



Undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser - fremtidens behov.



Innledning

KS gjennomførte våren/sommeren 2022 en undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser i alle landets kommuner. Vi har også fått inn en del svar etter sommeren og utover i oktober. Det er fortsatt etterslep av oppgaver i kommunal sektor etter pandemien, og det ser ut til å forklare forsinkelser i undersøkelsen.

Kommunene er spurt om sine planer for ferdigstilling av antall nye plasser og utfasing av og fornyelse/moderniseringer av plasser i 2022 og i økonomiplanperioden¹.

De siste årene under pandemien har det vært en nedgang i antall søknader og forespørsler fra kommuner til tilskudd i Husbanken. Nedgangen har etter all sannsynlighet sammenheng med at kommunene som følge av pandemien ikke har hatt anledning til å planlegge og dimensjonere prosjekter. I 2022 er situasjonen den at tilskuddsmidlene til rehabilitering av omsorgsboliger og sykehjem ble brukt opp i august og kommuner har dermed ikke fått tilskudd til rehabilitering etter dette.

Datagrunnlaget

226 av 356 kommuner, eller 63,5 prosent av kommunene svarte på undersøkelsen. Disse kommunene representerer til sammen 70,6 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	78	41	52,6 %	96 214	50 145	52,1 %
2-5000	96	60	62,5 %	301 856	185 077	61,3 %
5-10000	71	48	67,6 %	496 037	315 151	63,5 %
10-20000	47	28	59,6 %	665 145	375 572	56,5 %
20-60000	49	39	79,6 %	1 558 061	1 215 505	78,0 %
60000+	15	10	66,7 %	2 307 957	1 687 322	73,1 %
	356	226	63,5 %	5 425 270	3 828 772	70,6 %

Spørsmålene stilt i undersøkelsen

¹ Det understrekes at økonomiplanene er rullerende, og det ble i undersøkelsen henvist til perioden 2022 til 2025. Det fremgår imidlertid av kommunenes besvarelser at gjeldende økonomiplan er lagt til grunn.

Spørsmål om 2022:

1. Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2022)?
2. Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig inneværende år (2022)?
3. Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2022)?
4. Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2022)?

Spørsmål om økonomiplanperioden

5. Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig i økonomiplanperioden (2022-2025)?
6. Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset i økonomiplanperioden (2022-2025)?
7. Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål i økonomiplanperioden (2022-2025)?
8. Eventuelle kommentarer og merknader til økonomiplanperioden (2022-2025)

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 226 kommuner, må tolkes med varsomhet. Årsakene til det er flere:

Undersøkelsen er som i tidligere 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 overgang til mer hjemmebasert tjenester krever nye vurderinger av behov. Flere nye boligløsninger er på trappene i tillegg til de tradisjonelle omsorgsboliger eller sykehjemsplasser. Men det er også krevende å planlegge fremover hva behovene faktisk vil bli. Mange kommuner opplyser om at de vil bruke 2022 eller kommunedelplan fremover til å lage eller forankre behovene fremover.
- Dimensjonering av plasser er fortsatt utfordrende. Flere enn tidligere oppgir at det satses på hjemmebasert omsorg. 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.
- Når det gjelder behov frem mot 2035 svarer 78 prosent av de som har gjort beregninger av dette, at beregnet fremtidig behov er forankret i kommunene langsiktige planer.

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).

Det kan 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.

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, 2017-2021. Hele landet

Antall plasser på institusjon og beboere i boliger med heldøgns omsorg	2017	2018*	2019	2020	2021	% endring 2017-2021	% endring 2020-2021
Plasser i sykehjem*	39 674	39 572	39 466	39 241	39 054	-1,6 %	-0,5 %
Plasser i aldershjem	727	554	497	374	251	-65,5 %	-32,9 %
Plasser i barnebolig	274	248	264	260	242	-11,7 %	-6,9 %
Plasser i avlastningsinstitusjoner	1385	1417	1310	1412	1388	0,2 %	-1,7 %
Beboere i boliger med heldøgns bemanning	23 761	24 255	24 569	25 316	26 160	10,1 %	3,3 %
Totalt	65 821	66 046	66 106	66 603	67 095	1,9 %	0,7 %

* Oppgitt tall utgjør summen av «Plasser i sykehjem, korrigert for utleie» + «plasser i aldershjem, korrigert for utleie» hentet fra KOSTRA tabell 11875, september 2022.

Det er forskjell på telling av plasser i institusjon og antall beboere i for eksempel omsorgsboliger. Vi vurderer at tabellen over gir en mer helhetlig oversikt over den totale kapasiteten over tilbudet innen heldøgns omsorg. 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 synes ikke fullstendig i tilgjengelig statistikk enda.

