



Undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser - fremtidens behov.

Innledning

KS gjennomførte januar 2017 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 2017, i økonomiplanperioden¹, og i perioden frem til 2030.

Datagrunnlaget

236 av 426 kommuner (55,4 pst av kommunene) med i alt 73,58 prosent av befolkningen svarte på spørreundersøkelsen. Tabell 1 viser fordeling på kommunegrupper og folketall.

Tabell 1: Kommunegrupper og folketall

Kommunegruppe	Antall kommuner	Svar, antall kommuner	Svar, andel kommuner (%)	Befolkning totalt	Befolkning i kommuner med svar	Andel av befolkning besvart (%)
<2000	94	51	54,26	115.710	64.286	55,56
2001- 5000	131	68	51,91	423.021	221.851	52,44
5001-20000	145	78	53,79	1.419.456	811.824	57,19
20001-60000	45	29	64,44	1.416.363	963.748	68,04
>60001	11	10	90,91	1.821.841	1.761.735	96,70
Totalt:	426*	236*	55,40*	5.196.391	3.823.444*	73,58 *

* Sammenslåingen av Sandefjord, Stokke og Andebu med virkning fra 1. januar 2017 er hensynstatt i tabellen.

Spørsmålene stilt i undersøkelsen

Planer for 2017:

- 1) Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2017)?
- 2) Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig inneværende år (2017)?
- 3) Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2017)?
- 4) Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2017)?

¹ Det bør understrekes at økonomiplanene er rullerende, og det ble henvist til perioden 2016 til 2019. Det fremgår imidlertid av kommunenes besvarelser at gjeldende økonomiplan er lagt til grunn.

Planer for økonomiplanperioden

- 5) Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig i planperioden?
- 6) Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset i planperioden?
- 7) Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål i planperioden?

Del 3: Planer frem mot 2030

- 8) Har kommunen gjort beregninger for hvor stort behovet for heldøgns omsorgs- og sykehjemsplasser er i 2030?
- 9) Hvor mange flere heldøgns omsorgsplasser og sykehjemsplasser mener kommunen det vil være behov for i 2030 enn i 2017?
- 10) Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig frem til 2030?
- 11) Hvor mange av dagens heldøgns plasser i omsorgsbolig og sykehjem anslår kommunen det vil være behov for å fase ut i perioden frem til 2030?
- 12) Hvor mange av dagens heldøgns plasser i omsorgsbolig og sykehjem anslår kommunen det vil være behov for å fornye/modernisere i perioden frem til 2030?

Datakvalitet

Responsandelen (både ift andel responderende kommuner i de ulike kommunegruppene og innbyggerandelen) gjør undersøkelsen representativ, men tallene fra undersøkelsen, som baseres på rapportering fra 236 kommuner, må tolkes med varsomhet. Årsakene til det er flere:

- Flere kommuner peker på at kommunesammenslåingene gjør det vanskelig å vurdere behovene og legge konkrete planer fremover i tid.
- Det er også kommuner som 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, blant annet fordi velferdsteknologi vil gjøre det mulig å tilby heldøgns omsorg i eget hjem i stadig større utstrekning.
- Datakvaliteten vil fortsatt være preget av at det ikke foreligger enighet om definisjoner av heldøgns omsorg.
- Halvparten av kommunene har gjort vurderinger av fremtidige behov, fordi endelige planer ennå ikke er lagt, eller at eventuelle planer ikke er forankret eller vedtatt.

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. I KOSTRA-veiledningen «Rapportering av kommunale tjenesteproduksjonsdata for KOSTRA 2015, 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 <http://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor/attachment/248943?ts=1517cb42ae8>).

Denne veiledningen gir relativt snevre rammer for rapportering av boliger og beboere med heldøgns omsorg, og KS har kjennskap til at en rekke 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 KS og hensikten har vært at heldøgns omsorg får en bedre definisjon i tråd med praksis i kommunene. Resultatet vil foreligge våren 2017.

