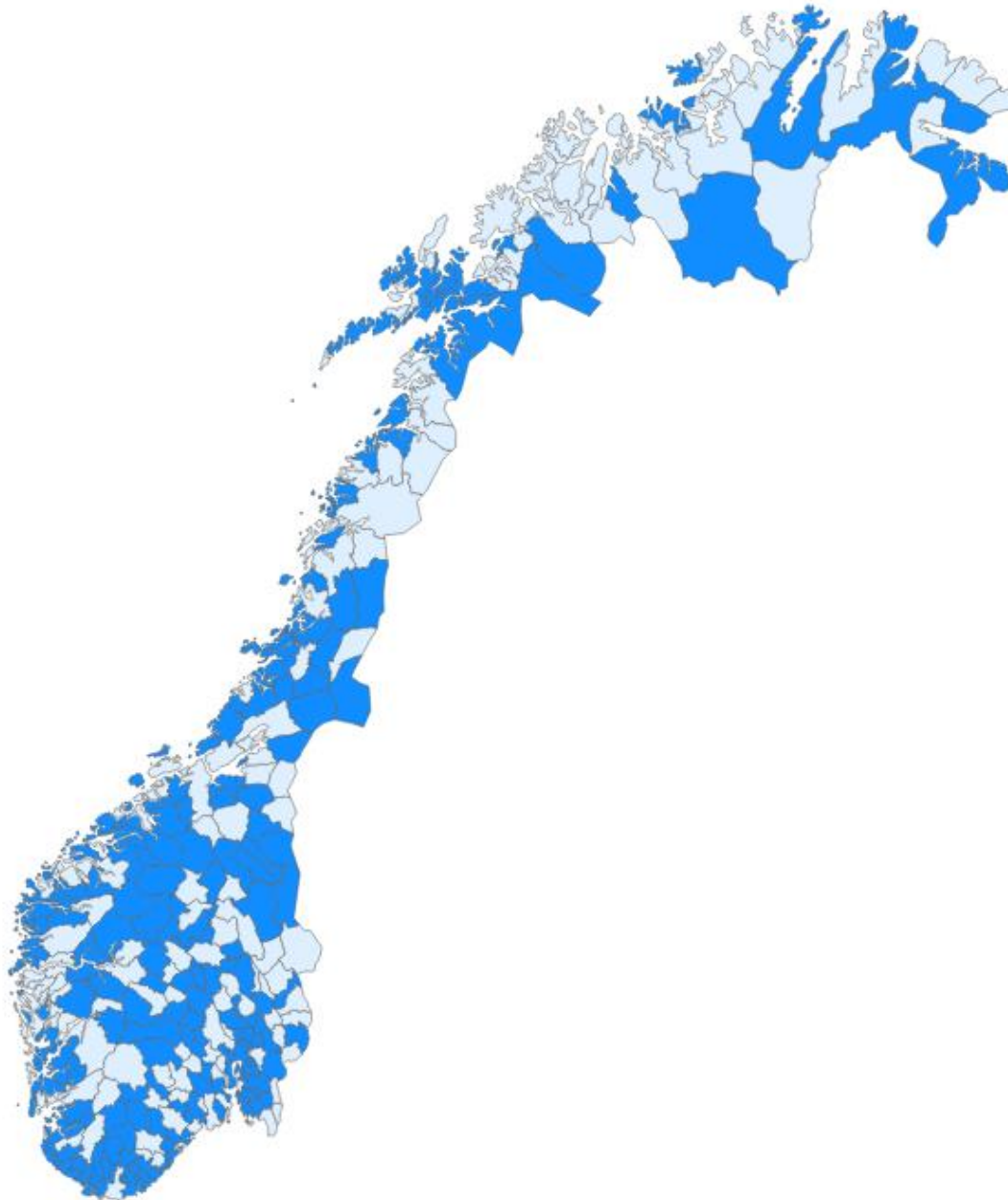




Undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser - fremtidens behov.



Innledning

KS gjennomførte i januar 2020 en undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser i alle landets kommuner. Undersøkelsen ble sterkt forsinket pga. covid-19 utbruddet og flere kommuner svarte dermed mye senere enn normalt.