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

Tabell 3: Pleie- og omsorgstjenester: Beboere i institusjoner for eldre og funksjonshemmede. 2017-2021 Hele landet

	2017	2018	2019	2020	2021	% endring 2017-2021
Syke- og aldershjemplasser i alt *	40 401	40 126	39 963	39 615	39 305	-2,7 %
Beboere i institusjon i alt	42 092	41 290	41 889	41 071	41 188	-2,1 %
Beboere i institusjon under 67 år	4 764	4 674	4 888	5 402	5 564	16,8 %
Beboere i institusjon 67-79 år	8 570	8 579	8 983	8 718	9 133	6,6 %
Beboere i institusjon 80 år og over	28 758	28 037	28 018	26 951	26 491	-7,9 %
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon **	14,1 %	13,5 %	13,1 %	12,1 %	11,7 %	
Andel beboere på tidsbegrenset opphold	17,6 %	17,0 %	18,3 %	16,0 %	16,1 %	

* Tallet er hentet fra KOSTRA tabell 11875, september 2022

** KOSTRA tabell 12209. Tallet baserer seg på variabelen «beboere 80 år og over», beregnet som en prosentandel av «innbyggere i aldersgruppen», september 2022

Tabell 4: Pleie- og omsorgstjenester: Beboere i boliger til pleie og omsorgsformål. 2017-2021 Hele landet *

	2017	2018	2019	2020	2021	% endring 2017-2021	% endring 2020-2021
Beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål i alt	43 990	43 812	****	43 788	43 789	-0,5 %	0,0 %
Under 67 år	19 865	20 058	****	20 787	20 787	4,6 %	0,0 %
67-79 år	7 767	7 794	****	7 846	7 846	1,0 %	0,0 %
80 år og over	16 358	15 960	****	15 155	15 156	-7,3 %	0,0 %
Boliger med heldøgnsbemanning							
Beboere alt	23 761	24 255	24 569	25 316	26 160	10,1 %	3,3 %
Beboere 67 år og over	11 518	****	****	****	****		
Andel innbyggere 80 år + i bolig med heldøgnsbemanning	3,7 %	3,7 %	3,6 %	3,6 %	3,6 %		
Beboere 80 år og over**	8 290	8 364	8 393	8 501	8 541	3,0 %	0,5 %
Andel boliger brukt av 80 år og eldre ***	34,9 %	34,5 %	34,2 %	33,6 %	32,6 %		
Andel boliger med heldøgnsomsorg brukt til 80 år og eldre	34,9 %	34,5 %	34,2 %	33,6 %	32,6 %		

- * Tall fra KOSTRA tabell 4469, innhentet fra SSB september 2022
- ** 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), september 2022
- *** 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», september 2022
- **** Tilsvarende tall ikke tilgjengelig oktober 2022