Foreløpig 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. 2012-2016. Hele landet

	2012	2013	2014	2015	2016	% endring 2012-2016	% endring 2015- 2016
Syke- og aldershjemplasser i alt *	41732	41441	41294	40708	40482	-3	-0,5
Beboere i institusjon i alt	43919	43048	43137	42850	42586	-3	-0,6
Beboere i institusjon under 67 år	4821	4763	4937	4902	4777	-0,9	-2,5
Beboere i institusjon 67-79 år	7738	7721	7885	8131	8445	9,1	3,8
Beboere i institusjon 80 år og over	31360	30564	30315	29817	29364	-6,3	-1,5
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon **	14,2	13,8	13,8	13,6	13,3		
Andel beboere på tidsbegrenset opphold***	22,6	21,1	21,5	21,7	22,3		

* Oppgitt tall utgjør summen av «Plasser i sykehjem, korrigert for utleie» + «plasser i aldershjem, korrigert for utleie» hentet fra KOSTRA tabell 07790

** Tallet er hentet fra KOSTRA tabell 04905

*** Tallet baserer seg på variabelen «institusjonsbeboere på tidsbegrenset opphold» fra KOSTRA tabell 07790, og er beregnet til en prosentandel av «beboere i institusjon i alt».

Tabell 3: Pleie- og omsorgstjenester: Beboere i boliger til pleie og omsorgsformål. 2012-2016. Hele landet *

	2012	2013	2014	2015	2016	% endring 2012-2016	% endring 2015- 2016
Beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål i alt	44846	44772	44087	44014	43897	-2,1	-0,2
Under 67 år	19241	19382	19293	19516	19604	1,8	0,4
67-79 år	7109	7170	7369	7533	7629	7,3	1,2
80 år og over	18496	18220	17425	16965	16664	-9,9	-1,7
Boliger med heldøgnsbemanning							
Beboere alt	22015	21786	22221	22807	23059	4,7	1,1
Beboere 67 år og over	10840	10455	10662	10919	10767	-0,6	-1,4

Andel innbyggere 80 år + i bolig med heldøgnsbemanning	3,7	3,5	3,5	3,6	3,5		
Beboere 80 år og over**	8199	7727	7715	7921	7734	-5,6	-2,3
Andel boliger brukt av 80 år og eldre ***	41	41	40	39	38		
Andel boliger med heldøgnsomsorg brukt til 80 år og eldre	37	35	35	35	34		

* Det vises til at i fjorårets undersøkelse ble bearbejdede tall fra 2014 lagt til grunn. I år er KOSTRA- tallene for 2016 lagt til grunn (dvs for samme år som undersøkelsen gjelder), og tabellen er supplert med tall fra 2015.

** Utrejnet basert på «antall 80 år og over» (antall innbyggere hentet fra KOSTRA tabell 07790, som for 2016 er oppgitt til 220.980) og «andel innbyggere 80 år og over i bolig med heldøgns bemanning» (fra KOSTRA tabell 07800, som for 2016 er oppgitt til 3,5)

*** Andel boliger brukt av 80 år og eldre er prosenten som antall «beboere i bolig til pleie- og omsorgsformål 80 år og over» (16664 i 2016) utgjør av antall «beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål i alt» (43894 i 2016).

Hva mener kommunene?

I rapport fra VID og Agenda Kaupang², 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 konsentrer 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 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.

Rambøll gjorde på oppdrag fra KS en undersøkelse om levetid og egnethet for boliger til pleie og omsorgsformål.³ Kartleggingen viser at omtrent halvparten av eldre boliger og plasser til heldøgns omsorg i norske kommuner har en brukbar standard. Videre viser kostnadsberegningene at det vil

²VID/Agenda Kaupang: Heldøgnsomsorg- Kommunenes dekningsgrad

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

³ Undersøkelsen ble finansiert av Helse og omsorgsdepartementet som en del av plansamarbeidet med KS.

<http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utvikling/fou/boliger-til-pleie-og-omsorgsformal---levetid-og-egnethet.pdf>

koste kommunene omtrent 37 mrd. kroner eks. mva. å modernisere resterende bygningsmasse som brukes til heldøgns omsorg til et tilfredsstillende, funksjonelt nivå. Kostnadssummen baserer seg på et anslag om at det på landsbasis er omtrent 13 300 omsorgsboliger og 24 000 institusjonsplasser som er oppført før 1998 og inngår i heldøgns omsorg. Rambøll påpeker at det i kartleggingen antas at ikke alle eldre boliger og plasser som kommunen bruker til helse- og omsorgstjenester i dag er fanget opp, noe som gjør at det forutsettes at den faktiske summen er større.

