



Undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser - fremtidens behov.

Innledning

KS gjennomførte januar 2018 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 2018, i økonomiplanperioden¹, og i perioden frem til 2030.

Datagrunnlaget

224 av 422 kommuner (53,1 pst av kommunene) med i alt 71,9 prosent av befolkningen svarte på spørreundersøkelsen. 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
0-2000	94	47	50,0 %	115 818	58 064	50,1 %
2-5000	127	56	44,1 %	409 902	189 260	46,2 %
5-10000	87	45	51,7 %	607 519	303 792	50,0 %
10-20000	57	39	68,4 %	813 817	556 242	68,3 %
20-60000	45	26	57,8 %	1 420 240	840 149	59,2 %
60000+	12	11	91,7 %	1 910 522	1 849 421	96,8 %
	422	224	53,1 %	5 277 818	3 796 928	71,9 %

* Kommunesammenslåinger per 1.1.2018 er hensyntatt

Spørsmålene stilt i undersøkelsen

Spørsmål om 2018:

1. Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2018)?
2. Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig inneværende år (2018)?
3. Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2018)?
4. Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2018)?

¹ Det understrekes at økonomiplanene er rullerende, og det ble i undersøkelsen henvisning til perioden 2018 til 2021. Det fremgår imidlertid av kommunenes besvarelser at gjeldende økonomiplan er lagt til grunn.

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 (2018-2021)?
7. Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset i planperioden (2018-2021)?
8. Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål i planperioden (2018-2021)?

Frem mot 2030

9. Har kommunen gjort beregninger for hvor stort behovet for heldøgns omsorgs- og sykehjemsplasser er i 2030?
10. Er disse beregningene forankret i kommunenes langsiktige planer?
11. Eventuelle kommentarer og merknader til behov og planer frem mot 2030

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 224 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.
- 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 ny definisjon av heldøgns omsorg ikke er endelig implementert.
- Mange kommunene har ikke gjort vurderinger av fremtidige behov, fordi endelige planer ennå ikke er lagt, eller at eventuelle planer ikke er forankret eller vedtatt.

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 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. 2013-2017. Hele landet

	2013	2014	2015	2016	2017	% endring 2013-2017	% endring 2016- 2017
Plasser i institusjon i alt							
Sykehjemsplasser*	40 184	40 184	39 674	39 583	39 674	-1,3 %	0,2 %
Aldershjemsplasser*	1257	1126	1034	889	727	-42,2 %	-18,2 %
Plasser i barnebolig	229	233	215	277	274	19,7 %	-1,1 %
Plasser i avlastningsinstitusjoner	1344	1429	1320	1393	1385	3,1 %	-0,6 %
Totalt	43 014	42 972	42 243	42 142	42 060	-2,2 %	-0,2 %

* Oppgitt tall utgjør summen av «Plasser i sykehjem, korrigert for utleie» + «plasser i aldershjem, korrigert for utleie» hentet fra KOSTRA tabell 11875, juni 2018.

Tabell 3: Pleie- og omsorgstjenester: Beboere i institusjoner for eldre og funksjonshemmede. 2013-2017. Hele landet

	2013	2014	2015	2016	2017	% endring 2013- 2017	% endring 2016- 2017
Syke- og aldershemsplasser i alt *	41 441	41 310	40 708	40 472	40 401	-2,5 %	-0,2 %
Beboere i institusjon i alt	43 048	43 137	42 850	42 644	42 092	-2,2 %	-1,3 %
Beboere i institusjon 80 år og over	30 564	30 315	29 817	29 391	28 758	-5,9 %	-2,2 %
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon **	13,8 %	13,8 %	13,6 %	13,3 %	12,9 %		
Andel beboere på tidsbegrenset opphold	21,1 %	21,5 %	21,7 %	22,4 %	22,2 %		

* Tallet er hentet fra KOSTRA tabell 11875, juni 2018.

** KOSTRA tabell 12209. Tallet baserer seg på variabelen «beboere 80 år og over», beregnet som en prosentandel av «innbyggere i aldersgruppen», juni 2018.