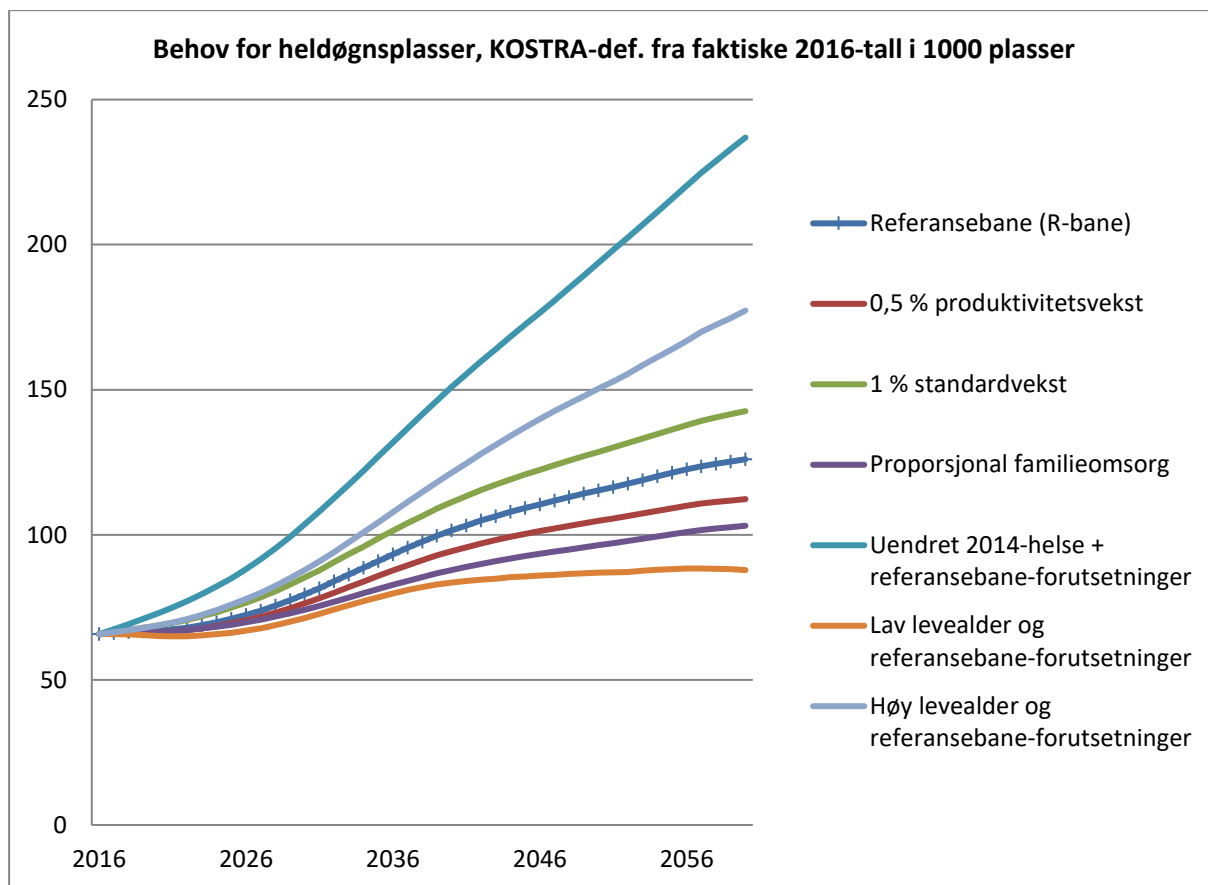
Planlegging for fremtiden

I stadig 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 i 2021. I årets undersøkelse har vi spurt om kommunene har gjort beregninger av behov frem mot 2035.

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 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

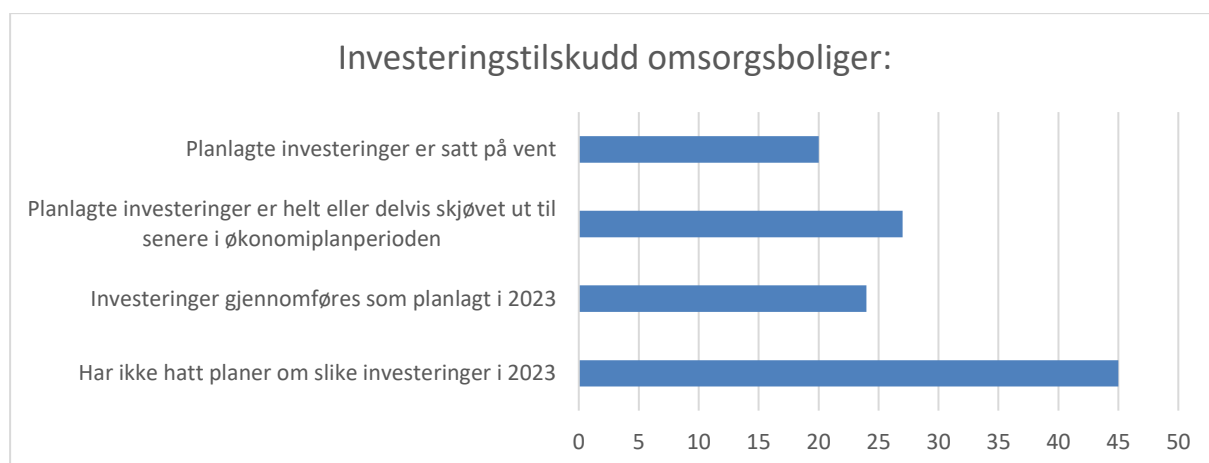
Svarene fra de 226 kommunene er skalert opp til anslag for hele landet, basert på en enkel lineær modell med utgangspunkt i den samlede befolkningen i kommunene som har svart (samme modell som i fjorårets undersøkelse). Diagrammene nedenfor viser de oppskalerte resultatene, mens de faktiske svarene fra kommunene er gjengitt under hvert spørsmål. De oppskalerte anslagene er selvsagt beheftet med usikkerhet.

I årets undersøkelse er offisiell statistikk lagt til grunn for utgangspunktet, dvs. status i KOSTRA for 2021. Tall fra KOSTRA pr september 2022 viser at det pr. 31.12.2021 var 26 160 beboere i bolig med fast tilknyttet bemanning, i tillegg til 41 188 beboere i institusjon.

