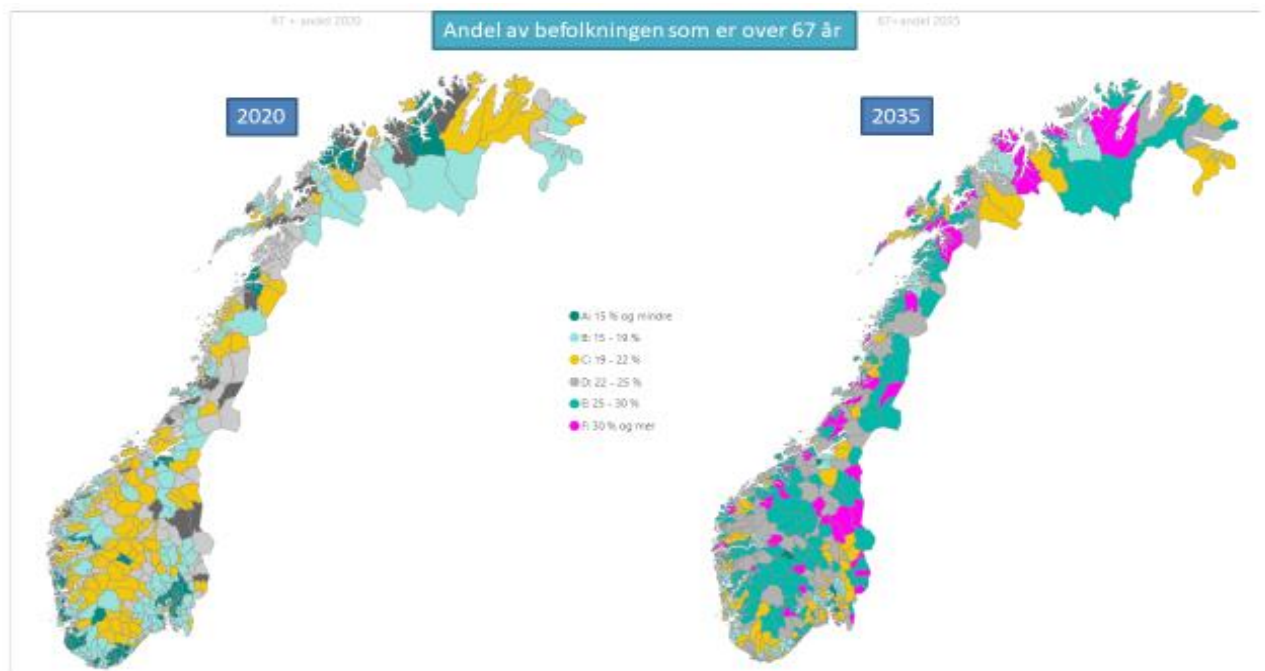




Undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser - fremtidens behov.



Innledning

KS gjennomførte i januar 2019 en undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser i alle landets kommuner. Kommunene er spurt om sine planer for ferdigstilling av antall nye plasser og utfasing av og fornyelse/moderniseringer av plasser i 2019 og i økonomiplanperioden¹. Undersøkelsen publiseres først nå grunnet manglende datasett fra Kostra.

Datagrunnlaget

225 av 422 kommuner 53,3 pst av kommunene svarte på undersøkelsen. Disse kommunene representerer til sammen 69,8 prosent av befolkningen. Tabell 1 viser fordeling på kommunegrupper og folketall.

Tabell 1: Kommunegrupper og folketall

Kommune- gruppe	Antall kommuner	Svar, antall kommuner	Svarprosent andel kommuner (%)	Befolkning totalt	Befolkning i kommuner med svar	Andel befolkning kommuner med svar
0 - 2 000	95	38	40,0 %	116 109	43 989	37,9 %
2 - 5 000	125	72	57,6 %	399 331	229 251	57,4 %
5 - 10 000	89	44	49,4 %	623 629	296 707	47,6 %
10 - 20 000	54	36	66,7 %	768 749	515 807	67,1 %
20 - 60 000	47	25	53,2 %	1 479 420	815 050	55,1 %
60 000+	12	10	83,3 %	1 940 974	1 816 180	93,6 %
	422	225	53,3 %	5 328 212	3 716 984	69,8 %

* Kommunesammenslåinger per 1.1.2019 er hensyntatt

Spørsmålene stilt i undersøkelsen

Spørsmål om 2019:

1. Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2019)?
2. Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig inneværende år (2019)?
3. Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2019)?
4. Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2019)?

