



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 6-2020

BEFOLKNINGSPROGNOSER

LØRENSKOG KOMMUNE

AUGUST 2020

INNHold

SAMMENDRAG	I
Rådmannens høringsuttalelse	i
1 Innledning	2
1.1 Bakgrunn	2
1.1.1 Befolkningsutvikling i Lørenskog kommune	2
1.2 Formål og problemstillinger	2
1.3 Oppbygging av rapporten	2
2 Gjennomføring og metode	4
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	4
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	4
3 Revisjonskriterier	5
3.1 Befolkningsprognoser i kommuneplanleggingen	5
3.2 Planlegging og utforming av tjenestetilbudet til eldre	7
4 Befolkningsutviklingen i kommuneplan- og økonomiplanarbeidet	10
4.1 Analyser av befolkningsvekst og -sammensetning	10
4.1.1 Bakgrunn for befolkningsprognose i Lørenskog kommune	10
4.1.2 Hvorfor kommunen lager sine egne befolkningsprognoser	11
4.1.3 Utarbeiding av befolkningsprognoser	12
4.1.4 Rutiner for arbeidet	13
4.1.5 Distribusjon av befolkningsprognosene	13
4.2 Bruk av befolkningsprognoser i kommuneplan- og økonomiplanarbeidet	13
4.2.1 Rutiner for bruk av befolkningsprognoser	14
4.2.2 Befolkningsprognoser i kommunens planer	14
5 Planlegging og tjenestetilbudet for eldre	17
5.1 De eldre i Lørenskog kommune	17
5.2 Planer i helse, omsorg og mestring	20
5.2.1 Helse- og omsorgsplan 2015-2026	20
5.2.2 Boligplan 2019 – 2026	22
5.2.3 Framgangsmåte ved utarbeiding av planer i sektor for helse, omsorg og mestring	24
5.2.4 Planlegging av boligtilbudet til eldre og tjenestetilbudet til eldre	25

6 Revisjonens vurdering og konklusjon	28
Litteratur- og kildeliste	30
Vedlegg – Rådmannens høringsvar	32
Figur 1 Befolkningsprognoser Lørenskog kommune vs. SSB.....	11
Figur 2 Eldre i Lørenskog 1986-2040.....	18
Figur 3 Eldre i Lørenskog 2006-2040.....	18
Figur 4 Brukere av hjemmetjenester	19
Figur 5 Brukere av institusjon.....	20
Figur 6 Helse- og omsorgsblomsten	22
Figur 7 Boligtyper - antall	23

SAMMENDRAG

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å belyse hvordan Lørenskog kommune utarbeider og bruker befolkningsprognoser til kommuneplanleggingen av bolig- og tjenestetilbudet til eldre.

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunen legger til rette for at det kan gjennomføres grundige (framtid)analyser av befolkningsvekst og befolkningssammensetning. Lørenskog kommune er en kommune med høy tilflytting og boligbygging, og gode prognoser knyttet til befolkningsvekst og -sammensetning er derfor ekstra viktig. Undersøkelsen viser at kommunen utarbeider sine egne prognoser årlig på bakgrunn av en rekke data. Det er én person i kommunen som har ansvar for å utarbeide prognosene. Det kan være sårbart, men det utarbeidet skriftlige rutiner knyttet til arbeidet.

Videre har revisjonen lagt til grunn at disse befolkningsprognosene skal benyttes i kommuneplan- og økonomiplanarbeidet og i utvikling av tjenestetilbudet til eldre. Revisjonen har gjennomgått en rekke av kommunens planer og finner at en høy befolkningsvekst og en økning i antall eldre ligger som et premiss for strategiene. Dette gjelder både de overordnede planene, som kommune- og økonomiplanen, og planene som er mer rettet mot eldre, som Helse- og sosialplan og Boligplan. Sektorene som jobber opp mot eldre bruker befolkningsprognosene, i tillegg til annet tallmateriale, for å planlegge tjenestene framover. Det går også fram av undersøkelsen at helse- og omsorgssektoren har et mer aktivt forhold til befolkningsprognosene nå enn før.

Rådmannens høringsuttalelse

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvar er mottatt 23.8.20 og er i sin helhet vedlagt rapporten. Revisjonen har i e-post mottatt tilbakemelding fra kommunen på faktagrunnlaget i rapporten og det er endret i samsvar med dette.

I svarbrevet kommenterer rådmannen noen områder som er beskrevet i rapporten og peker på at rapporten er et nyttig bidrag i å se forbedringsområdene i det videre arbeidet rundt utarbeidelse og bruk av befolkningsprognoser.

Jessheim, 24. august 2020



Oddny Ruud Nordvik
ass. revisjonssjef



Miriam Sethne
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Lørenskog bestilte i møte 29.8.2019 (sak 19/19) en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon om hvordan befolkningsvekst ivaretas i kommunens planarbeid. Kontrollutvalget behandlet og vedtok prosjektplanen i møte 24.9.2019 (sak 28/19). Undersøkelsen er gjennomført i perioden november 2019 til juni 2020.

1.1.1 *Befolkningsutvikling i Lørenskog kommune*

I kommunens boligplan står det en beskrivelse av befolkningsveksten i Lørenskog kommune:

Den årlige befolkningsveksten i Lørenskog var frem til 2015 på rundt 1%. Utover 2000-tallet ble det vedtatt reguleringsplaner som har skapt betydelig boligbygging, blant annet i Skårer-/sentrumsområdet og ved Ødegården/Lørenskog stasjon. At prisnivået fortsetter å være høyt, og omsetningstakten er stor, tilsier at veksten vil fortsette. Lørenskog er en av kommunene i landet som har hatt sterkest befolkningsvekst siden 2015, med en årlig vekst på mellom 3 og 4 %.

Videre forklares det at det er «boligbyggingen som styrer befolkningsveksten, og som i sin tur er drivkraften for næringsutvikling og tjenestetilbud». Det som er positivt for Lørenskog er at «[e]t godt befolkningsgrunnlag gir gode muligheter for å utvikle og opprettholde et godt tjenestetilbud og et levende lokalsamfunn».

I kommuneplan 2015-2026 (s. 8) står det at

[u]tviklingen må foregå på en måte som bidrar til å balansere kommunens økonomi og styrke grunnlaget for tiltak på viktige felt. Det forutsetter en befolkningsutvikling med en aldersstruktur som understøtter en robust og forutsigbar kommuneøkonomi og som skaper handlingsrom for utvikling av et godt tjenestetilbud.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å belyse hvordan Lørenskog kommune utarbeider og bruker befolkningsprognoser til kommuneplanleggingen av bolig- og tjenestetilbudet til eldre.

Følgende problemstillinger besvares:

1. I hvilken grad lager Lørenskog kommune prognoser for befolkningsutviklingen i forbindelse med kommuneplan- og økonomiplanarbeidet?
2. I hvilken grad benyttes befolkningsprognosene til å planlegge og utforme tjenestetilbudet til eldre?

1.3 Oppbygging av rapporten

Kapittel 2 beskriver gjennomføring og bruk av metode. Kapittel 3 gir en samlet framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. I kapittel 4 og 5 gjennomgås funn fra

undersøkelsen. Revisjonens samlede vurdering og konklusjon vil komme i et kapittel etter faktagjennomgangen.

I sammendraget innledningsvis i rapporten framstilles rapportens hovedfunn. I tillegg gjengis i hovedtrekk rådmannens hørings svar til rapporten, som også er vedlagt i sin helhet til slutt.

2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon¹ som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Under følger en gjennomgang av metodene vi har brukt og en vurdering av undersøkelsenes pålitelighet og gyldighet.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervju. Revisjonen har fått oversendt etterspurt dokumentasjon.

Revisjonen har intervjuet leder for geodata og assisterende kommunalsjef i helse, omsorg og mestring. Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte intervjuer. Det vil si at det i forkant av intervjuene ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål som ble gjennomgått i intervjuet. Det ble i etterkant skrevet referat fra intervjuene som har blitt brukt som datagrunnlag i rapporten. Referatene er verifisert av de som er intervjuet.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

¹ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Revisjonskriteriene utledes fra lov og forskrift, rundskriv og veiledere fra nasjonale myndigheter, kommunens egne vedtak og rutiner, samt hva som ansees som god forvaltningsskikk eller allment akseptert god faglig praksis på et område. Kriteriene i denne undersøkelsen er i hovedsak utledet fra disse kildene:

- Lov om kommuner og fylkeskommune
- Veileder om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner
- Meld. St. 29, 2012-2013 – Morgendagens omsorg
- Omsorgsplan 2015
- NOU 2011:11 - Innovasjon i omsorg
- Fylkesmannen i Oslo og Vikens forventningsbrev til kommunene for 2019 og 2020

3.1 Befolkningsprognoser i kommuneplanleggingen

For at kommuner skal kunne planlegge for framtiden, må de ha oversikt over hvordan befolkningen vil utvikle seg, herunder innbyggernes tjenestebehov og hvilke inntekter kommunen kan forvente. I dette planleggingsarbeidet er befolkningsprognoser et essensielt verktøy². Noe av utviklingen i befolkningen kan kommunen tilrettelegge for eller endre, mens noe er det ikke mulig å gjøre noe med. Lørenskog kommune er en kommune i kraftig vekst, så derfor er befolkningsprognoser særlig viktig her.

Begrepet «befolkningsprognose» er en beregning av den mest sannsynlige framtidige befolkningsstørrelsen og -sammensetningen på tidspunktet som prognosen blir laget. Befolkningsprognoser beregnes ut fra antagelser om framtidig fruktbarhet, dødelighet, innenlandske flyttinger og inn- og utvandring (Leknes, Løkken, Syse og Tønnessen 2018, 34). Anslagene vil være mer usikre jo lengre inn i framtiden man ser.

Kommunal- og regionaldepartementet forklarer i veileder om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner at «[r]ealistisk planlegging stiller krav til at kommunen gjennomfører grundige analyser av nåsituasjonen, langsiktige konsekvenser av endringer i befolkningen og behov for tjenester mv., samt lokalpolitisk mål for utvikling av kommunen» (2013, s. 10). Videre står det at sentrale elementer i en økonomiplan er befolkningsprognoser, lønns- og prisvekst, driftsinntekter og -utgifter, investeringer og gjeld.

² Det er ulike modeller for befolkningsprognoser. SSB er trolig den mest brukte og denne er gratis og offentlig tilgjengelig. Lørenskog kommune utarbeider sin egen modell.