*** Kostra tabell 12292, tallet «institusjonsbeboere på tidsbegrenset opphold», og er beregnet til en prosentandel av «beboere i institusjon i alt», juni 2018

Tabell 4: Pleie- og omsorgstjenester: Beboere i boliger til pleie og omsorgsformål. 2013-2017. Hele landet *

2

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

3

https://www.regjeringen.no/contentassets/30f6a33aba5642b39c8e2f11b1743df6/notat_om_begrepet_heldogs_helse_omsorgstjenester_mars_2017.pdf

	2013	2014	2015	2016	2017	% endring 2013-2017	% endring 2016- 2017
Beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål i alt	44 772	44 188	44 014	44 454	44 529	-1,7 %	-1,0 %
Under 67 år	19 382	19 343	19 516	19 834	20 058	3,5 %	1,1 %
67-79 år	7 170	7 394	7 533	7 759	7 859	9,6 %	1,3 %
80 år og over	18 220	17 451	16 965	16 861	16 612	-8,8 %	-1,5 %
Boliger med heldøgnsbemanning							
Beboere alt	21 786	22 221	22 807	23 261	23 761	9,1 %	2,1 %
Andel innbyggere 80 år + i bolig med heldøgnsbemanning**	3,5 %	3,5 %	3,6 %	3,5 %	3,7 %		
Beboere 80 år og over**	7 727	7 715	7 955	7 852	8 290	7,3 %	5,6 %
Andel boliger brukt av 80 år og eldre ***	40,7 %	39,5 %	38,5 %	37,9 %	37,2 %		
Andel boliger med heldøgnsomsorg brukt til 80 år og eldre	35,5 %	34,7 %	34,9 %	33,8 %	34,9 %		

* Tall fra KOSTRA tabell 4469, innhentet fra SSB juni 2018.

** 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 2018.

*** 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 2018.

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 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 heldøgnstilbudet 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

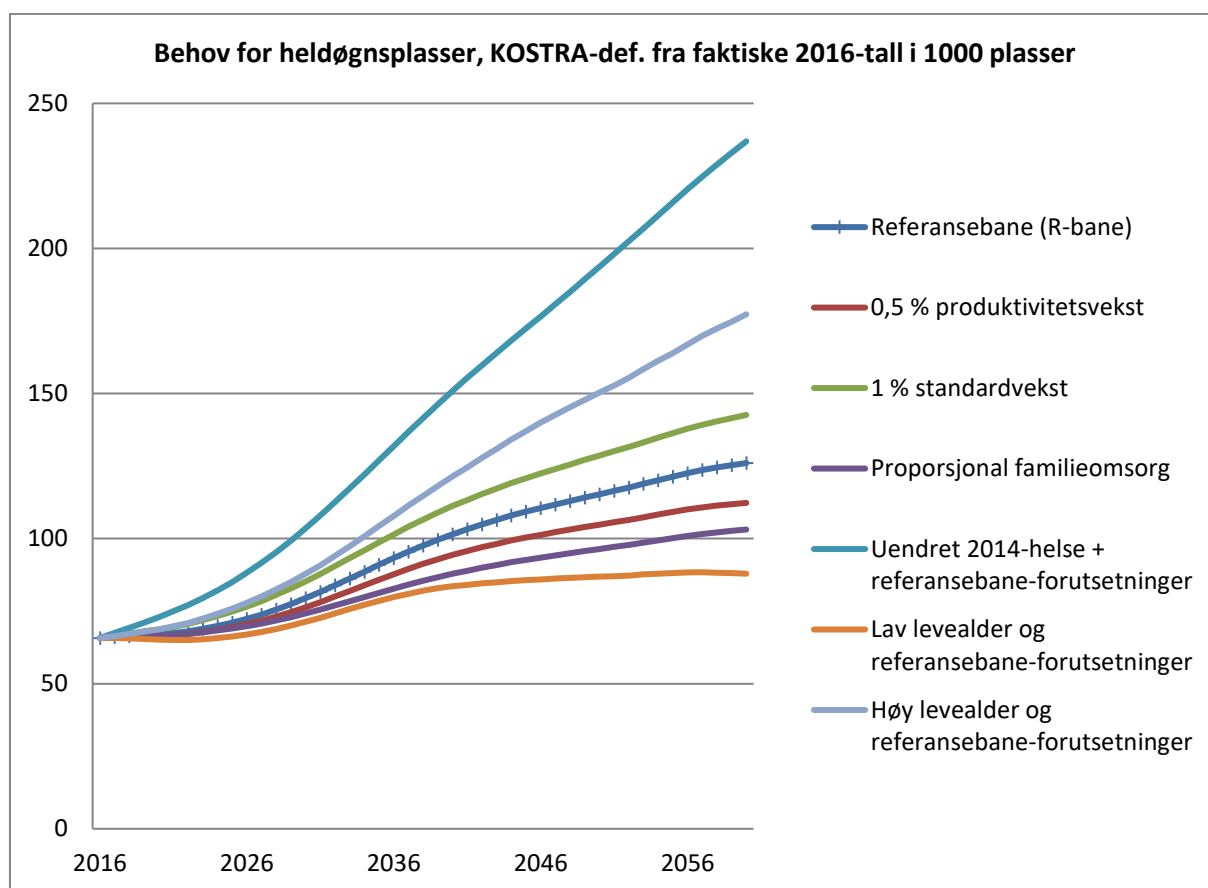
⁴VID/Agenda Kaupang: Heldøgnsomsorg- Kommunenes dekningsgrad