¹ Det understrekes at økonomiplanene er rullerende, og det ble i undersøkelsen henvist til perioden 2019 til 2022. Det fremgår imidlertid av kommunenes besvarelser at gjeldende økonomiplan er lagt til grunn.

Spørsmål om økonomiplanperioden

5. Eventuelle kommentarer og merknader til økonomiplanperioden
6. Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig i planperioden (2019-2022)?
7. Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset i planperioden (2019-2022)?
8. Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål i planperioden (2019-2022)?

Datakvalitet

Responsandelen (både når det gjelder andel responderende kommuner i de ulike kommunegruppene og innbyggerandelen) gjør undersøkelsen representativ. Men tallene fra undersøkelsen, som baseres på rapportering fra 225 kommuner, må tolkes med varsomhet. Årsakene til det er flere:

Undersøkelsen er også i år preget av at rammene for rapportering av boliger og beboere i bolig med heldøgns omsorg inn til offentlige kilder (SSB Kostra) og Husbanken er forskjellige.

- Flere kommuner peker på at kommunesammenslåingene gjør det vanskelig å vurdere behovene og legge konkrete planer fremover i tid. Mange avventer kommunesammenslåing før de utformer og vedtar nytt planverk.
- En del kommuner oppgir at det, på grunn av den raske velferdsteknologiske utviklingen, er vanskelig å forutsi hvor mye teknologi vil bety for dimensjonering av tjenestene i fremtiden. Dette har blant annet sammenheng med at velferdsteknologi vil gjøre det mulig å tilby heldøgns omsorg i eget hjem i stadig større utstrekning.
- Datakvaliteten vil fortsatt være preget av at ny definisjon av heldøgns omsorg ikke er endelig implementert. Det er brukt tid på å implementere ny definisjon, men ny IPLOS-rapportering vil først være klar fra 2020.
- Om lag 2/3 av de som svarer har gjort vurderinger av fremtidige behov. De som ikke har det, oppgir i stor grad at dette enten skyldes kommunesammenslåing eller at de er i ferd med å utforme nye planer.
- Når det gjelder behov frem mot 2030 svarer over 80 % av de som svarer at beregnet fremtidig behov er forankret i kommunene langsiktige planer.

I KOSTRA-veiledningen «Rapportering av kommunale tjenesteproduksjonsdata for KOSTRA 2018, Veiledning til utfylling av skjemaer» er det i skjema 4, Helse og omsorgstjenester-samleskjema tatt med definisjoner og begrensninger for rapportering av bolig og beboere i bolig med heldøgns omsorg (se https://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor/_attachment/373650?ts=1681394cf10).

Denne veiledningen gir relativt snevre rammer for rapportering av boliger og beboere med heldøgns omsorg, og KS har kjennskap til at kommuner har slike boliger og beboere uten at regelverket gir rom for rapportering. Det kan med andre ord være relativt stor forskjell mellom hvordan kommunene forstår og i praksis forholder seg til begrepet boliger og beboere med heldøgns omsorg, og hva som legges i begrepet i KOSTRA-sammenheng. Resultatet av dette er etter vår vurdering en underrapportering av antall beboere i bolig med heldøgns omsorg på landsbasis.

I KOSTRA rapporteres *plasser* i institusjoner og *beboere* i bolig med heldøgns bemanning. KS har tatt initiativ til en gjennomgang av rapporteringsbegrepene spesielt for boliger med heldøgns omsorg, slik at det faktiske tilbudet i kommunene rapporteres inn til KOSTRA. Arbeidet er en del av plansamarbeidet mellom Helse og omsorgsdepartementet og KS². Hensikten har vært at heldøgns omsorg får en bedre definisjon i tråd med praksis i kommunene.³

Inntil videre vil dermed følgende tabeller fra KOSTRA legges til grunn for å vise antall beboere og plasser:

Tabell 2: Pleie- og omsorgstjenester: Institusjoner for eldre og funksjonshemmede. 2013-2018. Hele landet