I ny kommunelov står det at «[k]ommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid» (§ 14-1) og at «[ø]konomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.» (§ 14-4). Kommuneloven stiller krav om at kommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utviklingen i kommunen, og av de økonomiske ressursene som vil stå til rådighet slik dette framgår av økonomiplanen (kommuneloven § 5). I kommuneloven (§§ 44 og 46) står det at både økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistiske. Det står også, i § 23 punkt 2, at «[a]dministrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt».

Med utgangspunkt i befolkningsprognosene og kjennskap til særskilt behov hos befolkningen bør kommunen vurdere hvordan befolkningssammensetningen vil påvirke tjenestebehovet og utgiftene. Eksempelvis kan en forventning om flere barn i aldersgruppen 1 – 5 år bety at barnehagetilbudet må utvides, en forventning om flere barn i aldersgruppen 6 – 15 år kan innebærer at grunnskoletilbudet må utvides og en forventning om flere eldre over 90 år kan bety at helse- og omsorgstjenestene må utvides (Kommunal- og regionaldepartementet 2013, 27). Sistnevnte vil vi diskutere nærmere under neste problemstilling.

Revisjonen legger til grunn at for at kommunen skal kunne ha en realistisk planlegging, må de ha kunnskap om forventet utvikling i kommunen. Befolkningsprognoser er i denne sammenheng et viktig verktøy.

Et forsvarlig system og god internkontroll skal legge til rette for at kommunens drift samsvarer med lover, forskrifter og vedtak. Kravet om et forsvarlig system medfører at kommunen må ha på plass tilfredsstillende internkontroll slik det er beskrevet i kommuneloven § 25-1³. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold (andre ledd).

Kommunedirektøren har, ifølge kommuneloven § 25-1 tredje ledd, ansvar for følgende:

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Revisjonen legger til grunn at det er gjennom tydelige rutiner, retningslinjer og ansvars- og oppgavefordeling, er lagt til rette for at det gjennomføres grundige befolkningsprognoser. Ut fra gjennomgangen over utledes følgende kriterier til problemstilling 1:

³ § 25-1 i kommuneloven er enda ikke trådt i kraft, men bestemmelsen er i tråd med § 23 i kommuneloven fra 1992 og anerkjent faglitteratur på området som for eksempel heftet *Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?* fra KS.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad lager Lørenskog kommune prognoser for befolkningsutviklingen i forbindelse med kommuneplan- og økonomiplanarbeidet?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør legge til rette for at det kan gjennomføres grundige (framtid)sanalyser av befolkningsvekst og befolknings sammensetning. ➔ Kommunen bør benytte befolkningsprognosene i kommuneplan- og økonomiplanarbeidet.

3.2 Planlegging og utforming av tjenestetilbudet til eldre

Kommunene har flere eldre i dag og dette kan gi et økt tjenestebehov. Samtidig er noe av grunnen til at den nye eldregenerasjonen lever lenger at de har bedre helse og kan møte alderdommen med andre ressurser enn tidligere generasjoner, herunder høyere utdanning, bedre økonomi, bedre boforhold og bedre funksjonsevne enn noen tidligere eldregenerasjon (Meld. st. 29, 2012-2013 – Morgendagens omsorg). Som det står i stortingsmeldingen: «Det er forskjell på å få tjenester for å overleve, og få assistanse til å leve et liv» (s. 12). Begge deler skal kommunen bidra til.

Regjeringen var i Omsorgsplan 2015 opptatt av å sette framtidige omsorgsutfordringer på dagsorden i kommunal planlegging. Ifølge strategien er det av stor betydning at planleggingen på dette området ikke begrenses til sektorplaner for omsorgstjenestene, men blir en del av kommuneplan- og økonomiplanarbeidet i den enkelte kommune (s. 14). Det vises til at det er viktig at kommunene benytter tiden til å planlegge og forberede den raske veksten i omsorgsbehov som kommer fra 2025 (NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg, s. 22, 25)

Fylkesmannen i Oslo og Viken skriver i forventningsbrevet til kommunene for 2019 at er viktig at kommunene analyserer økningen i andelen eldre i kommuneplanprosessene og legger strategier for gode framtidige tjenester og samfunnsutvikling tilpasset befolkningens behov. I årets forventningsbrev skriver Fylkesmannen at det er en forventning om at kommunestyrene behandler og vedtar løsningene som skal være basert på analyse av kommunens egne utfordringer og behov (Fylkesmannen i Oslo og Viken 2020). Videre står det at

«[d]e fleste kommuner vil oppleve store demografiske endringer i kommende kommuneplanperioder. Andelen eldre vil øke. Det er viktig at kommunene analyserer dette i kommuneplanprosessene og legger strategier for gode framtidige tjenester og samfunnsutvikling tilpasset befolkningens behov» (s. 3).

En faktor som påvirker hele kommunens arbeid er de eldres helse. Ifølge stortingsmeldingen Morgendagens omsorg (Meld. st. 29. 2012 - 2013) har nesten 80 prosent av alle som bor i norske sykehjem en demenslidelse. Prognosene tilsier at tallet på personer med demens vil fordobles de neste 30 år. Dette påvirker både hvilken kompetanse kommunen trenger, samt hva slags boliger de skal tilby. I stortingsmeldingen trekkes det fram at personer som lider av demens trenger mindre og mer oversiktlige boenheter. Dette bør påvirke både bygging av nye kommunale boliger, men også eventuelle ombygginger av eksisterende.

Det er noen andre faktorer innen befolkningsutvikling som kommunen kan ha behov for å se særskilt på, som påvirker tjenestene til de eldre. Noen forskere skiller for eksempel mellom de «yngre eldre», de mellom 67 og 79 år, og de «eldre eldre», som er fra 80 år og eldre. Disse vil man anta at ha et ulikt tjenestebehov. Mange av de «yngre eldre» vil ha flere friske leveår foran seg, mens de «eldre eldre» ofte har medisinske- og omsorgsbehov. Det vil være de i den siste kategorien som trenger mest fra kommunen (Vetvik & Disch 2017)

Andre faktorer som prognosene kan ta med i betraktningen er:

- Kvinneflertall: kvinner har tradisjonelt sett hatt et høyere forbruk av helsetjenester enn menn.
- Andelen aleneboere, noe som kan ha betydning for helsen fordi disse innbyggerne kan mangle et sosialt fellesskap.
- Fattigdom i den eldre befolkning (Vetvik & Disch 2017).
- Innvandrerbefolkning: Aldersgradienten i forhold til sykdom er sterkere i innvandrerbefolkningen enn i befolkningen som helhet. Aldersgradient betyr at jo eldre man blir, jo mer utsatt blir man for sykdom. Dette gjelder spesielt for kvinner som har immigrert til Norge (Helsedirektoratet 2009).
- Sosiale forskjeller, som utdanningsnivå og inntekt (Meld. st. 34 2012-2013)

Kommunen yter flere ulike tjenester til de eldre. Noen av de mest framtrædende tjenestene er institusjonsopphold (sykehjem), hjemmehjelp/-sykepleie og dagsenter. Når kommunen skal utarbeide gode tjenester til de eldre bør man se nærmere på følgende⁴:

- Kompetanse, opplæring og rekruttering
- Boliger
- Pasientens/brukerens rett til medvirkning og informasjon.

Selv om Norge er et lite land med en homogen befolkning og er en velferdsstat, viser forskning at det er betydelige forskjeller i livskvalitet fra kommune til kommune (Meld. st. 15 2017-2018). Dette er noe av grunnen til at hver enkelt kommune bør evaluere sine egne befolkningsprognoser for å finne de best egnede tiltakene for sin kommune.

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende kriterier til problemstilling 2:

⁴ Revisors oppsummering, ikke uttømmende, men eksempler finnes blant annet i Meld. St. 15 2017-2018; Meld. St. 29 2012-2013; Meld. St. 15 2017-2018; Husbanken 2019; Helse- og omsorgsdepartementet 2015.

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad benyttes befolkningsprognosene til å planlegge og utforme tjenestetilbudet til eldre?	→ Lørenskog kommune bør bruke befolkningsprognoser når de planlegger tjenestetilbudet til eldre i kommunen.

4 BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN I KOMMUNEPLAN- OG ØKONOMIPLANARBEIDET

Følgende problemstilling, med tilhørende revisjonskriterier, legges til grunn i kapittelet:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad lager Lørenskog kommune prognoser for befolkningsutviklingen i forbindelse med kommuneplan- og økonomiplanarbeidet?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør legge til rette for at det kan gjennomføres grundige (framtid)analyser av befolkningsvekst og befolkningssammensetning. ➔ Kommunen bør benytte befolkningsprognosene i kommuneplan- og økonomiplanarbeidet.

4.1 Analyser av befolkningsvekst og -sammensetning

4.1.1 Bakgrunn for befolkningsprognose i Lørenskog kommune

Revisjonen har gjennomført et intervju med leder for geodata, som er den som har ansvar for å utarbeide befolkningsprognosene i Lørenskog kommune. Her opplystes det om at bakgrunnen for utarbeiding av befolkningsprognoser er en bestilling fra rådmannen. I intervju med leder for geodata i kommunen og i et informasjonsskriv fra 2020, sendt til ansatte i team for strategi og samfunnsutvikling og til seksjonssjef for Økonomi og virksomhetsstyring, informeres det om hvordan kommunen jobber med befolkningsprognoser. Det opplyses her om at utarbeidelsen av befolkningsprognosen starter på våren og prognosen sendes ut før 15. juni hvert år. Leder for geodata peker i intervju på at hvordan folk bor fra før er ikke så interessant, men hvordan de som flytter til kommunen vil bo.

I informasjonsskrivet, står følgende om hva kommunen legger i begrepet «befolkningsprognose»:

Befolkningsprognose er en antakelse om hva som er den mest sannsynlige utviklingen i folketallet, basert på utvikling i fruktbarhet, dødelighet og flyttingen/migrasjonen i befolkningen.

Befolkningsprognosen gir oss et anslag på befolkningens alder for et gitt område. Det er en beregning av den framtidige befolkningen som oppfattes mest sannsynlig på tidspunktet prognosen blir laget. Vi beregner en prognose for hele kommunen og en prognose som er fordelt på inntaksområder for skoler.