Kommunene er spurt om sine planer for ferdigstilling av antall nye plasser og utfasing av og fornyelse/moderniseringer av plasser i 2020 og i økonomiplanperioden¹. I tillegg har det vært store forsinkelser i datasett fra Kostra og som følge av dette er ikke undersøkelsen publisert tidligere.

Data fra Husbanken viser også en nedgang i antall søknader og forespørsler i 2020. Nedgangen har etter all sannsynlighet sammenheng med at kommunene som følge av pandemien har hatt redusert kapasitet til å planlegge og dimensjonere prosjekter. Det kan føre til en opphopning av prosjekter fremover og dermed en økning i søknadene så snart situasjonen tillater det, kanskje først fra 2. halvår 2021. Om dette vil påvirke tallene for hele planperioden er for tidlig å si.

Datagrunnlaget

213 av 356 kommuner, eller 59,8 prosent av kommunene svarte på undersøkelsen. Disse kommunene representerer til sammen 68 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
0-2000	75	46	61,3 %	92 237	53 408	57,9 %
2-5000	99	56	56,6 %	310 602	171 292	55,1 %
5-10000	69	38	55,1 %	476 140	266 403	56,0 %
10-20000	51	34	66,7 %	717 433	492 097	68,6 %
20-60000	48	29	60,4 %	1 554 916	997 273	64,1 %
60000+	14	10	71,4 %	2 216 252	1 667 980	75,3 %
	356	213	59,8 %	5 367 580	3 648 453	68,0 %

* Kommunesammenslåinger per 1.1.2020 er hensyntatt

Spørsmålene stilt i undersøkelsen

¹ Det understrekes at økonomiplanene er rullerende, og det ble i undersøkelsen henvist til perioden 2020 til 2023. Det fremgår imidlertid av kommunenes besvarelser at gjeldende økonomiplan er lagt til grunn.

Spørsmål om 2020:

1. Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2020)?
2. Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig inneværende år (2020)?
3. Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2020)?
4. Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2020)?

Spørsmål om økonomiplanperioden

5. Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig i økonomiplanperioden (2020-2023)?
6. Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset i økonomiplanperioden (2020-2023)?
7. Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål i økonomiplanperioden (2020-2023)?
8. Eventuelle kommentarer og merknader til økonomiplanperioden (2020-2023)

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 213 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. Mange sammenslåtte kommuner opplyser om at de vil bruke 2020 på å lage nye planer.
- 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, og erfaringer fra tidligere viser at det tar noe tid før nye definisjoner er implementert i fagsystemer og hos tjenesteytere.
- I overkant av 2/3 av de som svarer har gjort vurderinger av fremtidig 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 79 % at beregnet fremtidig behov er forankret i kommunene langsiktige planer.

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 2019, 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>).

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: Plasser i heldøgns omsorg: Institusjoner for eldre og funksjonshemmede og beboere i boliger med heldøgns omsorg, 2015-2019. Hele landet

Antall plasser på institusjon og beboere i boliger med heldøgns omsorg	2015	2016	2017	2018*	2019	% endring 2015-2019	% endring 2018-2019
Plasser i sykehjem*	39 674	39 605	39 674	39 572	39 466	-0.5 %	-0.3 %
Plasser i aldershjem	1 034	889	727	554	497	-51.9 %	-10.3 %
Plasser i barnebolig	215	277	274	248	264	22.8 %	6.5 %
Plasser i avlastningsinstitusjoner	1 320	1 393	1 385	1 417	1 310	-0.8 %	-7.6 %
Beboere i boliger med heldøgnsbemanning	22 807	23 261	23 761	24 255	24 569	9.2 %	2.1 %
Totalt	65 050	65 425	65 821	66 046	66 106	1.6 %	0.1 %

* Oppgitt tall utgjør summen av «Plasser i sykehjem, korrigert for utleie» + «plasser i aldershjem, korrigert for utleie» hentet fra KOSTRA tabell 11875, august 2020.