	2014	2015	2016	2017	2018*	% endring 2014-2018	% endring 2017-2018
Plasser i institusjon i alt							
Sykehjemsplasser*	40 184	39 674	39 605	39 674	39 572	-1,5 %	-0,3 %
Aldershjemsplasser*	1126	1034	889	727	554	-50,8 %	-23,8 %
Plasser i barnebolig	233	215	277	274	248	6,4 %	-9,5 %
Plasser i avlastningsinstitusjoner	1429	1320	1393	1385	1417	-0,8 %	2,3 %
Totalt	42 972	42 243	42 164	42 060	41 791	-2,7 %	-0,6 %

* Oppgitt tall utgjør summen av «Plasser i sykehjem, korrigert for utleie» + «plasser i aldershjem, korrigert for utleie» hentet fra KOSTRA tabell 11875, juni 2019.

Tabell 3: Pleie- og omsorgstjenester: Beboere i institusjoner for eldre og funksjonshemmede. 2013-2018 Hele landet

	2014	2015	2016	2017	2018	% endring 2014-2018
Syke- og aldershjemplasser i alt *	41 310	40 708	40 494	40 401	40 126	-2,9 %
Beboere i institusjon i alt	43 137	42 850	42 644	42 092	41 290	-4,3 %
Beboere i institusjon under 67 år	4 937	4 902	4 808	4 764	4 674	-5,3 %
Beboere i institusjon 67-79 år	7 885	8 131	8 445	8 570	8 579	8,8 %
Beboere i institusjon 80 år og over	30 315	29 817	29 391	28 758	28 037	-7,5 %
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon **	13,8 %	13,6 %	13,3 %	12,9 %	12,4 %	
Andel beboere på tidsbegrenset opphold		16,7 %	17,2 %	17,6 %	17,0 %	

* Tallet er hentet fra KOSTRA tabell 11875, juni 2019.

** KOSTRA tabell 12209. Tallet baserer seg på variabelen «beboere 80 år og over», beregnet som en prosentandel av «innbyggere i aldersgruppen», juni 2019.

**** Andel av oppholdsdøgn med tidsbegrenset opphold (f.o.m. 2015)

2

https://www.regjeringen.no/contentassets/bdba889a5fad49db9485f688551cebee/161115_rom_for_omsorg.pdf

3

https://www.regjeringen.no/contentassets/30f6a33aba5642b39c8e2f11b1743df6/notat_om_begrepet_heldogns_helse_omsorgstjenester_mars_2017.pdf

*** Kostra tabell 12292, tallet «institusjonsbeboere på tidsbegrenset opphold», og er beregnet til en prosentandel av «beboere i institusjon i alt», juni 2019

Tabell 4: Pleie- og omsorgstjenester: Beboere i boliger til pleie og omsorgsformål. 2013-2018.2018 Hele landet *

	2014	2015	2016	2017	2018	% endring 2014-2018	% endring 2017- 2018
Beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål i alt	44 339	44 145	44 616	44 688	44 136	-0,5 %	-1,2 %
Under 67 år	19 411	19 584	19 919	20 139	20 382	5,0 %	1,2 %
67-79 år	7 419	7 555	7 782	7 891	7 794	5,1 %	-1,2 %
80 år og over	17 509	17 006	16 915	16 658	15 960	-8,8 %	-4,2 %
Boliger med heldøgnsbemanning							
Beboere alt	22 221	22 807	23 261	23 761	24 255	9,2 %	2,1 %
Beboere 67 år og over	10 662	10 919	10 799	11 518	****		
Andel innbyggere 80 år + i bolig med heldøgnsbemanning**	3,5 %	3,6 %	3,5 %	3,7 %	3,7 %		
Beboere 80 år og over**	7 715	7 955	7 852	8 290	8 364	8,4 %	0,9 %
Andel boliger brukt av 80 år og eldre ***	39,5 %	38,5 %	37,9 %	37,2 %	36,2 %		
Andel boliger med heldøgnsomsorg brukt til 80 år og eldre	34,7 %	34,9 %	33,8 %	34,9 %	34,5 %		

* Tall fra KOSTRA tabell 4469, innhentet fra SSB juni 2019.

** Basert på «antall 80 år og over» (antall innbyggere hentet fra KOSTRA tabell 07790 og «andel innbyggere 80 år og over i bolig med heldøgns bemanning» (fra KOSTRA tabell 12292), juni 2019.