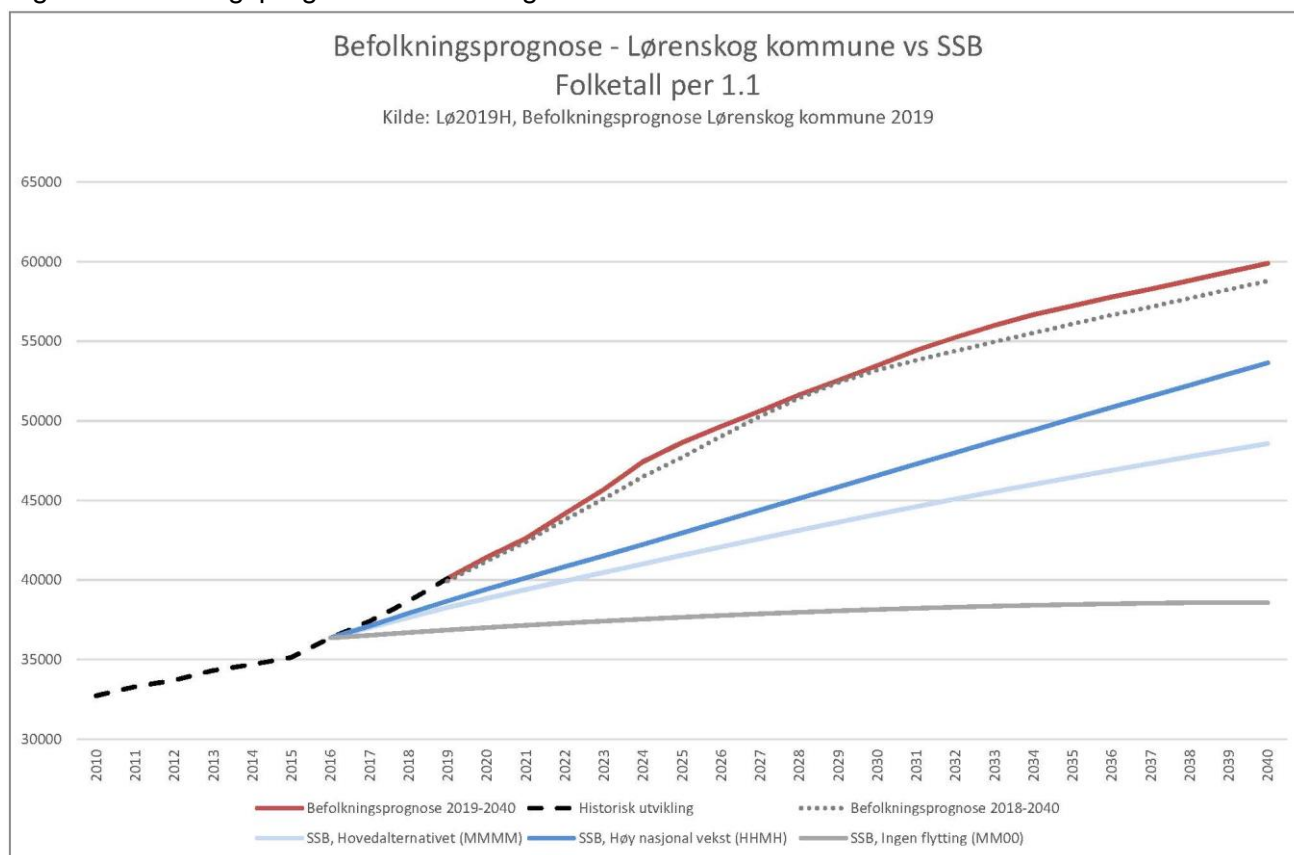
En annen måte å gjøre en antakelse av folketallet er gjennom en befolkningsframskriving. En befolkningsframskriving er en videreutvikling av siste års utvikling. Til forskjell tar en

befolkningsprognose høyde for at utviklingen framover i tid ikke nødvendigvis blir den samme som de siste årene⁵.

4.1.2 Hvorfor kommunen lager sine egne befolkningsprognoser

Leder for geodata peker i intervju på at det er vanlig at større kommuner lager sine egne prognoser. SSB beregner ikke utviklingen for hver enkelt kommune, men for det laveste regionale nivået. Dette innebærer at Lørenskog har havnet i en gruppering med mindre enn to prosent befolkningsøkning, mens snittet i Lørenskog reelt er 3,3 prosent. Lørenskog vokser mer enn de andre kommunene i sin gruppering fordi viljen til å bygge i randsonen til Oslo er stor. Under er en figur som viser forskjellen mellom prognosene til SSB og Lørenskog kommune.

Figur 1 Befolkningsprognoser Lørenskog kommune vs. SSB



Lørenskog kommune 2019

Som vi ser så er Lørenskog kommunes befolkningsprognose (rød og stiplet) betraktelig høyere enn SSBs befolkningsprognose antatt høy nasjonal vekst.

⁵ SSB forklarer denne forskjellen slik: «Betegnelsene framskriving eller projeksjon brukes om enhver beregning av framtidig folkemengde, også om en usannsynlig utvikling, mens en *befolkningsprognose* er en beregning av den framtidige befolkningen som oppfattes mest sannsynlig på tidspunktet prognosen blir laget» (SSB 2020).

4.1.3 Utarbeiding av befolkningsprognoser

I informasjonsskrivet og i intervju med leder for geodata, forklares det at kommunen har valgt å benytte Kompas, et program som er utviklet av COWI AS for beregning av befolkningsprognoser. Leder for geodata opplyser at flere kommuner bruker dette programmet. I informasjonsskrivet står det at:

Kompas er en såkalt "kohort-komponent"-modell. Med denne metoden tar man utgangspunkt i befolkningens alders- og kjønnsfordeling i året framskrivingene lages, og bruker aldersspesifikke sannsynligheter/rater for dødelighet, flytting/migrasjon og fruktbarhet for å beregne folkemengde etter alder og kjønn året etter. Disse resultatene brukes i sin tur for å beregne folkemengde etter alder og kjønn året deretter.

Det er ulike framskrivningsmodeller, blant annet «naturlig framskriving» og «trendflyttingsmodell»⁶. I Lørenskog kommune baserer modellene seg på boligtilbud. I informasjonsskrivet opplyser kommunen at når de beregner prognose for boligbygging summerer de boliger som er under oppføring, boligpotensiale i vedtatte planer, boligpotensiale i planer under arbeid og boligpotensiale i områder avsatt til bolig i kommuneplan. Modellene angir boligtype, anslår når den tas i bruk og knytter boligene til grunnkrets.

Videre står det i informasjonsskrivet at SSBs erfaringstall for fruktbarheten, dødeligheten og flytting/migrasjonen i hver enkelt grunnkrets legges til grunn ved beregningen.

I intervju med leder for geodata, sier hun at det tas utgangspunkt i matrikkel, reguleringsplaner og oversikt over hvor mange boliger som er bygget. Hun setter data oppå hverandre, per grunnkrets, hvor mange boliger for hvilke år (kalles en «overlay-analyse»). Kompas tar inn SSB-data (det er flyttedata som er det viktigste for kommunen), så legger leder for geodata inn overlay-data (boligprognosen). Det kan være stedlige tilpasninger for eksempel om det er mye blokker eller eneboliger, og hva man forventer av utvikling framover. Det er ulike vurderinger per grunnkrets. Det er stor fordel med god kjennskap til kommunen. Leder for geodata følger også med på finn.no, siden det ikke alltid skjer at byggesakskontoret får vite når det er innflytting i nye boliger.

Leder for geodata opplyser om at hun også bruker kartløsning via folkeregisteret som gir informasjon om befolkningstall og alder. Dette brukes først og fremst for å se folketallet totalt i kommunen og til planlegging. Dette gjøres for å følge opp gjeldende prognose og ikke for beregningen, altså for å se status og ikke utviklingen. Kartløsningen viser befolkning per adressepunkt. Intern flytting tar Kompas seg av, og leder for geodata mener at disse erfaringstallene blir bedre og bedre. Erfaringstallene er per grunnkrets. Leder for geodata ser også på tall knyttet til kjønn, alder, fødsels- og dødsrater; dette

⁶ I modelltypen "Naturlig framskrivning" framskrives folkemengden med aldring, fødsler og dødsfall. Modelltypen framskriver den eksisterende folkemengden uten inn- og utflytting og uten internflytting. Denne modelltypen brukes ofte som et referansealternativ. Denne modellen inngår også som en basiskomponent i de andre modelltypene. I trendflyttingsmodellen modelleres flyttingen på basis av observerte flyttestrømmer på sonenivå. Ekstern utflytting beregnes som i boligtilbudsmodellen, men med sonevise utflyttingssannsynligheter (Lindberg 2004).

er erfaringstall fra SSB. Fødsels- og dødsrater brukes, men kommunen foretar ikke egne justeringer, da dette ifølge leder for geodata ikke er et behov per dags dato.

4.1.4 Rutiner for arbeidet

I intervju med leder for geodata opplyses det om at det kun er henne som jobber med utarbeidelsen av befolkningsprognoser. Det pekes på at arbeidet derfor er litt sårbart med hensyn til fravær og lignende. Hun peker imidlertid på at det er tilgang til tett oppfølging fra Kompas.

Hun opplyser om at hun har laget rutiner slik at andre skal kunne sette seg raskt inn i dette arbeidet. Revisjonen har fått tilsendt den detaljerte rutinene som ligger i kommunens Compilo. Den første (GEO 01) er «Boligbyggeprognose – Rutine», og denne oppdateres jevnlig. Prognosen for boligbygging utarbeides som en GIS-analyse (analyse på geografiske data), hvor kommunen henter ut informasjon om pågående byggesaker fra matrikkelen og områder fra reguleringsplan og kommuneplan. Det gjøres et anslag på antall boliger og forventet tatt-i-bruk-år. Dette summeres per grunnkrets.

De andre rutinene revisjonen har fått tilsendt er «GEO - 02 Regioninndeling» og «GEO - 03 Befolkningsprognose i KOMPAS – Rutine». Førstnevnte er en detaljert beskrivelse av hvordan man (minst hvert andre år) oppdaterer regioninndelingen. Dette er fordi grunnkrets og skolekrets ikke er sammenfallende i kommunen. Sistnevnte er en detaljert beskrivelse av hvordan man kjører befolkningsprognosene i Kompas.

4.1.5 Distribusjon av befolkningsprognosene

Leder for geodata opplyser i intervju om at når prognosen er utarbeidet (før 15. juni), så blir den lagt ut på kommunens intranettsider. Dette består av en framstilling av de viktigste grafene, samt et Excel-ark der det også er historikk for befolkningsprognosene. I tillegg sendes mer tilpassede prognoser, med tall som er relevante for den enkelte sektor, til hver enkelt kommunaldirektør. Fra 2020 deles prognosen via Microsoft Teams. Rådmann og kommunaldirektører er medlemmer av teamet, i tillegg til relevante ansatte fra sektorene. Fordelen er at de får alle lik informasjon til samme tid og at informasjonen er samlet på ett sted.

Leder for geodata har vært invitert på formannskapsmøte for å informere politikerne om befolkningsprognosene, men det er rådmannen som i hovedsak tar seg av informasjonen til politikerne.