I kommentarer om økonomiplanperioden peker kommunene på at det gjennomføres strategiarbeid, planarbeid og forankring av nye temaplaner på dette området. Dette arbeidet har blitt forsinket av pandemien. Over tid har vi sett at flere kommuner peker på at det langsiktige planarbeidet etter prosess med kommunesammenslåing utvikles fordi det har vært ulike tjenesteprofiler og dekningsgrad i kommunene som skal sammenslåes. Det er færre slike kommentarer i årets undersøkelse. Det er fortsatt slik at kommuner peker på at det pågår 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. Noen kommuner peker også på at det stadig lages strategiplaner som skal behandles politisk.

Tillegg - KS budsjettundersøkelse 2022.

KS tok inn spørsmål om bortfall av investeringstilskuddsordningen for sykehjem og omsorgsboliger i budsjettundersøkelsen etter at det ble kjent i forslag til statsbudsjettet at det ikke var lagt inn stimuleringsmidler i ordningen for 2023. Budsjettforliket i Stortinget vil gi mulighet for cirka 500 nye plasser neste år, enten til rehabilitering eller nybygg i tillegg til prosjekter som allerede har fått tilsagn.



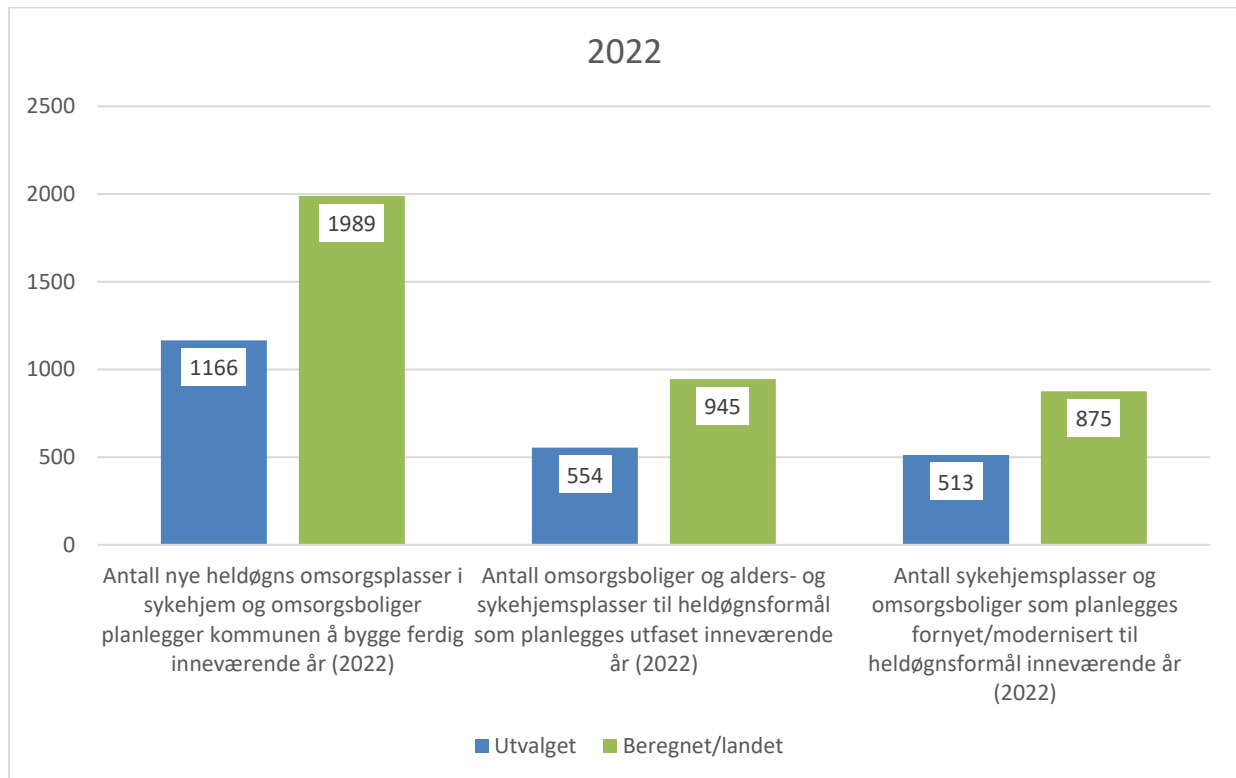
Grafen viser antall kommuner gruppert under kategoriene. 118 kommuner har besvart spørsmålene i hele budsjettundersøkelsen (helt eller delvis)

Del 1: Planer for 2022

1) Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2022)?