*** Andel boliger brukt av 80 år og eldre er prosenten som antall «beboere i bolig til pleie- og omsorgsformål 80 år og over» utgjør av antall «beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål i alt», juni 2019.

**** Tall ikke tilgjengelige pr. september 2019

Hva mener kommunene?

I rapport fra VID og Agenda Kaupang⁴, skrevet på oppdrag fra KS, blir det pekt på at beregningene av fremtidig behov ofte blir gjort med utgangspunkt i en videreføring av dagens dekningsgrader. Informantene i kommuner med en slik tilnærming gir samtidig uttrykk for at økt satsing på hjemmebasert omsorg vil kunne føre til redusert behov for sykehjem og omsorgsboliger med heldøgns omsorg. Det er sjelden at en eventuell reduksjon er tallfestet. En begrunnelse er at det er vanskelig å vite hvor stor reduksjonen vil bli, og at det kan være like greit å tilpasse utbyggingen etter hvert som man vinner erfaring med hvor stor reduksjonen faktisk vil bli. Rapporten konsentrerer seg om eldreomsorg og dekker dermed ikke andre brukergrupper som også er i målgruppen for heldøgns omsorg, som psykisk syke og mennesker med utviklingshemming. Det er også her forventet at både

⁴VID/Agenda Kaupang: Heldøgnsomsorg- Kommunenes dekningsgrad

<http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/heldogns-omsorg---kommunenes-dekningsgrad/>

hverdagsrehabilitering, velferdsteknologi og en bedre overgang til egen bolig kan føre til nye boligløsninger.