Fremtidige behov

KS gjennomførte en tilsvarende spørreundersøkelse også ved årsskiftet 2015- 2016, der spørsmålsformuleringene tilsvarte årets undersøkelse. Blant de responderende kommunene til fjorårets undersøkelse var det imidlertid flere som oppgav at de ikke hadde tatt med boliger til personer med utviklingshemming, og flere oppgav at de ikke hadde tatt med boliger til personer med psykiske lidelser og rusproblemer. Det ble i årets undersøkelse derfor presisert at undersøkelsen omfatter *alle* heldøgns plasser (inkludert heldøgns plasser for personer med utviklingshemming og personer med psykiske lidelser og rusutfordringer), noe som kan gi en delforklaring på at resultatene fra årets undersøkelse er høyere enn fjorårets undersøkelse. SSB presenterte i fjor en fremskrivning av behov i helse og omsorgstjenestene frem mot 2060, til pleie- og omsorgsformål. Avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn, varierer de 7 alternative fremskrivningene fra 60.000 til 103.000 heldøgns omsorgsplasser i 2030. Dette forutsetter en vekst fra null til 38.000 flere heldøgns plasser i 2030. Dersom helsetilstanden ikke bedres og hvis levealdersøkningen samtidig blir som i høyalternativet, øker behovet for flere plasser med over 60.000. Legges det til en standardvekst på 1 %, øker tallet med ytterligere 10.000 plasser. Lavere levealder, økt familieomsorg og produktivitetsvekst kan på den annen side redusere behovet.

Resultater fra undersøkelsen

Svarene fra de 236 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.

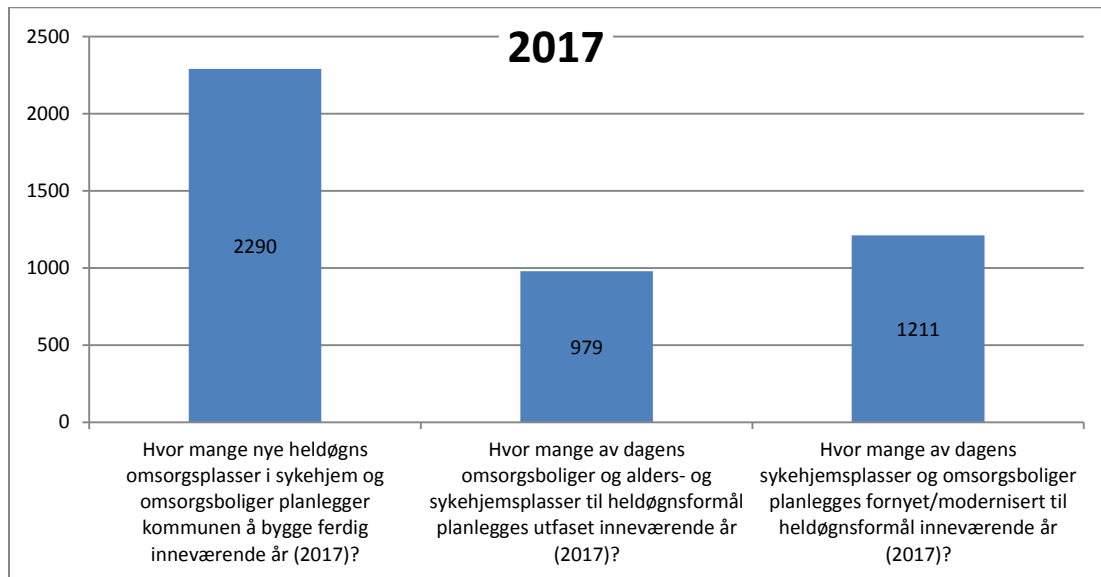
I årets undersøkelse ble det ikke spurt hvor mange heldøgns omsorgsplasser i sykehjem kommunene har pr 31.12.2016, og offisiell statistikk legges følgelig til grunn. Foreløpige tall fra KOSTRA pr 15.3.2017 viser 23059 beboere i bolig med heldøgns bemanning, i tillegg til 42586 plasser i institusjoner (korrigert for utleie).

Del 1: Planer for 2017

1) Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2017)?

- 73 kommuner har svart ja på dette spørsmålet, mens 163 kommuner har svart nei.

Diagram 1: Planer for 2017 oppskalert



2) Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig inneværende år (2017)?

- Tall før oppskalering er 1685

3) Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2017)?

