 %	10,4 %
Dekningsgrad: etter nedleggelse 21 plasser	522	19,1 %	18,0 %	17,0 %	12,9 %	11,3 %	10,0 %
Dekningsgrad: nedlegge ytterligere 35 plasser	487	17,8 %	16,8 %	15,8 %	12,0 %	10,6 %	9,4 %
Dekningsgrad: Økning 60 plasser Haugvoll fra 2027	547				13,5 %	11,9 %	10,5 %

Ved utbygging av Haugvoll omsorgssenter med 60 nye plasser vil dekningsgraden for kommunens heldøgnsstilbud, med nedleggelse av totalt 56 plasser innen 1.1.2024, medføre en dekningsgrad på 13,5 % i 2030. Det er foreløpig ikke avsatt midler til drift av Haugvoll. Dette må tas i arbeidet med handlingsplan og budsjett.

Risikovurdering

Det er gjennomført risikovurdering både av hvilke tjenestekvalitetsmessige og arbeidsmiljømessige konsekvenser nedleggelse av ytterligere 35 sykehjemsplasser ved Tingvoll sykehjem vil ha.

Risikovurderingen som gjelder tjenestekvalitet, viser at hovedutfordringen vil være flere henvendelser og økt trykk på andre helsetjenester. For å redusere risikoen forutsettes det at tiltak som styrking av hjemmetjenesten, styrking av legevakt og øke fastlegekapasiteten gjennomføres. Etter at disse tiltakene er gjennomført vil det fortsatt være risiko knyttet til omdømme.

Risikovurderingen for arbeidsmiljø viser at ledere får redusert kapasitet til å følge opp ansatte fordi de må bruke mye tid på omstillingsarbeid. Mulighet for ekstra tilrettelegging for ansatte reduseres, og nedleggelse vil medføre at flere blir overtallige. Tiltakene her er blant annet frikjøp av virksomhetsleder for å arbeide med nedleggelsen samt at tilrettelegging gjennomføres på en ny måte.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

I handlingsplan for 2023-2026 var det ikke alle tiltakene fra Bærekraft 2030 som ble konkretisert. Det er lagt inn et måltall innenfor heldøgnsomsorgen på 12,9 mill. kr i 2024, og samlet for kommuneområde helse og velferd ble det vedtatt måltall på 39,12 mill. kr. Nedleggelse av 35 sykehjemsplasser vil gi en innsparing på 25,5 mill. kr. Tiltaket medfører et behov for å styrke hjemmetjenestene og andre forebyggende helsetjenester med 8,75 mill. kr, som vil bli vurdert innarbeidet i handlingsplan 2024-2027. Samlet innsparing er på 16,75 mill. kr og er lavere enn fastsatt måltall for 2024.

Investeringsmidler til Haugvoll er innarbeidet i økonomiplanen. Det planlagt at Haugvoll skal tas i bruk i 2027. Det betyr at det allerede i 2027 må innarbeides driftsmidler. Det arbeides med å konkretiseres hva det koster å drifte utvidelsen av Haugvoll. Dette vil bli vurdert inn i handlingsplan for 2024-2027.

Miljø:

Ikke vurdert

Folkehelse:

Å sikre innbyggerne en forsvarlig helse- og omsorgstjeneste som er bærekraftig på sikt, er avgjørende for folkehelsen.