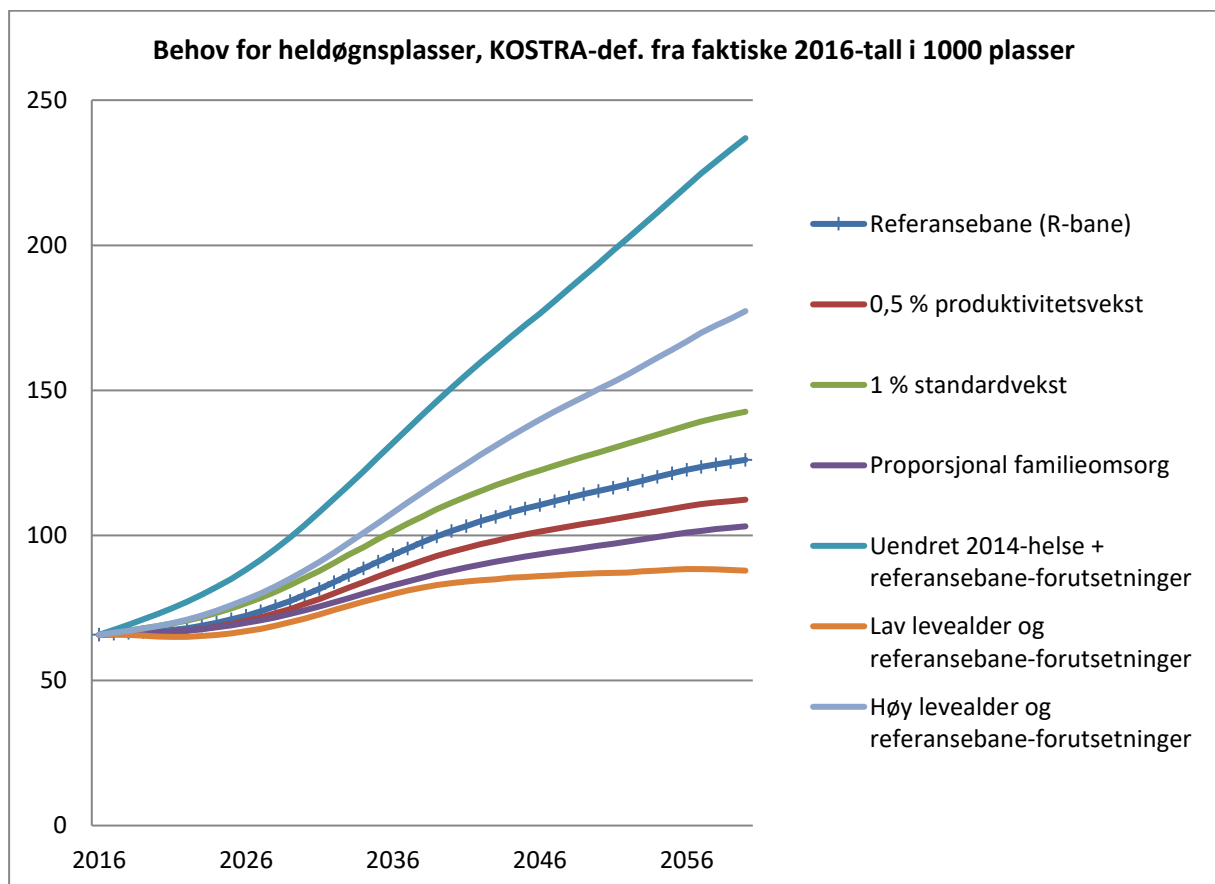
Planlegging for fremtiden

I flere kommuner er det vanlig å se heldøgnsstilbudet i sammenheng med andre botilbud til eldre. Mange kommuner har erfart at sentrumsnære boliger kan være attraktive for personer over 50 år. I slike leiligheter kan det være lettere å møte alderdommen enn i eneboliger som ligger mer i utkanten av kommunen. Dette gjør det samtidig mer komplisert å få frem sammenlignbare grunnlagstall for beregning av fremtidig behov for heldøgns omsorgsplasser, fordi det er vanskelig å definere hva som skal telles, og fordi det kan være komplisert å forutsi hvordan investeringsbehovene vil utvikle seg. Ulike type bofelleskap og generasjonskonsepter planlegges også, slik at det totale boligtilbudet både for eldre og yngre kan se annerledes ut om noen år.

Fremtidige behov

KS gjennomførte en tilsvarende spørreundersøkelse også ved årsskiftet 2017-2018. I årets undersøkelse har vi spurt om kommunene har gjort beregninger av behov frem mot 2030.

SSB presenterte i 2016 en fremskrivning av behov i helse og omsorgstjenestene frem mot 2060, til pleie- og omsorgsformål. Denne ble oppdatert av SSB i forbindelse med Meld.St. 15 (2017-2019) – *Leve hele livet*.



Det ble beregnet en referansebane med følgende forutsetninger: *MMMM (Middelalternativet for befolkningsvekst), ingen produktivetsvekst, ingen standardvekst, familieomsorg konstant som i 2014, bedring av helsetilstand i takt med økende levealder.* Dvs. ingenting endres, men de eldre blir noe friskere og lever noe lenger.

Dersom dette alternativet slår til, vil summen av plasser for beboere med behov for heldøgns omsorgstilbud kunne øke med om lag 20 prosent eller 13 000 plasser frem til 2030. Frem mot 2060 vil tilsvarende behov øke med rundt 90 prosent. Økningen blir vesentlig raskere dersom helsetilstanden ikke forbedres fra dagens nivå, hvis standarden heves og/eller hvis levealdersøkningen blir som i høyalternativet.

Resultater fra undersøkelsen

Svarene fra de 225 kommunene er skalert opp til anslag for hele landet, basert på en enkel lineær modell med utgangspunkt i den samlede befolkningen i kommunene som har svart (samme modell som i fjorårets undersøkelse). Diagrammene nedenfor viser de oppskalerte resultatene, mens de faktiske svarene fra kommunene er gjengitt under hvert spørsmål. De oppskalerte anslagene er selvsagt beheftet med usikkerhet.

I årets undersøkelse ble det ikke spurt hvor mange heldøgns omsorgsplasser i sykehjem kommunene har pr 31.12.2018, og offisiell statistikk legges følgelig til grunn. Tall fra KOSTRA pr 17.6.2019 viser 24 255 beboere i bolig med fast tilknyttet bemanning, i tillegg til 41 290 beboere i institusjon.