4.2 Bruk av befolkningsprognoser i kommuneplan- og økonomiplanarbeidet

Leder for geodata opplyser i intervju at hun er med i prosjektgruppa for kommuneplanarbeidet. Der er de sju til åtte personer, med fem fra plan og strategi, samt seksjonsleder for styring og virksomhetsutvikling. I denne gruppen blir planprogrammet oppdatert. Kommunen arbeider med ny kommuneplan nå som skal revideres i løpet av 2020. Den ligger ute til høring fra juni til september 2020. Den planlegges vedtatt i kommunestyret i november 2020.

Videre forklarer leder for geodata i intervjuet at kommuneledelsen tar med seg befolkningsprognosene inn i arbeidet med økonomiplanen. Leder for geodata er sjelden med på hele prosessen i andre planarbeider enn kommuneplan og økonomiplan. Når det utarbeides andre planer i kommunen som for eksempel skolebruksplan deltar hun ikke aktivt i arbeidet, men bistår med prognosene etter behov.

I noen tilfeller trenger enhetene bare tilgang til prognosen, mens andre trenger mer informasjon og bistand.

4.2.1 Rutiner for bruk av befolkningsprognoser

I intervju opplyser leder for geodata om at det ikke er noe spesielle rutiner når det kommer til samarbeid med helse, omsorg og mestring. Hun nevner heller ingen andre sektorer der det er samarbeidsrutiner. Prognosen tilpasses sektorenes behov. Det er mye uformell kommunikasjon og leder geodata opplever at hun vet hvordan hun skal tilpasse prognosene til sektorens behov. Det hender at de ønsker annen informasjon, men prognosene er nå såpass tilpasset at det er sjeldent det kommer slike forespørsler. Hun gir data på skolekretser, ikke grunnkretser (noe annet er sterkt frarådet av Kompas). Veiledende inntaksområder (skolekretser) og grunnkretser bør følge hverandre (siden det er hensiktsmessig). Dette bestemmer SSB og det er deres ansvar. I Lørenskog er ikke grunnkrets og skolekrets sammenfallende, men som nevnt over har de har en rutine for beregning av fordelingen av innbyggere innenfor et område (GEO - 02 Regioninndeling).

4.2.2 Befolkningsprognoser i kommunens planer

Revisjonen har sett på ulike overordnede planer i kommunen for å se hvordan befolkningsprognosene tas i bruk her. Vi finner befolkningsprognosene igjen i kommunens ulike planer på ulike måter. I utkast til ny samfunnsdel i kommuneplanen (under kapittelet Vekst og demografi i Lørenskog) står det beskrevet at endret boligpolitikk i regionen har ført til en kraftig boligvekst. Videre står det at «[i] dag er i overkant at 2000 nye boliger under oppføring. Disse er forventet innflyttingsklare innen fire år. I tillegg er det regulert ytterligere 2500 boliger.» De har her også konkretisert hva disse tallene vil si:

Hvis befolkningsveksten blir som dagens prognoser anslår, får vi gjennomsnittlig årlig vekst på 2,6% de neste 10 årene. Hvert av disse årene vil det gi:

- 80 flere barnehagebarn
- 145 flere skoleelever
- 130 flere personer over 80 år

Ofte er befolkningsprognosene indirekte og ikke eksplisitt beskrevet. For eksempel står det i Boligplan 2019-2026 at «[p]lanen bygger på flere utredninger» (s. 4) og «[i] utredningen for boligplanen er det gjort en analyse av hvem som trenger ulike typer boliger, og hvordan man forventer at dette utvikler seg i årene som kommer» (s. 5). Det står også konkret at «[d]et forventes bygging av 690 nye boliger i gjennomsnitt per år i perioden 2018-2025 og 400 i perioden 2026-2040» (s. 9).

Boligplanen er i stor grad fundert på kommunens Helse- og omsorgsplan 2015-2026. Dette er en overordnet, strategisk plan for alt utviklingsarbeidet i helse- og omsorgssektoren i Lørenskog.

Konseptvalgutredningen (Lørenskog kommune 2018) danner grunnlaget for kommunens Boligplan 2019-2026. Utredningen tar for seg alle innbyggerne som har et tjenestebehov knyttet til bolig. I denne står det om forventet utvikling i boligbehovet, at det er knyttet stor grad av usikkerhet til prognoser som grunnlag for å estimere hvor mange som vil ha behov for bistand i forbindelse med bosituasjonen

i perioden. Denne usikkerheten er i hovedsak knyttet til hvor mange som forblir boende i egen bolig livet ut, samt medisinske og teknologiske framskritt (s. 39). Videre står det at

[d]et etterspørselsbaserte boligbehovet avhenger dermed av samspillet mellom befolkningsvekst, boligmarkedet, befolkningens helseutvikling, utvikling av medisinske muligheter og velferdsteknologiske løsninger, samt offentlig- og privat tjenestetilbud – for å nevne noen av de viktigste faktorene (ibid.).

I kommuneplan 2015-2026 står det at kommunens vekst og utvikling «forutsetter en befolkningsutvikling med en aldersstruktur som understøtter en robust og forutsigbar kommuneøkonomi og som skaper handlingsrom for utvikling av et godt tjenestetilbud» (s. 8). Videre er det presentert en forventet innbyggervækst fram mot 2025 (tall fra Rambøll) og to mål for befolknings- og boligutviklingen (s. 11):

- Lørenskog kommune skal tilrettelegge for en årlig gjennomsnittlig befolkningsvekst på opptil 2 %.
- Boligbyggingen skal understøtte forventet befolkningsvekst i kommuneplanperioden og i alle nye boligområder skal variasjon og kvalitet vektlegges.

De to målene blir gjentatt blant annet i perspektivmeldingen 2019-2022, som er kommentert under.

I kommunens temaplan for landbruk 2017-2028 diskuteres befolkningsvekst og boligutbygging opp mot jordvern og sikring av jordbruksareal.

I kommunens perspektivmelding med økonomiplan 2019-2022 så er det et kapittel om befolkning. Her presenteres historisk befolkningstall, med tall fra SSB, der det kommenteres at veksten har vært stor. Det er også presentert tall for boligutvikling, der disse er framskrevet. Her er kilden ikke opplyst, så det antas at dette er kommunens egne tall. Det kommenteres under at

«[d]et er boligbyggingen som styrer befolkningsveksten, og som i sin tur er drivkraften i næringsutvikling og tjenestetilbud. Et godt befolkningsgrunnlag gir gode muligheter for å utvikle og opprettholde et godt tjenestetilbud og et levende lokalsamfunn» (s. 18).

Det kommenteres også her at SSBs prognoser har vært lite treffsikre, og at kommunen derfor har utarbeidet egen prognose med en vekst på i gjennomsnitt 3 % i kommuneplanperioden. Videre står det at usikkerheten for utbyggingen er proporsjonal med tiden. Videre presenteres det en prognose for befolkningsvekst fram mot 2037. Senere i planen vises det til befolkningsveksten i forbindelse med beregning av rammetilskudd, veksttilskudd og skatteinngang (s. 27). Det står også, i forbindelse med risikoanalyse, at «[g]runnlaget for den langsiktige investeringsplanen og driftsanalysen bygger på siste befolkningsprognose» (s. 75).

I kommunens økonomiplan 2019-2022 presenteres befolkningsprognosen fram til 2022. Det presenteres også en prosentuell endring i alderskategoriene for perioden 2018-2022. Planen legger veksten til grunn for etablering av flere barnehageplasser og utvidelse av skolene. Det kommenteres også at en større andel eldre i kommunen, vil føre til et behov for et større kommunalt tilbud. I dokumentet står det også at befolkningsveksten fører med seg økte skatteinntekter samt

rammetilskudd og veksttilskudd. Det bemerkes også at det er en økning av antall som flytter til kommunen med omfattende behov for NAV-hjelp.

Vi vil i det neste kapitlet diskutere mer spesifikt det som omhandler tjenestetilbudet til eldre.

5 PLANLEGGING OG TJENESTETILBUDET FOR ELDERE

Vi så i forrige kapittel hvordan Lørenskog kommune utformer befolkningsprognoser og benytter dem i kommunens overordnede planer. I dette kapittelet ser vi på hvordan kommunen bruker disse prognosene i planleggingen og utformingen av tjenestetilbudet for eldre.

Revisjonen legger til grunn i undersøkelsen at det er noen elementer som peker seg ut som ekstra viktige når kommunen planlegger tilbudet til eldre; kompetanse, boliger og brukermedvirkning. Dette beskrives nærmere mot slutten av kapittelet.

Følgende problemstilling, med tilhørende revisjonskriterier, legges til grunn i kapittelet:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad benyttes befolkningsprognosene til å planlegge og utforme tjenestetilbudet til eldre?	→ Lørenskog kommune bør bruke befolkningsprognoser når de planlegger tjenestetilbudet til eldre i kommunen.

5.1 De eldre i Lørenskog kommune

Lørenskog kommune har i Helse- og omsorgsplanen 2015-2026 (s. 12) skrevet om ulike grupper av eldre:

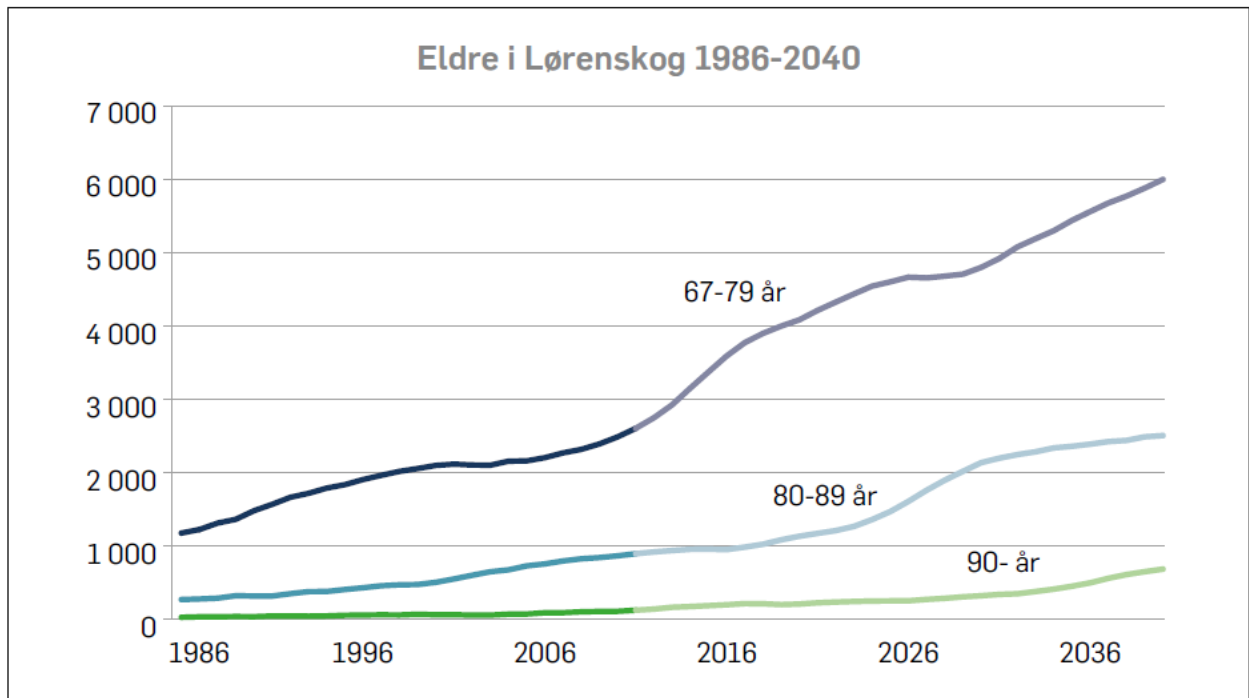
SÆRLIGE UTVIKLINGSTREKK FOR ELDERE

Framskrivning av befolkningsutviklingen viser tre «aldersbølger»:

- Etterkrigstidens store barnekull fører til at aldersgruppen 67-79 år vil ha den sterkeste veksten i planperioden, og vil i vesentlig grad ha behov for tjenester i hjemmet. Tverrfaglig samarbeid vil i denne sammenhengen være viktig.
- Aldersgruppen 80 – 90 år øker betraktelig på 2020-tallet, noe som vil medføre tjenester i hjemmet, institusjonsplasser eller alternative tilrettelagte boformer.
- Gruppen over 90 vil ha en beskjeden økning i planperioden, men øker relativt mer fra 2040. Dette vil medføre økt behov for tjenester i hjemmet, institusjonsplasser eller alternative tilrettelagte boformer.

Videre skriver kommunen i planen at det er positivt at eldre får bedre helse og økt levealder, men at flere eldre vil kunne ha et økt behov for tjenester fra kommunen. I planen presenteres også grafen under, som viser antall eldre i årene som kommer.

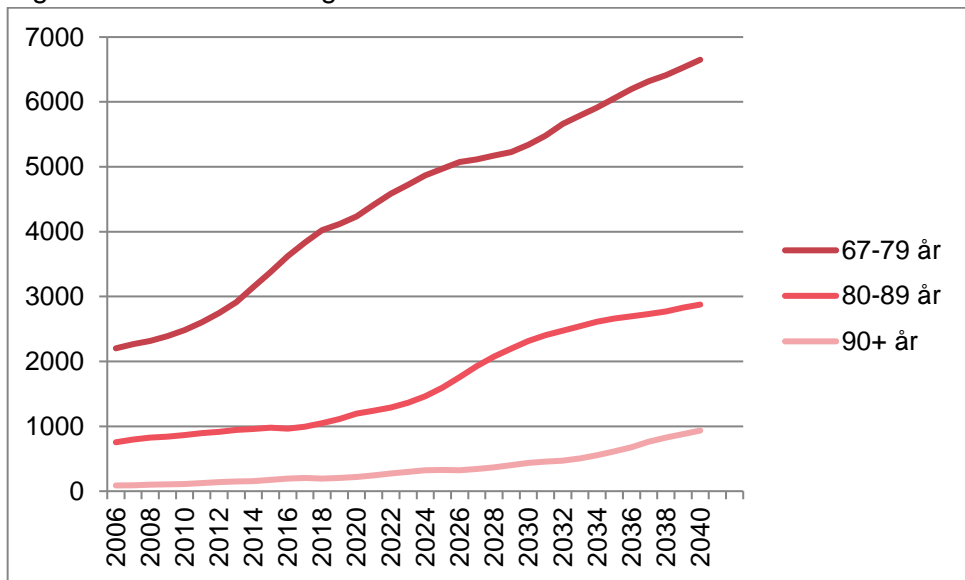
Figur 2 Eldre i Lørenskog 1986-2040



Kilde: Lørenskog kommune, Helse- og omsorgsplan 2015-2026

Når vi ser på nyere prognosene fra kommunen, ser vi at antallet vil fortsette å øke en stund framover:

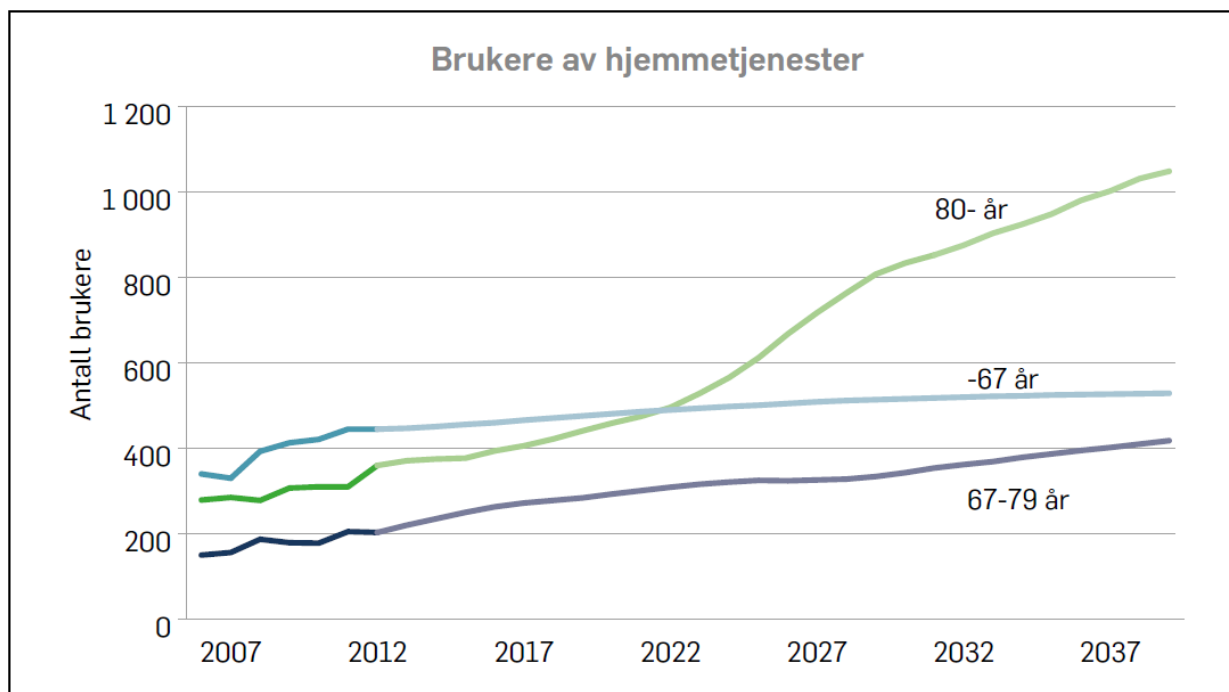
Figur 3 Eldre i Lørenskog 2006-2040



Lørenskog kommune 2019, Befolkningsprognose 2019-2040, Aldersgruppering fordelt på helse (versjon 190612)

I Helse- og omsorgsplanen har kommunen også presentert to framskrivinger, én for brukere av hjemmetjenester og én for brukere av institusjon. Det er lagt til grunn at dekningsgradene for de ulike aldersgruppene videreføres på samme nivå som i 2013

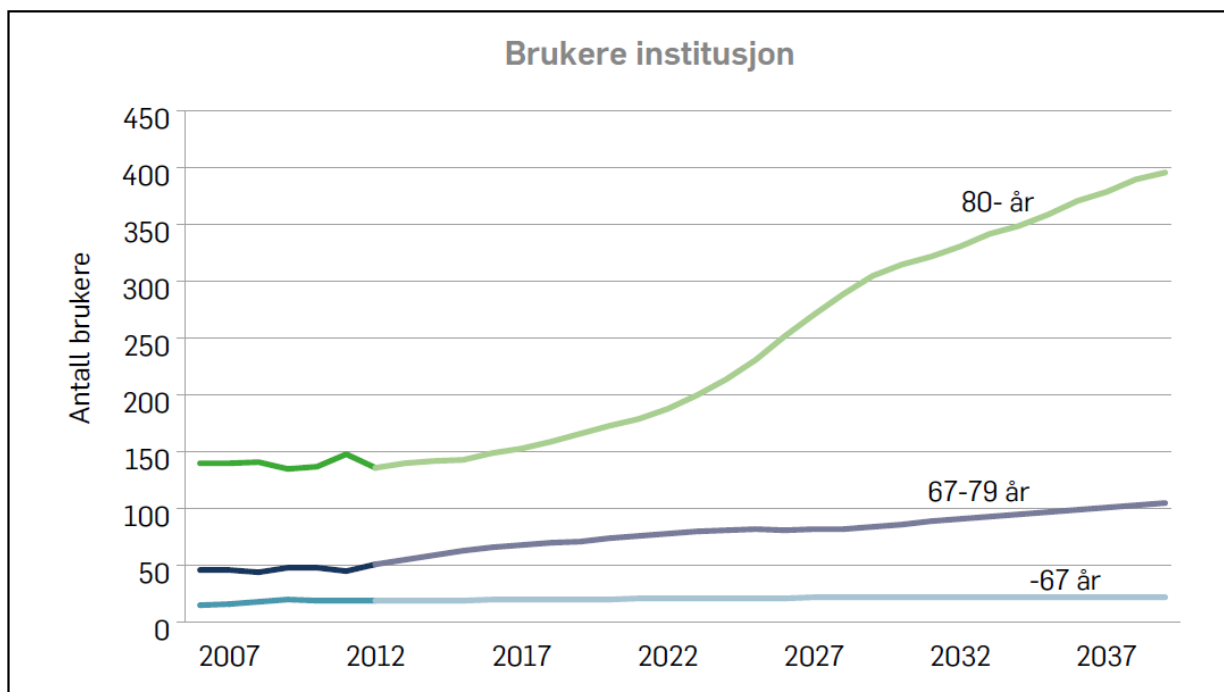
Figur 4 Brukere av hjemmetjenester



Kilde: Lørenskog kommune, Helse- og omsorgsplan 2015-2026

Vi ser her at det er en forventet økning av brukere i alle alderskategorier, men særlig i kategorien for de over 80 år. For denne aldersgruppen er det forventet at antall brukere skal passere gruppen med de under 67 år om få år.