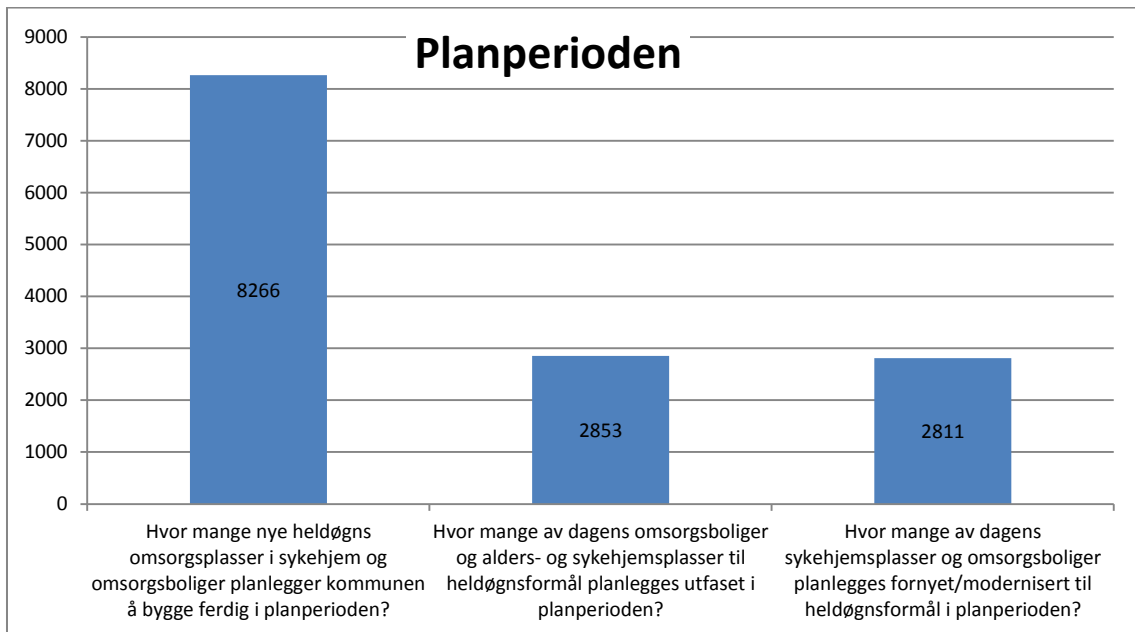
- Tall før oppskalering er 720

4) Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2017)?

- Tall før oppskalering er 891

Del 2: Planer for økonomiplanperioden:

Diagram 2: Planer for økonomiplanperioden, spørsmål 5,6 og 7 oppskalert



- 5) **Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig i planperioden?**
 - Tall før oppskalering er 6082
- 6) **Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset i planperioden?**
 - Tall før oppskalering er 2099
- 7) **Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål i planperioden?**
 - Tall før oppskalering er 2068.

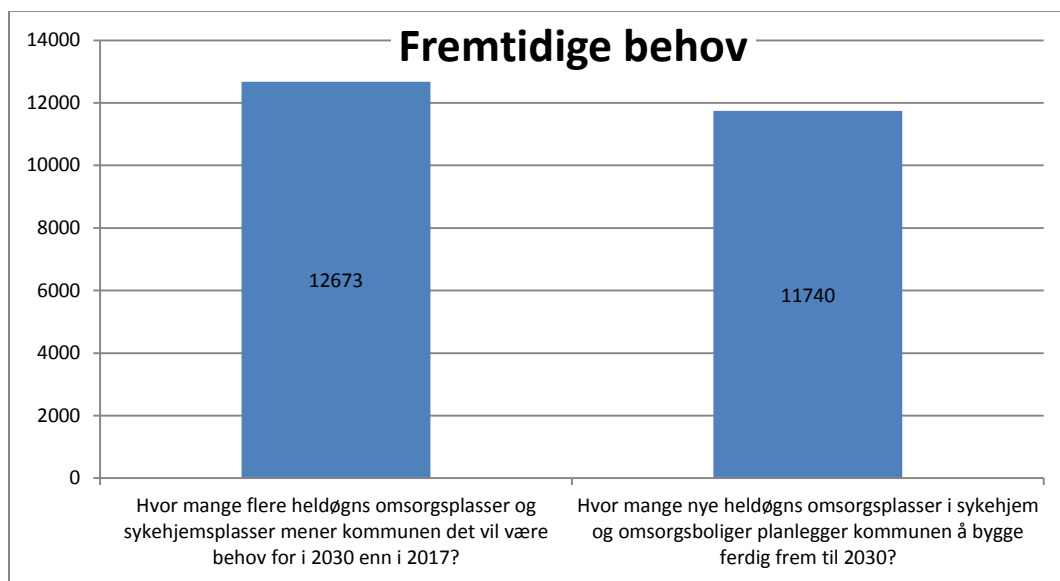
Del 3: Planer frem mot 2030

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

- 135 kommuner har svart ja på dette spørsmålet, mens 101 kommuner har svart nei.