- 39 kommuner har svart ja på dette spørsmålet, mens 183 kommuner har svart nei.

Diagram 1: Planer for 2022, reelle svar og 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 (2022)?

- Tall før oppskalering er 1166

3) Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2022)?

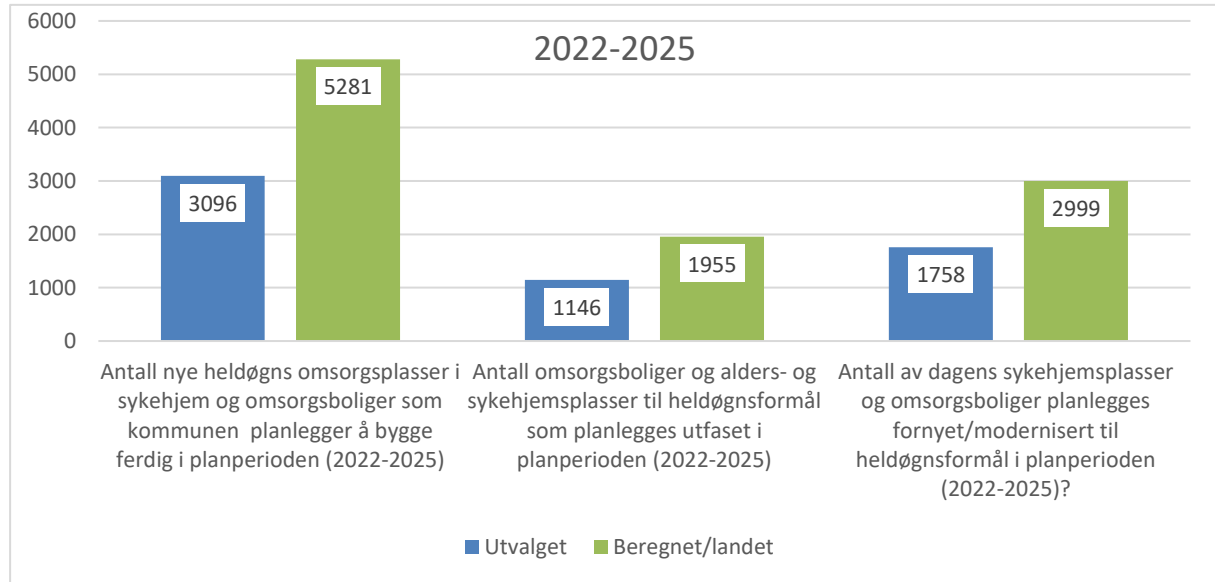
- Tall før oppskalering er 554

4) Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2022)?

- Tall før oppskalering er 513

Del 2: Planer for økonomiplanperioden:

Diagram 2: Planer for økonomiplanperioden (2022-2025), reelle svar og oppskalert



*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 (2022-2025)?**
- tall før oppskalering er 3096
- 6) **Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset i økonomiplanperioden (2022-2025)?**
- Tall før oppskalering er 1146
- 7) **Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål i økonomiplanperioden (2022-2025)?**
- Tall før oppskalering er 1758
- 8) **Eventuelle kommentarer og merknader til økonomiplanperioden (2022-2025)**

På dette spørsmålet svarer en del kommuner at de nylig har ferdigstilt prosjekter og dermed ikke har behov innenfor denne tidshorisonter. I tillegg er det mange kommuner som oppgir at de er i ulike faser av planleggingsprosesser for å kunne håndtere et antatt økende behov.

Del 3: Planer frem mot 2035

- 9) **Har kommunen gjort beregninger for hvor stort behovet for heldøgns omsorgs- og sykehjemsplasser er i 2035?**

- 189 kommuner svarte på dette spørsmålet. 152 kommuner har svart ja på dette spørsmålet og 37 har svart nei.
- Av de som svarte, oppgav 117 at disse planene var forankret i kommunenes langsiktige planer.

I år svarte 83 prosent av respondentene på spørsmålet om de hadde lagt planer frem mot 2035, og av disse svarte 80 prosent at de hadde lagt langsiktige planer for heldøgns omsorgsplasser.

Vi ser at kommunene i stor grad oppgir langsiktige omstillingsbehov og dreining mot mer hjemmebaserte tjenester i kommentarene sine.

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, og ble oppdatert i 2021. Dimensjoneringsverktøyet skal bidra til å gi bedre innsikt i kommunens antatte fremtidige behov innen pleie- og omsorgstjenester. KS vil fortsette arbeidet med dimensjoneringsverktøyet i 2023.

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