Figur 5 Brukere av institusjon



Kilde: Lørenskog kommune, Helse- og omsorgsplan 2015-2026

For brukere i institusjon ser vi at det er en forventet økning i kategoriene 67-79 år og for de over 80 år, men ingen økning for de under 67 år. Det er en særlig kraftig økning for de over 80 år.

5.2 Planer i helse, omsorg og mestring

I kommunens arbeid for å planlegge og utarbeide et tjenestetilbud til de eldre innbyggerne, er det flere planer og strategier kommunen skal arbeide etter. Helse- og omsorgsplanen og Boligplanen er sentrale planer for arbeidet.

5.2.1 Helse- og omsorgsplan 2015-2026

Helse- og omsorgsplan 2015-2026 er en overordnet, strategisk plan for alt utviklingsarbeid i helse- og omsorgssektoren i Lørenskog. I kommunens planleggingsarbeid, når det kommer til tjenestetilbudet til eldre, er det Helse- og omsorgsplanen som er hovedplanen som helse- og omsorgssektoren jobber etter. Dette bekreftes av assisterende kommunalsjef i helse- og omsorgssektoren.

Det står i innledningen til planen at de har forsøkt å se 12 år inn i framtiden, med det de hadde av kunnskap om forventet utvikling i befolkningen, økonomi, teknologi og innenfor deres fagområder. Målet er å innrette tjenestene slik at kommunen også i 2026, er et godt sted å bo med gode velferdsordninger. Det nevnes allerede i forordet at befolkningsveksten i kommunen kommer til å være ganske høy og at det vil være en vekst i antall eldre. Denne endringen ligger som et premiss i planen og det argumenteres for at for å få til en bærekraftig utvikling, må sektoren tenke nytt. Noen hovedpunkter som nevnes i forordet er:

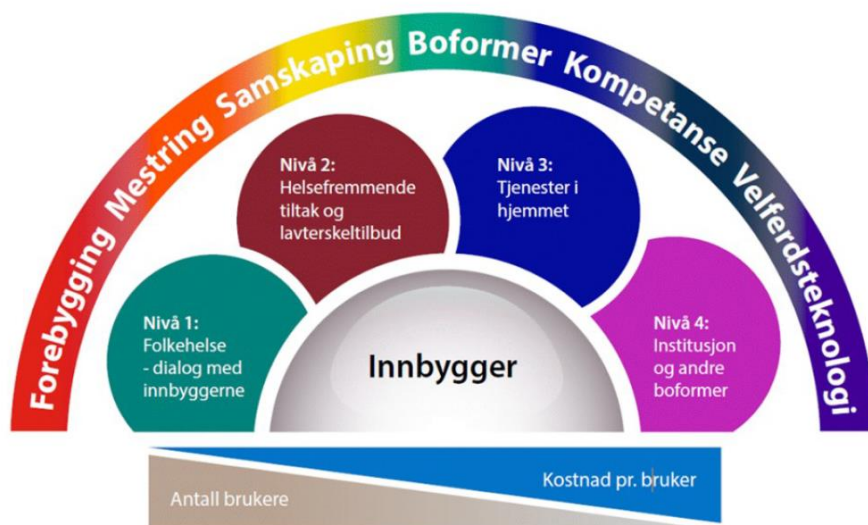
- Innbyggerne gis mulighet for å ta et større ansvar for eget liv og egen helse, samt at kommunen må legge bedre til rette for å støtte oppunder innbyggernes egne initiativ til helsefremmende aktivitet og frivillig arbeid.
- Sektoren skal styrke den forebyggende innsatsen, for å oppnå helsegevinst for flest mulig.
- Når innbyggerne opplever helseutfordringer, skal det tilbys tverrfaglige tjenester slik at utviklingen snus eller reduseres tidlig.
- Sektorens tjenester skal bygge på folks egen motivasjon, og styrke innbyggernes egne ressurser.
- Det vil fortsatt være behov for institusjoner i årene framover.
- Disse vil bli mer spesialiserte, samt at det vil være behov for å utvikle flere alternative boformer hvor innbyggerne fortsatt kan bo, også når de har behov for heldøgns pleie og omsorg.

Et hovedgrep med planen er å styre en større del av sektorens ressurser fra kostnadskrevede tjenester til helsefremmende og forebyggende arbeid som styrker innbyggernes livskvalitet, selvbestemmelse og helse. De seks hovedstrategiene som blir presentert i planen er:

- Forebygging
- Mestring
- Samskaping
- Boformer
- Kompetanse
- Velferdsteknologi

Lørenskog bygger, som mange andre kommuner, tildelingen av tjenester på BEON-prinsippet (Beste Effektive Omsorgs-Nivå). Det vil blant annet si at kommunen skal tenke på et helhetlig pasientforløp og på hvilket nivå det er mest hensiktsmessig å gi hjelp. Under ser vi «helse- og omsorgsblomsten», som viser sammenhengen mellom kommunens seks hovedstrategiene og de fire nivåene.

Figur 6 Helse- og omsorgsblomsten



Figur 1- Helse- og omsorgsblomsten: En visualisering av tilbudet i Lørenskog kommune, med innbyggeren i sentrum og fire nivåer for innbyggernes behov for helse- og omsorgstjenester.

Lørenskog kommune, Boligplan 2019-2026, s. 6

Assisterende kommunalsjef i helse- og omsorgssektoren sier i intervju med revisjonen at demografien ser ganske annerledes ut enn da den ble laget i 2015, så planen skal nå revideres. Det er i hovedsak veksten som er annerledes, da den er høyere enn de forutså i 2014. Ellers mener han strategiene holder seg godt fortsatt.

5.2.2 Boligplan 2019 – 2026

I utredningen for Boligplanen er det gjort en analyse av hvem som trenger ulike typer boliger, og hvordan man forventer at dette utvikler seg i årene som kommer. Denne planen baserer seg på strategier i Helse- og omsorgsplanen. Kommunemålet for Boligplanen bygger på Helse- og omsorgsplan 2015-2026 og eksisterende Boligplan 2013-2016:

Sikre at innbyggere som ikke kan løse sine boligbehov i det ordinære boligmarkedet, får nødvendig råd eller bistand til å klare seg på egenhånd, eventuelt ved mottak av tjenester eller et tilrettelagt botilbud (Boligplan 2019-2026, s. 5).

Vi se under hvordan prognosene er brukt i Boligplanen:

Figur 7 Boligtyper - antall

Boligtyper	Fremskrevet antall 2016 - 2026	Justert for prognoser 2018 - 2026	Justert for kommunale mål	Justert for "Friske år" 2018- 2026
Sykehjemsplasser: Reduseres med 45% og bygges som omsorgsboliger med tjenestetilbud	216	241	409	225
Omsorgsboliger: Reduseres med 45%	150	168		
Tilrettelagte boliger:	47	45	45	45
Øvrige boliger med døgnbemanning:	5	5	5	5
Ordinære boliger og bofellesskap	122	122	0	0
Tilvisningsleiligheter for økonomisk vanskeligstilte		150	150	150
Sum	540	731	609	425

Kilde: Boligplan, Behov

Kolonne to er basert på framskrivninger i behovsanalysen fra kommunestyrets sak 13/16, som ble utarbeidet i forbindelse med rullering av Boligplanen. I saksframlegget står det at «[e]t sentralt moment i arbeidet med å rullere Boligplanen er å utarbeide en behovsanalyse som kan belyse det fremtidige behov for kommunale boliger og tjenester knyttet til disse» (s. 2). Antallet sykehjemsplasser, omsorgsboliger og tilrettelagte boliger i kolonne tre er justert i henhold til nye kommunale prognoser i 2018 (sak 022/18, behandlet i kommunestyret 14. mars 2018).

Boligplanen har fire overordnede strategier som er knyttet til de fire nivåene i helse- og omsorgsblomsten vi så over:

1. Gi råd og veiledning i forbindelse med innbyggernes bosituasjon
2. Støtte innbyggere i en vanskelig situasjon til et verdig liv og en akseptabel bopel
3. Bistå beboere med behov for tilrettelegging, relevante hjelpemidler og tjenester i egen bolig
4. Sikre bolig for innbyggere med behov for døgnskunterlig bistand.

I Boligplanen (i kapittelet om Helse- og omsorgsplan 2015-2026) står det at kommunen, ifølge tall fra Kostra i 2018, har hatt en høyere andel sykehjemsplasser enn de fleste av kommunene rundt seg. Videre står det at utviklingen i kommunene rundt, tilsier at de i planperioden kan holde antallet institusjonsplasser og samlokaliserte boliger på samme nivå som i dag.

Assisterende kommunalsjef for helse og omsorg opplyser i intervju at det i Boligplanen planlegges for alle former for kommunale boliger. Boligene kan være like for ulike grupper, men tjenestene i boligene tilpasses blant annet ved hjelp av velferdsteknologi og innbyggerens individuelle behov. Det ble satt ned et tverrpolitisk utvalg, som nå er oppløst, i forbindelse med utarbeidelse av Boligplanen. Kommunalsjef peker på at dette er et bidrag til en bred politisk enighet om planen, men det er en risiko i at det er vanskelig å anslå hvor mange heldøgns omsorgsplasser man vil trenge framover. Det kan være 30-40 prosent flere eller færre. Lørenskog kommune har estimert at de trenger 425 boliger i perioden frem til 2026. Dette er alle type boliger, og ikke bare boliger til heldøgns omsorg. Boligplanen ble vedtatt av politikerne. Det ble gjort et tilleggsvedtak om at det rapporteres løpende til politikerne årlig om behov for heldøgns omsorgsplasser (først og fremst). (Det er en fare for overetablering av antall omsorgsboliger/sykehjemsplasser og det er dårlig økonomi. Politikerne ønsker derfor oppdaterte tall årlig for å vurdere risiko løpende).

Fordi mange, og kanskje særlig seniorer, flytter fra eneboliger til lettstelte leiligheter hvor mange vil kunne bo livet ut, er det en fare for overetablering, dersom man i Boligplanen legger opp til at like mange eldre som tidligere, vil ha behov for tilrettelagt omsorgsbolig (Boligplan 2019-2026).

5.2.3 Framgangsmåte ved utarbeidning av planer i sektor for helse, omsorg og mestring

I e-post fra kommunaldirektør teknisk 28.11.19 får vi opplyst at kommunen ikke har skriftlige rutiner for bruk av befolkningsprognoser i helse- og omsorgsarbeidet, som er særlig rettet mot eldre.