Det påpekes at andelen kommuner som har lagt planer frem mot 2030 er relativt lav, og usikkerheten relatert til oppskaleringen blir følgelig tilsvarende høy (jo lavere responsandel jo høyere risiko). Videre er det flere av kommunene som oppgir å ha lagt planer, men som likevel ikke har oppgitt antall plasser. I tillegg er det flere kommuner som påpeker at planer for så langt frem i tid også øker usikkerheten rundt rapporterte tall. Alle disse forholdene innebærer at resultatene presentert i diagram 3 og 4 er svært usikre og må tolkes med stor varsomhet. Det er også andre mulige måter å oppskalere på korrigert for befolkningsstørrelse som kunne gitt andre tall. Men det ville vært et brudd med oppskaleringsmetodikken fra fjorårets undersøkelse, og det er ikke gitt at det ville gitt sikrere tall. KS antar at kombinasjonen bedre definisjoner av heldøgns omsorg, samt bedre verktøy for fremskrivninger vil kunne gi sikrere tall i løpet av 2 års tid.

Diagram 3: Fremtidige behov, spørsmål 9 og 10 oppskalert



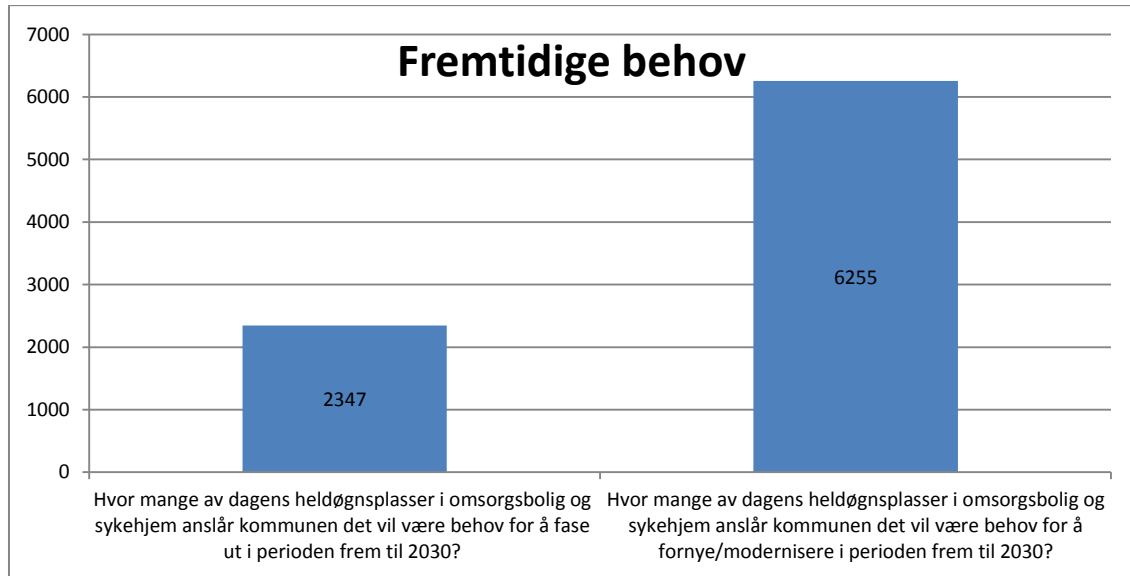
9) Hvor mange flere heldøgns omsorgsplasser og sykehjemsplasser mener kommunen det vil være behov for i 2030 enn i 2017?

- Tall før oppskalering er 9325

10) Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig frem til 2030?

- Tall før oppskalering er 8639

Diagram 4: Fremtidige behov, spørsmål 11 og 12 oppskalert



11) Hvor mange av dagens heldøgns plasser i omsorgsbolig og sykehjem anslår kommunen det vil være behov for å fase ut i perioden frem til 2030?

- Tall før oppskalering er 1727

12) Hvor mange av dagens heldøgns plasser i omsorgsbolig og sykehjem anslår kommunen det vil være behov for å fornye/modernisere i perioden frem til 2030?

- Tall før oppskalering er 4602