Det er forskjell på telling av plasser i institusjon og antall beboere i for eksempel omsorgsboliger. Vi vurderer at tabellen over hvor plasser i barnebolig og plasser i avlastningsinstitusjoner gir en helhetlig oversikt over kapasiteten av tilbudet i omsorgstjenestene. Som tabellen viser, den totale kapasiteten har økt. Det pågår en utfasing av aldershjem over til ulike omsorgsboligtyper. Parallelt med dette pågår det også oppbygging av velferdsteknologi som bidrar til at folk kan bo lenger hjemme. Dette er et utviklingstrekk vi foreløpig ikke kan måle i tilstrekkelig grad i offisiell statistikk,

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

fordi velferdsteknologiske løsninger som for eksempel digitalt tilsyn ikke er fullstendig implementert i statistikken. ⁴

Tabell 3: Pleie- og omsorgstjenester: Beboere i institusjoner for eldre og funksjonshemmede. 2015-2019 Hele landet

	2015	2016	2017	2018	2019	% endring 2015-2019
Syke- og aldershjemplasser i alt *	40 708	40 494	40 401	40 126	39 963	-2,9 %
Beboere i institusjon i alt	42 850	42 644	42 092	41 290	41 889	-4,3 %
Beboere i institusjon under 67 år	4 902	4 808	4 764	4 674	4 888	-5,3 %
Beboere i institusjon 67-79 år	8 131	8 445	8 570	8 579	8 983	8,8 %
Beboere i institusjon 80 år og over	29 817	29 391	28 758	28 037	28 018	-7,5 %
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon **	13,6 %	13,3 %	12,9 %	12,4 %	12,1 %	
Andel beboere på tidsbegrenset opphold	16,7 %	17,2 %	17,6 %	17,0 %	18,3 %	

* Tallet er hentet fra KOSTRA tabell 11875, august 2020.

** KOSTRA tabell 12209. Tallet baserer seg på variabelen «beboere 80 år og over», beregnet som en prosentandel av «innbyggere i aldersgruppen», august 2020.

Tabell 4: Pleie- og omsorgstjenester: Beboere i boliger til pleie og omsorgsformål. 2015-2019 Hele landet *

	2015	2016	2017	2018	2019	% endring 2015-2019	% endring 2018-2019
Beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål i alt	44 014	44 454	43 990	44 136	****	****	****
Under 67 år	19 516	19 834	19 865	20 382	****	****	****
67-79 år	7 533	7 759	7 767	7 794	****	****	****
80 år og over	16 965	16 861	16 358	15 960	****	****	****
Boliger med heldøgnsbemanning							
Beboere alt	22 807	23 261	23 761	24 255	24 569	9,2 %	2,1 %
Beboere 67 år og over	10 919	10 799	11 518	****	****		
Andel innbyggere 80 år + i bolig med heldøgnsbemanning	3,6 %	3,5 %	3,7 %	3,7 %	0,0 %		
Beboere 80 år og over**	7 955	7 852	8 290	8 364	8 393	8,4 %	0,9 %
Andel boliger brukt av 80 år og eldre ***	38,5 %	37,9 %	37,2 %	36,2 %	0,0 %		

⁴ <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/registrering-av-iplos-data-i-kommunen/rapportering-av-tjenester-med-definisjoner-og-rapporteringskrav#heldognstjenestetilbud>

Andel boliger med heldøgnsomsorg brukt til 80 år og eldre	34,9 %	33,8 %	34,9 %	34,5 %	34,2 %		
---	--------	--------	--------	--------	--------	--	--

- * Tall fra KOSTRA tabell 4469, innhentet fra SSB august 2020.
- ** 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), august 2020.
- *** 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», august 2020.
- **** Tall ikke tilgjengelig oktober 2020

Hva mener kommunene?

I rapport fra VID og Agenda Kaupang⁵, 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.