Revisor får opplyst i intervju med assisterende kommunalsjef for helse og omsorg at i forbindelse budsjett og økonomiplanen brukes befolkningsprognosene, Kostra og egne tall og styringstall. Det oppgis videre at sektoren har et litt sterkere / mer aktivt forhold til befolkningsprognosene nå enn før. Helse og omsorg tar utgangspunkt i Kostra og lager planer selv. Ansatte fra budsjett og finans i kommunen har laget et opplegg med faste indikatorer som man kan følge fra år til år, kalt et Kostra-hefte.

Videre får vi opplyst at administrasjonen i helse og omsorg også utarbeider en kvalitetsrapport. De sender ut en spørreundersøkelse til alle virksomhetene tre ganger i året der de rapporterer, tar inn avvik, ol. De legger fram en statussak for politikerne årlig.

Assisterende kommunalsjef for helse og omsorg sier at samhandling og forvaltning ikke bare ser på vekst og på Kostra, men tar ut rapporter fra Profil og bruker dette som styringsdata. Et eksempel kan være kjøp av sykehjemsplasser. Kommunen ansatte i fjor en samfunnsøkonom som kun skal jobbe med styringsdata for helse, omsorg og mestring, og som skal supplere data fra Kostra. I 2021 vil man ha gode styringsdata, og dette kan for eksempel brukes i rullering av Boligplan neste år. Dette legger et godt grunnlag for å planlegge tjenestene.

Assisterende kommunalsjef peker i intervju videre på at befolkningsprognosene er overordnede, og er tilpasset sektoren. Kommunen forventer vekst i ulike aldersgrupper. Så må de regne videre på dette i forhold til erfaringsdata, og planlegge kapasitet ut ifra dette. Han mener kvaliteten på tallene øker hvert år. Sektoren har også et mer bevisst forhold til tallene nå enn før, og dermed blir planleggingen bedre. De har nå gode verktøy for å lage fornuftige planer og jobber ut fra et årshjul.

5.2.4 Planlegging av boligtilbudet til eldre og tjenestetilbudet til eldre

Som nevnt i innledningen til kapitlet så mener revisjonen at det er noen elementer som peker seg ut som ekstra viktige når kommunen planlegger tilbudet til eldre, herunder kompetanse, boliger og brukervedvirkning.

Kompetanse

Som vi ser over så er «kompetanse» én av seks hovedstrategier i kommunen. I Helse- og omsorgsplanen står det at «Lørenskog kommune er ledende innen utvikling av kunnskap og kvalitet innen helse- og omsorgstjenester og er sentral som pådriver i arbeidet» (s. 28).

Videre står det at kompetanseutviklingen skal underbygge hovedstrategiene i planen. Det understrekes i planen at det må satses på å ansette helsepersonell med riktig kompetanse i forhold til de tjenestutfordringene sektoren har. Det må også satses på å utvikle de ansattes kompetanse for å møte nye utfordringer. Videre står det at det er nødvendig med systematisk arbeid for å rekruttere, beholde og utvikle ansatte, og skape et godt omdømme.

I Helse- og omsorgsplanen står det at kommunen har en kompetanseplan som må fokusere på spesielle faglige utfordringer innen særskilte områder, samt spesielle brukergrupper og sykdommer. Assisterende kommunalsjef oppgir at de har en vedtatt kompetanseplan i sektoren. Videre forklarer han at kommunen for to år siden etablerte en fag- og innovasjonsenhet. Her er det 13-14 årsverk som kun jobber med å utvikle kompetanse i denne sektoren. Det bevilges midler fra fylkesmannen, ellers finansieres enheten av kommunen (omkring 70-30-fordeling). Fag- og innovasjonsenheten har i samarbeid med virksomhetene plukket ut sju-åtte fokusområder man jobber med, blant annet demens, ernæring, velferdsteknologi og hverdagsmestring.

Ifølge assisterende kommunalsjef for helse og omsorg, så er Lørenskog vertskommune for utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester i Viken. Det samarbeides først og fremst om kompetanse. Senteret jobber mer utadrettet. Arbeidsfordelingen er slik at den jobber på oppdrag fra fylkesmannen og direktoratet, mens fag- og innovasjonsenheten jobber på oppdrag fra kommunalsjef.

Boliger

I Helse- og omsorgsplanen står det at en økende andel av befolkningen sier at de ønsker å bo i egen bolig så lenge som mulig. Institusjon kan være riktig for de som har omfattende behov for bistand og

omsorg, men for de som ikke har det, må kommunen sørge for tilstrekkelig oppfølging på andre måter. Det står også i planen at «[k]ommunen bør bidra aktivt til utvikling av mer varierte og tilpassede boformer i samarbeid med både enkeltpersoner og private aktører» (s.15).

Assisterende kommunalsjef for helse og omsorg opplyser om at han deltar i dialogkonferanse med det private næringsliv, der målet er å finne nye løsninger rundt boliger. Det er en del av strategien i Boligplanen og Helse- og omsorgsplanen å finne nye løsninger.

Brukermedvirkning

Assisterende kommunalsjef oppgir at sektoren jobber med et paradigmeskifte fra nasjonalt hold, med bruker i sentrum, der det er viktig å spørre bruker om «Hva er viktig for deg?»⁷. Han peker på viktigheten av å bygge opp en ny kultur knyttet til dette. Videre sier han at det er vanskelig å vurdere hvor langt kommunen har kommet; de har tatt lange steg, men har fortsatt en vei å gå. Arbeidet henger tett sammen med mandatet til fag- og innovasjonsenheten. Måten man forsøker å implementere den endrede tankegangen på er blant annet gjennom møter i utvidede ledergrupper, der man ovenfra prøver å påvirke nedover. Han oppgir at andre land har kommet lenger i arbeidet med et slikt paradigmeskifte, for eksempel Danmark og Sverige. I disse landene har dette med hverdagsmestring og det å sette innbyggeren i sentrum vært praksis i mange år. Det er viktig å få i gang en dialog med innbyggerne, mange opplever mangel på koordinering, for eksempel at det er for mange innom fra hjemmetjenesten og at de ikke får være med på å lage tiltaksplaner. Bare ved å etablere en dialog har man kommet langt. Målet er koordinerte tjenester, slik at bruker opplever tjenestene som er et slags sikkerhetsnett.

Velferdsteknologi

Velferdsteknologi er et felt som gir muligheter for å organisere omsorgstjenestene annerledes for å kunne møte framtidens behov for tjenester. På mange måter oppsummerer dette feltet de tre overnevnte temaene, kompetanse, bolig og brukermedvirkning. Som kommunen skriver i sin Helse- og omsorgsplan «[v]elferdsteknologi er ett av tiltakene som kan gjøre oss i stand til å jobbe annerledes (s. 29).

Kommunen har en strategiplan og en tiltaksplan for velferdsteknologi, som bygger på Helse- og omsorgsplanen. Strategiplanen skal gi konkrete forslag til hvor sektoren skal begynne for å utvikle velferdsteknologi til å bli en integrert del av tjenestene. Tiltaksplanen beskriver hvilke tiltak helse- og omsorgssektoren skal starte med de nærmeste årene. Det står også at det er naturlig at denne tiltaksplanen revideres og rulleres årlig.

Det står i strategiplanen at målet kommunen har med innføring og utvikling av velferdsteknologiske løsninger er å (s. 4):

- Styrke den enkeltes mulighet til å klare seg selv i hverdagen og mestre egen livssituasjon, og gi økt livskvalitet.
- Øke trygghet for brukerne og deres pårørende gir økt pasientsikkerhet.

⁷ <https://www.fhi.no/kk/forbedringsarbeid/pasientforlop/hva-er-viktig-for-deg-en-retningsendring/>

- Effektivisere omsorgstjenestene, jobbe «smartere», og derved oppnå en mer effektiv bruk av ressursene.
- Økt kvalitet i tjenestene

Tiltaksplanen skisserer flere tiltak som baseres på ni prinsipper i strategiplanen:

Prinsipp 1: Velferdsteknologi er tjenesteinnovasjon

Prinsipp 2: Begynne med de løsningene som har mulighet for å settes i drift på kort sikt

Prinsipp 3: Følge definerte standarder

Prinsipp 4. Bygge opp kompetanse

Prinsipp 5: Valg av løsninger skal i størst mulig grad kunne brukes både for hjemmeboende, i institusjoner og bo-tilbud

Prinsipp 6: Innovative anskaffelser skal brukes der det er hensiktsmessig

Prinsipp 7: Velge løsninger som gir effekt

Prinsipp 8: Arenaer for behovskartlegging og brukerinvolvering skal alltid etableres

Prinsipp 9: Hverdagsteknologi er forebyggende tiltak

Assisterende kommunalsjef for helse og omsorg, sier i intervju at de nåværende behovene kan også i økende grad dekkes gjennom trygghets- og velferdsteknologi, for at innbyggerne kan bevare selvstendighet og trygghet i eget hjem. Videre opplyser han om at kommunen planlegger å satse mer på hjemmebaserte tjenester framover.

Assisterende kommunalsjef opplyser videre om at kommunen leder et samarbeidsprosjekt som heter «spredningsprosjekt», der også Rælingen og Lillestrøm er med. Kommunene har flere av de samme utfordringene. I prosjektet jobber man med å implementere og spre teknologiløsninger, for eksempel digitale trygghetsalarmer og elektroniske medisindispensere. Assisterende kommunalsjef peker på at den demografiske utviklingen krever at man jobber på andre måter enn før, 80 prosent handler om å endre arbeidsprosesser, 20 prosent om «dingsene». Det samarbeides mest om arbeidsprosessene i spredningsprosjektet.

Andre prosjekter

Assisterende kommunalsjef for helse og omsorg opplyser om at han er med i et prosjekt i forbindelse med målsetningen om at Lørenskog skal bli en aldersvennlig kommune. Prosjektgruppen jobber med tiltak som etableres for å tilrettelegge bedre for eldre, som for eksempel uteareal, belysning og transport. Prosjektgruppen har pekt ut fem innsatsområder: kultur og møteplass, mobilitet, dialog, boliger, fysisk aktivitet og kommunikasjon og medvirkning.

6 REVISJONENS VURDERING OG KONKLUSJON

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunen legger til rette for at det kan gjennomføres grundige (framtid)analyser av befolkningsvekst og befolknings sammensetning. Lørenskog kommune er en kommune med mye tilflytting og boligbygging og gode prognoser knyttet til befolkningsvekst og -sammensetning er derfor ekstra viktig. Det går frem av undersøkelsen at det ikke er hensiktsmessig for kommunen å lene seg på SSBs befolkningsframskrivninger alene, da disse er for upresise. Kommunen utarbeider derfor sine egne prognoser årlig. Det er kun én person i kommunen som jobber med prognosene, men det er laget rutiner for arbeidet og Kompas/COWI beskrives som en viktig ekstern ressurs. Revisjonens vurdering er derfor at det er lagt godt til rette for at det kan utarbeides grundige befolkningsprognoser.