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

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.

Fremtidige behov

KS gjennomførte en tilsvarende spørreundersøkelse også ved årsskiftet 2016-2017. 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 (2017-2018) – *Leve hele livet*.



Det ble beregnet en referansebane med følgende forutsetninger: *MMMM (Middelalternativet)* - befolkning, ingen produktivitetsvekst, ingen standardvekst, familieomsorg konstant som i 2014, bedring av helsetilstand i takt med økende levealder. Dvs. ingenting endres, men 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 fram 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 224 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 31.12.2017, og offisiell statistikk legges følgelig til grunn. Foreløpige tall fra KOSTRA pr 15.3.2018 viser 23 736 beboere i bolig med heldøgns bemanning, i tillegg til 41895 beboere i institusjon.

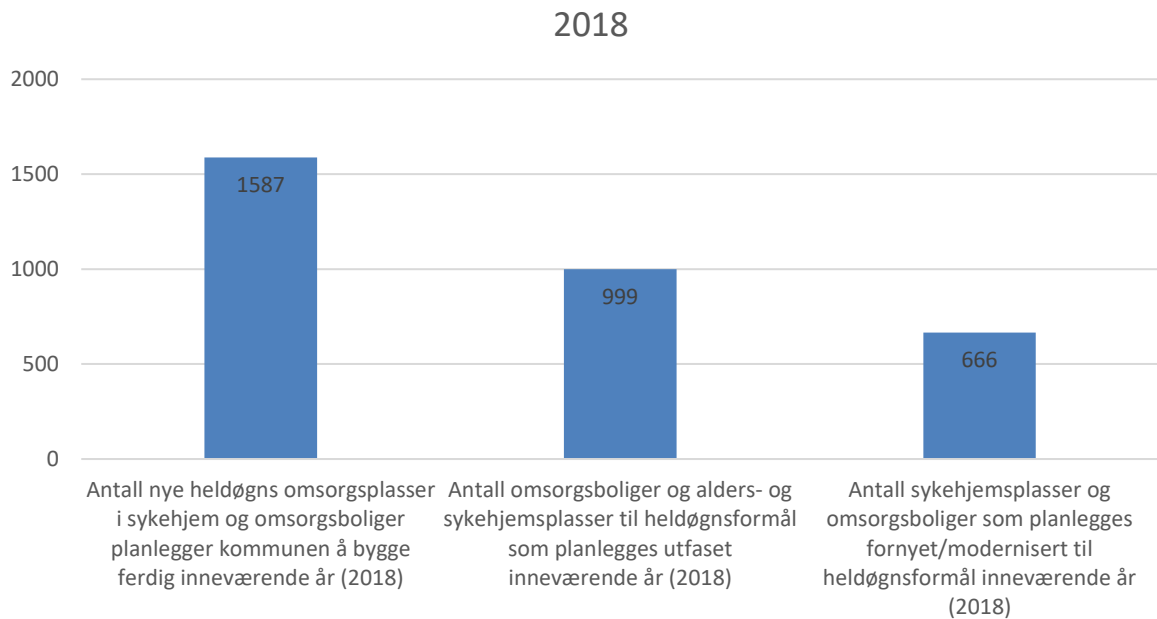
Det er særlig to temaer som går igjen i kommentarene fra kommunene knyttet til økonomiplanperioden. Det ene er at de er i prosess med kommunesammenslåing, og at behovet dermed er under vurdering grunnet forskjellig tjenesteprofil og dekningsgrad i kommunene som skal sammenslås. Det andre er en generell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

Del 1: Planer for 2018

1) Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2018)?