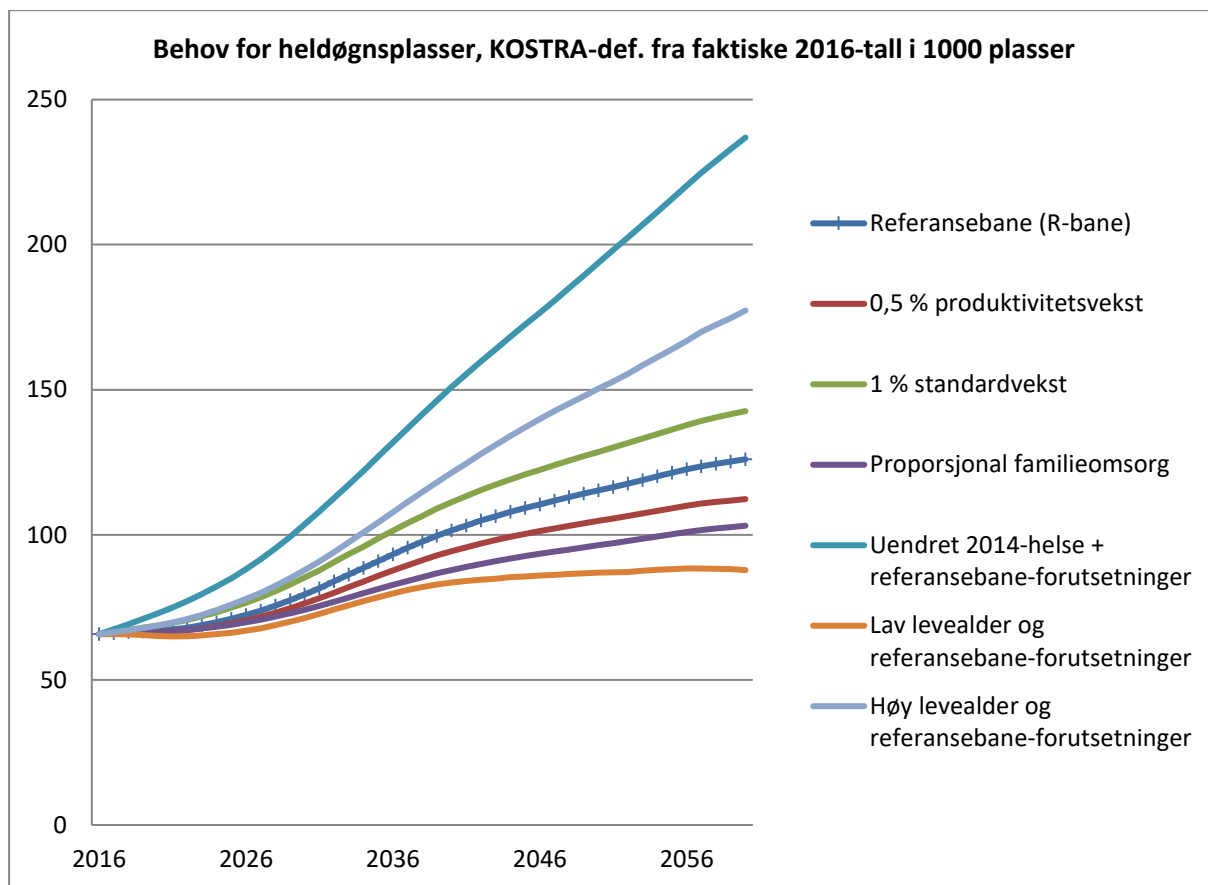
Planlegging for fremtiden

I flere kommuner er det vanlig å se 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

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*.

⁵VID/Agenda Kaupang: Heldøgnsomsorg- Kommunenes dekningsgrad 2016
<http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/heldogns-omsorg---kommunenes-dekningsgrad/>



Det ble beregnet en referansebane med følgende forutsetninger: *MMMM (Middelalternativet for befolkningsvekst), ingen produktivitetsvekst, 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 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 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 31.12.2019, og offisiell statistikk legges følgelig til grunn. Tall fra KOSTRA pr september 2020 viser at det pr. 31.12.2019 var 24 569 beboere i bolig med fast tilknyttet bemanning, i tillegg til 41 889 plasser i institusjon.