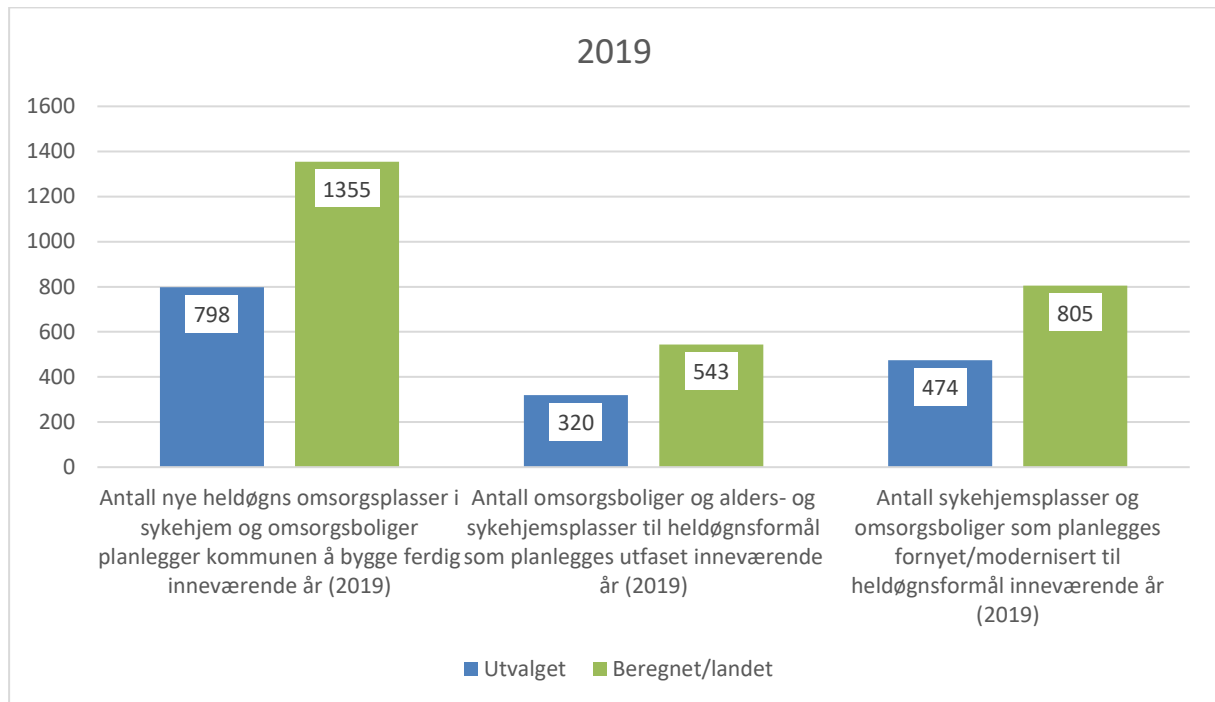
Det er særlig to temaer som går igjen i kommentarene fra kommunene knyttet til økonomiplanperioden. Det ene er at de er i prosess med kommunesammenslåing, og at behovet dermed er under vurdering grunnet forskjellig tjenesteprofil og dekningsgrad i kommunene som skal sammenslås. Det andre er en generell omlegging av tjenestene til mere hjemmetjenester med velferdsteknologi og styrking av egenmestring.

Del 1: Planer for 2019

1) Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2019)?

- 46 kommuner har svart ja på dette spørsmålet, mens 174 kommuner har svart nei.

Diagram 1: Planer for 2019 oppskalert



2) Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig inneværende år (2019)?

- Tall før oppskalering er 798

3) Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2019)?