Videre legger revisjonen til grunn at disse befolkningsprognosene skal benyttes i kommuneplan- og økonomiplanarbeidet. Revisjonen har gjennomgått en rekke sentrale planer i kommunen, blant annet kommuneplan og økonomiplan, og finner at befolkningsprognosene ligger som et grunnlag i planene. Som et eksempel så ser vi i utkastet til ny samfunnsdel i kommuneplanen at befolkningsprognosene brukes for å beregne økning i antall barnehagebarn, skolebarn og innbyggere over 80 år, som kommunen vil ha om ti år. I økonomiplanen står det at befolkningsveksten vil kreve en økning i behov for kommunale tilbud, men at befolkningsveksten også fører med seg økte skatteinntekter samt rammetilskudd og veksttilskudd.

Når det gjelder i hvilken grad befolkningsprognosene brukes til å planlegge og utforme tjenestetilbudet til eldre, har revisjonen særlig sett på planlegging knyttet til kompetanse, bolig og brukermedvirkning. De sentrale overordnede plandokumentene for planlegging av tjenestetilbudet til eldre er Helse- og omsorgsplanen og Boligplanen. Helse- og omsorgsplanen er hovedplanen som helse- og omsorgssektoren jobber etter. En høy befolkningsvekst og en økning i antall eldre ligger som et premiss for hovedstrategiene som skisseres. Boformer er én av seks strategier som trekkes fram i Helse- og omsorgsplanen, sammen med blant annet kompetanse og velferdsteknologi. Videre står det at kompetanseutviklingen skal underbygge hovedstrategiene i planen. Kommunens boligplan dreier seg om planlegging av alle typer kommunale boliger, og er en sentral plan i arbeidet med å sikre alle eldre et godt sted å bo i kommunen. Befolkningsprognosene legges her til grunn for antall og type boliger kommunen vil ha behov for i framtiden.

Undersøkelsen viser videre at kommunen jobber med flere prosjekter knyttet til tjenesteutvikling overfor de eldre, som blant annet skal bidra til økt kompetanse, samt bedre organisering og samhandling. I tillegg opplyses det i intervju at helse- og omsorgssektoren jobber med en omfattende kulturendring knyttet til det å sette bruker i fokus for tjenestene.

Det er ingen skriftlige rutiner knyttet til bruk av befolkningsprognoser i helse- og omsorgsarbeidet overfor de eldre. Revisjonens inntrykk er at det likevel er en systematikk knyttet til dette arbeidet. Sektorene som jobber opp mot eldre (særlig helse og omsorg og samhandling og forvaltning) bruker befolkningsprognosene, i tillegg til Kostra-tall, egne tall og styringstall for å lage egne planer. De bruker også tall fra Profil og spørreundersøkelser for å skrive rapporter, som igjen kan brukes for

planlegging framover. Det går fram av undersøkelsen at helse- og omsorgssektoren har et mer aktivt forhold til befolkningsprognosene nå enn før og at sektoren opplever at kvaliteten øker fra år til år.

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lov og forskrift

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Litteratur

COWI (2016) Lørenskog kommune, Planforutsetninger for Kompas-analyser, Dokumentasjon

Fylkesmannen i Oslo og Viken (2020) «Korrigert forventningsbrev til kommunene for 2020»

Fylkesmannen i Oslo og Viken (2019) «Fylkesmannens forventningsbrev for 2019»

Helse- og omsorgsdepartementet (2013) Meld. st. 34 2012-2013, Folkehelsemeldingen.

Helse- og omsorgsdepartementet (2013) Meld. st. 29 2012-2013, Morgendagens omsorg

Helse- og omsorgsdepartementet (2018) Meld. st. 15 2017-2018, Leve hele livet

Helse- og omsorgsdepartementet (2015) Demensplan 2020

Helsedirektoratet (2009) Migrasjon og helse – utfordringer og utviklingstrekk, IS-1663

Husbanken (2019) Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg

Kommunal- og regionaldepartementet (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner

Leknes, Stefan, Sturla A. Løkken, Astri Syse og Marianne Tønnessen (2018) Befolkningsframskrivingene 2018 - Modeller, forutsetninger og resultater, rapporter 2018/21

Lindberg, Jon Erik (2004) Brukerhåndbok: Kompas 7.0, Hentet 29.4.20 fra <https://docplayer.me/41030210-Brukerhandbok-kompas-7-0-jon-erik-lindberg-cowi-as.html>

SSB (2020) Nasjonale befolkningsframskrivinger, hentet 15.6.20 fra <https://www.ssb.no/folkfram>

Vetvik, Einar og Per Gunnar Disch (2017), Retorikk og Realiteter, Planlegging for framtidens helse- og omsorgsoppgaver i kommunene – 2015 – 2025

Kilder fra Lørenskog kommune

Lørenskog kommune (2019) Befolkningsprognose 2019-2040, Aldersgruppering fordelt på helse (versjon 190612)

Lørenskog kommune (2020) Befolkningsprognose - Bakgrunn og forutsetninger

Lørenskog kommune (2019) Befolkningsprognose Lørenskog kommune vs. SSB

Lørenskog kommune (2019) GEO - 01 Boligbyggeprognose – Rutine, Compilo

Lørenskog kommune (2019) GEO - 02 Regioninndeling, Compilo

Lørenskog kommune (2019) GEO - 03 Befolkningsprognose i KOMPAS – Rutine, Compilo

Lørenskog kommune (2014) Helse- og omsorgsplan 2015-2026

Lørenskog kommune (2015) Kommuneplan 2015-2026, Del 1 Mål og handling

Lørenskog kommune (2020) Kommuneplanens samfunnsdel, utkast juni 2020. Hentet 24. juni 2020 fra <https://planenvaar.no/samfunnsdelen-gir-retning-for-utviklingen>

Lørenskog kommune (2018) Konseptvalgutredning, Fremtidig boligbehov for innbyggere med behov for bistand tilknyttet bosituasjon 2018-2026 (versjon 1.1, ajourført per 18.9.18)

Lørenskog kommune (2019) Perspektivmelding med økonomiplan 2019-2022

Lørenskog kommune (2016) Strategiplan velferdsteknologi

Lørenskog kommune (2016) Tiltaksplan velferdsteknologi

Lørenskog kommune (2019) Økonomiplan 2019-2022 og årsbudsjett 2019

Revisjonens egenproduserte data

Referat fra intervju med leder for geodata 6.2.20

Referat fra intervju med assisterende kommunalsjef for helse og omsorg 18.2.20

Forsidefoto: Guillaume Techer fra Unsplash.com

VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Lørenskog kommune

Romerike revisjon IKS
Ringveien 42050 JESSHEIM
Karoline Hovstad

Unntatt offentlighet Om. § 5 første ledd

Saksbehandler / telefon
Knut Edvard Helland / 67 93 41 30Vår referanse:
19/6752- 8Deres referanse:
FR 13-19/277-20Dato:
17.08.2020**Tilbakemelding på forvaltningsrapport om befolkningsprognoser**

Rådmannen viser til foreleggelse av forvaltningsrapport om befolkningsprognoser, deres brev av 30.juni 2020, referanse FR 13-19/277-20. I brevet blir rådmannen bedt om en skriftlig tilbakemelding på revisjonens funn, vurderinger og anbefalinger. Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å belyse hvordan Lørenskog kommune utarbeider og bruker befolkningsprognoser til kommuneplanlegging av bolig- og tjenestetilbudet til eldre.

Nedenfor følger rådmannens tilbakemelding.

Lørenskog kommune har de siste årene hatt en svært høy befolkningsvekst. Denne befolkningsveksten ser ut til å være høy også i årene som kommer. For å vurdere bolig- og tjenestetilbudet for eldre i kommunen, er det derfor viktig med gode og treffsikre befolkningsprognoser. Det er som forvaltningsrapporten peker på ikke hensiktsmessig å benytte SSBs befolkningsframskrivninger alene. Lørenskog kommune har derfor valgt å utarbeide egne befolkningsprognoser årlig ved hjelp av programmet Kompas (utviklet av COWI AS).

Forvaltningsrapportens vurdering er at det er lagt godt til rette for at det kan utarbeides grundige befolkningsprognoser. Videre vises det til at helse- og omsorgssektoren har et mer aktivt forhold til befolkningsprognosene nå enn før og at sektoren opplever at kvaliteten øker fra år til år.

Forvaltningsrapporten viser også til noen områder som bør sees nærmere på. Rådmannen har kort kommentert disse nedenfor:

- Arbeidet med befolkningsprognoser er noe sårbart med hensyn til fravær og lignende da det er kun leder for geodata som jobber med utarbeidelse av befolkningsprognoser. Det er imidlertid etablert rutiner slik at andre raskt kan sette seg inn i arbeidet og de største sektorene har egne ressurser til å analysere resultatene. Rådmannen anser derfor ikke denne sårbarheten som kritisk.
- Det er i dag et samarbeid mellom økonomi og virksomhetsstyring, strategi- og samfunnsutvikling og geodata om befolkningsprognosen og denne presenteres også for rådmannens ledergruppe. Det er også samarbeidsrutiner mellom geodata og sektorene knyttet til befolkningsprognoser. Denne kommunikasjonen skjer i dag uformelt, blant annet i en egen gruppe under programmet Teams hvor befolkningsprognoser presenteres og drøftes.
- Helse-, omsorgs- og mestringssektoren benytter befolkningsprognoser i sin tjenesteutvikling. Selv om det ikke foreligger skrevne rutiner for arbeidet, ansees dette som grunnleggende informasjon når det skal legges planer. Det er etablert en praksis hvor befolkningsprognoser

Postadresse:
Lørenskog kommune
Postboks 304
1471 Lørenskog67 93 40 00
postmottak@lorenskog.kommune.no
www.lorenskog.kommune.no
Org.nr.: 842 566 142 (mva)Besøksadresse:
Rådhuset, Hasselvelen 6
1470 LØRENSKOGDokument-ID:
20/51848

tas inn i analysearbeidet der dette er naturlig, herunder budsjett- og økonomiplan, boligplanen mv.

Rådmannen vil takke Romerike revisjon IKS for et godt samarbeid i revisjonsprosessen og for revisjonens tilbakemeldinger. Dette har også vært et nyttig bidrag til å se på forbedringsområdene i det videre arbeidet rundt utarbeidelse og bruk av befolkningsprognoser.

Med hilsen

Ragnar Christoffersen
rådmann

Knut Edvard Helland
kommunaldirektør teknisk

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.