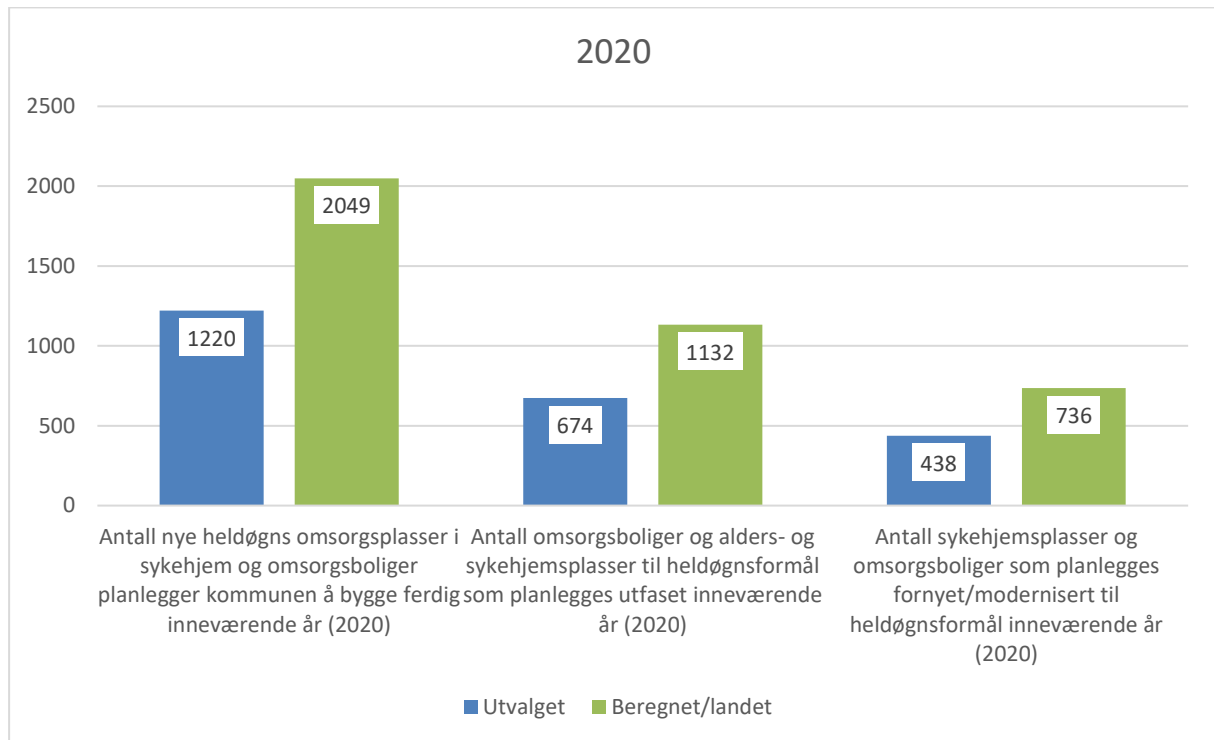
Det er særlig to temaer som går igjen i kommentarene fra kommunene knyttet til økonomiplanperioden. Det ene er at de er i prosess med kommunesammenslåing, og at behovet dermed er under vurdering grunnet forskjellig tjenesteprofil og dekningsgrad i kommunene som skal sammenslås. Det andre er en generell omlegging av tjenestene til mere hjemmetjenester med velferdsteknologi og styrking av egenmestring. Det fremgår også i svarene at det gjøres grundigere arbeid med behovsvurderinger enn tidligere for å kunne møte fremtidens behov.

Del 1: Planer for 2020

1) Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2020)?

- 45 kommuner har svart ja på dette spørsmålet, mens 161 kommuner har svart nei.

Diagram 1: Planer for 2020 oppskalert



*Oppskalert basert på en antakelse om at kommuner som ikke har svart ligner på landsgjennomsnittet.

2) Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig inneværende år (2020)?

- Tall før oppskalering er 1220

3) Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2020)?