- 52 kommuner har svart ja på dette spørsmålet, mens 170 kommuner har svart nei.

Diagram 1: Planer for 2018 oppskalert



2) Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig inneværende år (2018)?

- Tall før oppskalering er 1142

3) Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2018)?

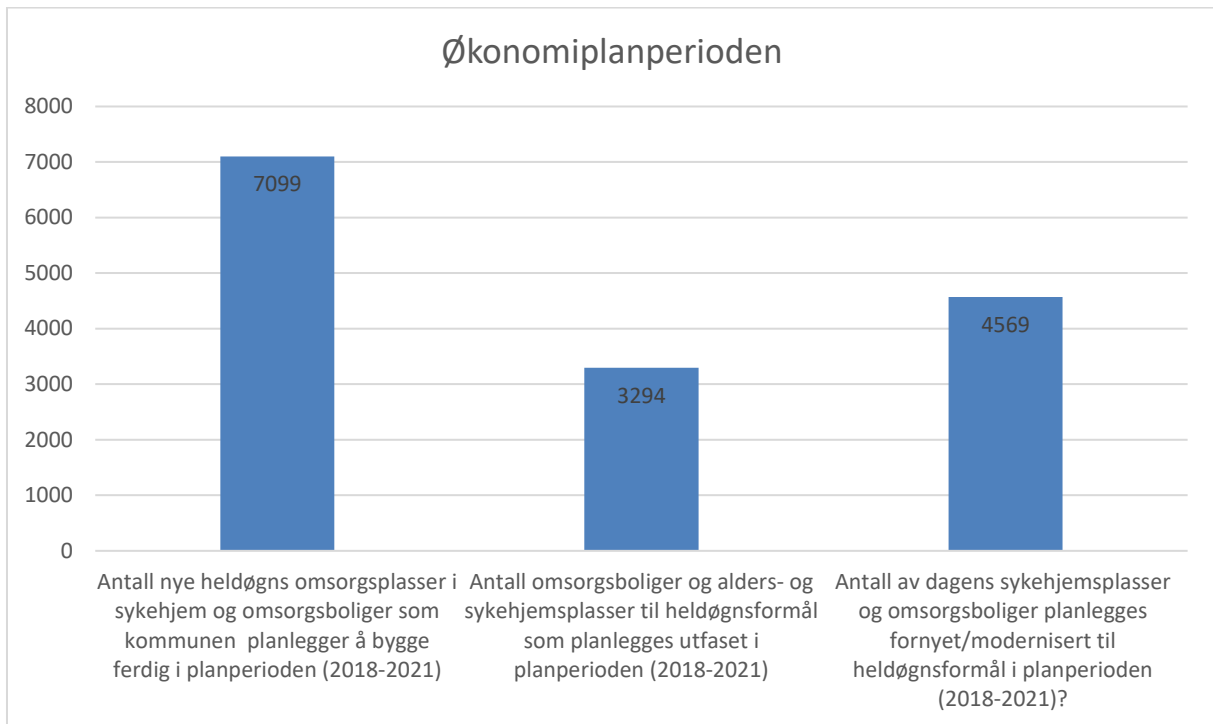
- Tall før oppskalering er 719

4) Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2018)?

- Tall før oppskalering er 479

Del 2: Planer for økonomiplanperioden:

Diagram 2: Planer for økonomiplanperioden (2018-2021), 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 5165

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

- Tall før oppskalering er 2382

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

- Tall før oppskalering er 3287

Del 3: Planer frem mot 2030

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

- 211 kommuner svarte på dette spørsmålet. 142 kommuner har svart ja på dette spørsmålet, 13 svarte ikke og 69 har svart nei.
- Av de som svarte, oppgav 108 at disse planene var forankret i kommunenes langsiktige planer.
- 78 av de som ikke svarte eller svarte nei på spørsmål om forankring oppga kommende «kommunesammenslåing» (25) eller «at de var i en tidlig planfase» (53) som grunn til at de ikke svarte på spørsmålet eller svarte at beregningene ikke var forankret.

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).

Fra fjorårets undersøkelse erfarte vi at mange kommuner svarte ja under spørsmål 9, men ikke oppga antall plasser i 2030. 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. 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 dimensjoneringer av behov. KS er også i prosess med å lage et verktøy sammen med kommuner for bedre dimensjonering av heldøgns omsorg.