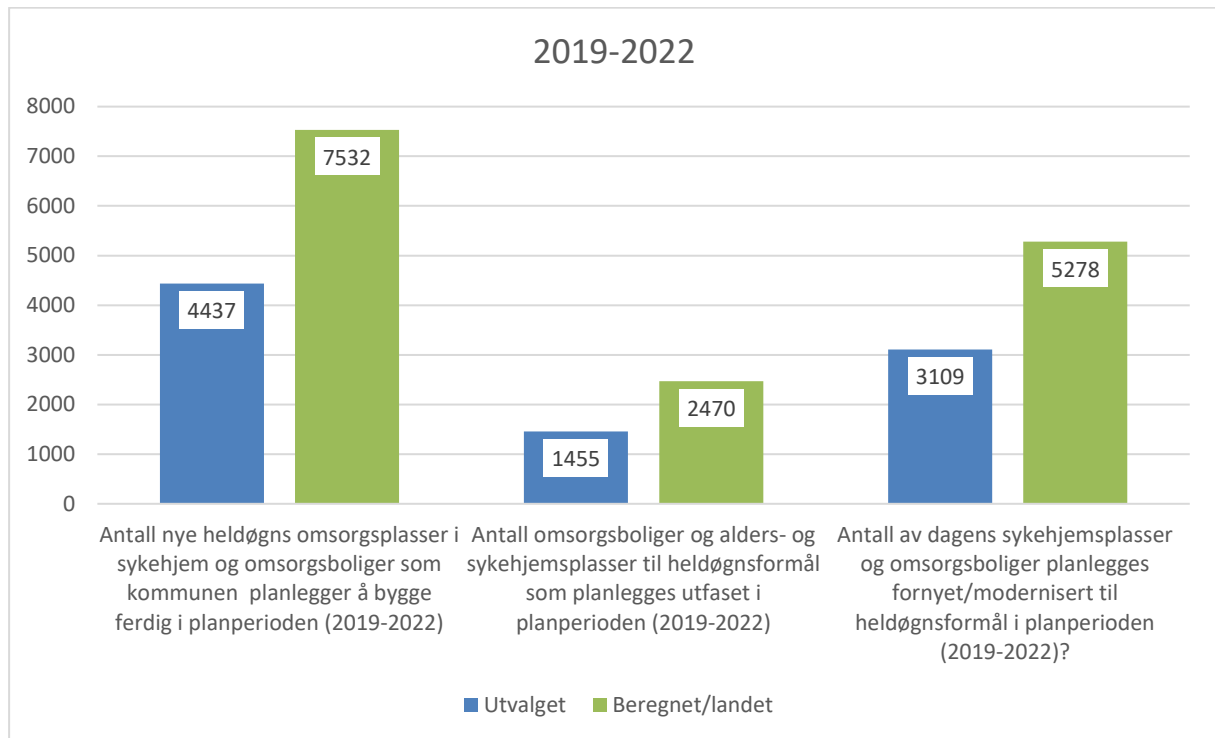
- Tall før oppskalering er 320

4) Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2019)?

- Tall før oppskalering er 474

Del 2: Planer for økonomiplanperioden:

Diagram 2: Planer for økonomiplanperioden (2019-2021), oppskalering



5) Eventuelle kommentarer og merknader til økonomiplanperioden

Se egen omtale i undersøkelsen

6) Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig i planperioden?

- Tall før oppskalering er 4437

7) Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset i planperioden?

- Tall før oppskalering er 1455

8) Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål i planperioden?

- Tall før oppskalering er 3109

Del 3: Planer frem mot 2030

9) Har kommunen gjort beregninger for hvor stort behovet for heldøgns omsorgs- og sykehjemsplasser er i 2030?

- 225 kommuner svarte på dette spørsmålet. 148 kommuner har svart ja på dette spørsmålet, 13 svarte ikke og 64 har svart nei.
- Av de som svarte, oppgav 126 at disse planene var forankret i kommunenes langsiktige planer.

Det kan påpekes at andelen kommuner som har lagt planer frem mot 2030 er relativt lav, og usikkerheten relatert til oppskalering blir noe høyere enn på de foregående spørsmålene (jo lavere responsandel jo høyere risiko).

For tiden pågår det en modernisering av eldreomsorgen, og som følge av dette pågår det et definisjonsarbeid knyttet til begrepet «heldøgns» som skal tilpasse seg en mer moderne og variert omsorgstrapp. Definisjonen for dette var ikke på plass på undersøkelsestidspunktet og det ble derfor vurdert som ikke hensiktsmessig å spørre om dette i årets undersøkelse. Fra tidligere undersøkelser har vi erfart at mange kommuner svarer ja under spørsmål 9, men ikke oppgir antall plasser i 2030.

KS antar at kombinasjonen bedre definisjoner av heldøgns omsorg, samt bedre verktøy for fremskrivninger vil kunne gi sikrere tall når begrepet er ferdig definert og implementert. Årlige oppdateringer av befolkningsfremskrivninger fra SSB vil gi grunnlag for mer presise dimensjonerings av behov. KS er også i prosess med å lage et verktøy sammen med kommuner for bedre dimensjonering av heldøgns omsorg. Dette verktøyet vil være klart i en første versjon høsten 2019.