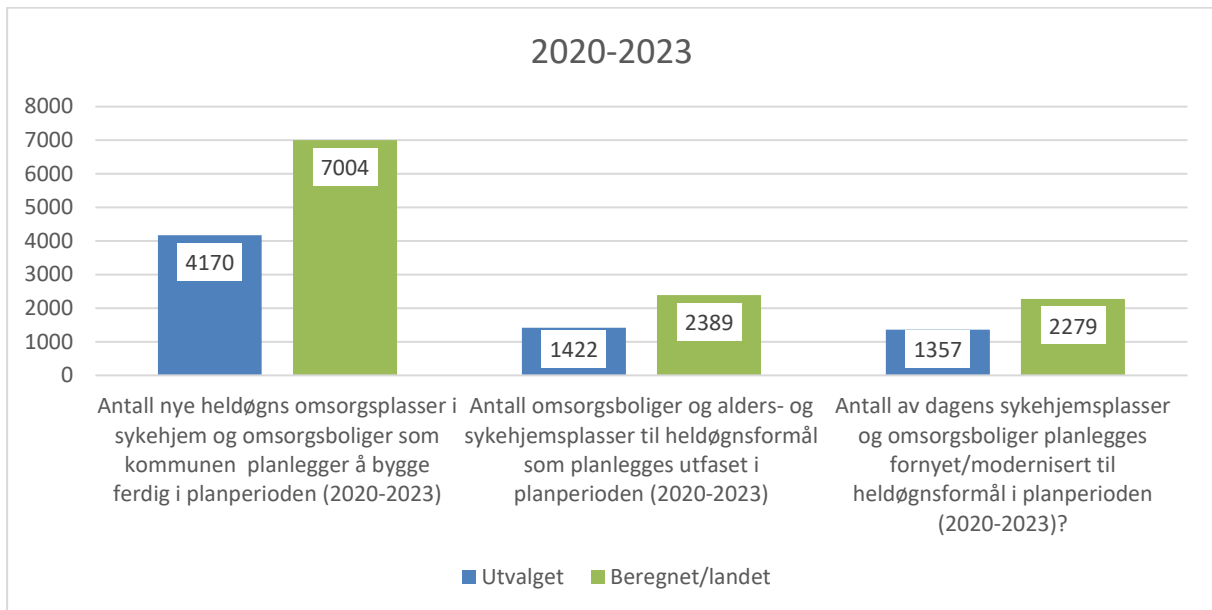
- Tall før oppskalering er 674

4) Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2020)?

- Tall før oppskalering er 438

Del 2: Planer for økonomiplanperioden:

Diagram 2: Planer for økonomiplanperioden (2020-2023), oppskalering



*Oppskalert basert på en antakelse om at kommuner som ikke har svart ligner på landsgjennomsnittet.

- 5) **Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig i økonomiplanperioden (2020-2023)?**
 - tall før oppskalering er 4170
- 6) **Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset i økonomiplanperioden (2020-2023)?**
 - Tall før oppskalering er 1422
- 7) **Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål i økonomiplanperioden (2020-2023)?**
 - Tall før oppskalering er 1357
- 8) Eventuelle kommentarer og merknader til økonomiplanperioden (2020-2023)

Del 3: Planer frem mot 2030

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

- 196 kommuner svarte på dette spørsmålet. 138 kommuner har svart ja på dette spørsmålet og 58 har svart nei.
- Av de som svarte, oppgav 110 at disse planene var forankret i kommunenes langsiktige planer.

I år svarte 92 % av respondentene på spørsmålet om de hadde lagt planer frem mot 2030, og av disse svarte 70 % at de hadde lagt langsiktige planer for heldøgns omsorgsplasser.

For tiden pågår det en modernisering av det vi tradisjonelt tenker på som eldreomsorg, 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. Det er viktig å peke på at fremskrivninger som kun bygger på dagens bruk og plasser ikke tar høyde for de endringene som er nødvendige for å omstille tjenestene til en fremtid med stort behov for personell. KS har laget et verktøy sammen med kommuner for bedre dimensjonering av heldøgns omsorg. Dette verktøyet ble lansert i en første versjon høsten 2019.

Dimensjoneringsverktøyet skal bidra til å gi bedre innsikt i kommunens antatte fremtidige behov innen pleie- og omsorgstjenester.

<https://www.ks.no/fagomrader/helse-og-omsorg/eldreomsorg/nytt-verktoy-for-bedre-planlegging-av-sykehjem-og-omsorgsplasser/>