



Stortingets utredningsseksjon

Bakgrunnsinformasjon • Analyse • Drøfting

Til: Nicholas Wilkinson

Dato: 14. november 2017

Utredet: Wenche Irén Sterkeby

Telefon: +4723312691

Oppdragsnr: 2017387

OPPDRAG: Investeringstilskuddet for heldøgns omsorgsplasser skal endres. Fra 2021 skal det ikke lenger kunne brukes til rehabilitering. Kun bygging av nye plasser. I statsbudsjettet for helse- og omsorgssektoren kapittel 761, post 63, står det: Fra dette året gis det kun tilskudd til plasser som gir netto tilvekst tilsvarende det antall plasser det er søkt tilskudd til. Kommunen må opprettholde netto tilveksten i 10 år fra søknadstidspunktet. Det er vedtatt en overgangsordning i perioden 2017–2020 hvor henholdsvis 20 pst., 40 pst., 60 pst. og 80 pst. av rammen forbeholdes plasser som gir netto tilvekst.

Vi er bekymret for om omleggingen vil ramme skjevt fordi noen kommuner kanskje allerede har bygget opp et godt dekkende tilbud eller fordi de grunnet fraflytting eller uvanlig demografisk sammensetning ikke vil trenge netto tilvekst av plasser. Eller vil trenge svært lav netto tilvekst av plasser. Vi er også bekymret for om det vil ramme kommuner som i dag har dobbeltrom og ønsker å bygge om til enkeltrom da det ikke gir netto tilvekst av plasser.

Hvor mange og hvilke kommuner vil ikke trenge netto tilvekst av sykehjemsplasser etter 2021?

Hvor mange og hvilke kommuner vil ikke trenge netto tilvekst av sykehjemsplasser etter 2018 (utover dagens planlagte investeringer)?

Om det er flere kommuner som vil ha behov for svært liten netto tilvekst av plasser er det også interessant å vite om dette. Kommuner som trenger under 5 % netto tilvekst av plasser, eller et eventuelt annet nivå om dere i utredningsseksjonen tenker er bedre "cut-off point"

KOMMUNENES PLANER FOR HELDØGNS OMSORGPLASSER

SAMMENDRAG: Det er ikke utviklet gode nok verktøy for kommunene for å kunne kartlegge det fremtidige behovet for heldøgns omsorgsplasser. Fremtidige kommunesammenslåinger, rask velferdsteknologisk utvikling og ulik definisjonstolkning av begrepet *heldøgns omsorg* gjør dette arbeidet vanskelig. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon gjennomførte i begynnelsen av 2017 en undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser i alle landets kommuner. 55,4 prosent (236) av kommunene svarte. Tallene er på aggregert nivå. Av disse har 163 kommuner *ikke* planer om å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger i inneværende år. Andelen kommuner som har lagt planer frem mot 2030 er lav. 101 av kommunene som besvarte undersøkelsen hadde ikke gjort beregninger for hvor stort behovet for heldøgns omsorgs- og sykehjemsplasser ville være i 2030.

INNHold

1.	INNLEDNING	2
2.	VANSKELIG Å KARTLEGGE FREMTIDIG BEHOV	2
3.	KS' UNDERSØKELSE OM HELDØGNS OMSORGPLASSER.....	3
4.	ANDEL Plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	5

1. INNLEDNING

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) gjennomførte i 2017 en undersøkelse av kommunenes utbyggingsplaner og behovsanslag for heldøgns omsorgsplasser fram mot 2030. Undersøkelsen viser at kommunene planlegger å bygge ferdig om lag 8200 heldøgnsplasser, fornye og modernisere om lag 2800 plasser og legge ned vel 2850 plasser i økonomiplanperioden 2017-2019. Tallene er kun presentert på aggregert nivå. Vi har tatt kontakt med fagleder myndighetskontakt *Helse og velferd* Anne Gamme i KS og forespurt om data på enkeltkommuner.¹ KS vil ikke oppgi tall for den enkelte kommune som har svart, noe som blant annet skyldes metodiske svakheter med undersøkelsen. KS' undersøkelse dreier seg om *behovet for nye heldøgns omsorgsplasser*, og har ikke spurt spesifikt den enkelte kommune om hvorvidt det *ikke er behov* for netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser.

Vi har videre henvendt oss til Husbanken ved faglig direktør Roar Sand, og via denne forespørselen fått svar fra seniorrådgiver Andres Fjelltoft ved strategikontoret.² Husbanken har dessverre ingen data som kan gi svar på de spørsmål som reises i oppdragsteksten, kun oversikt over tilsagn til tilskudd som er gitt i 2017 og hva disse prosjektene oppgir å gi i netto tilvekst.

Vi har i det følgende kapittel to diskutert hvorfor det kan være problematisk for kommunene å kartlegge sitt fremtidige behov for heldøgns omsorgsplasser. Kapittel tre gjengir resultatene fra KS' undersøkelse om fremtidens behov for heldøgns omsorgsplasser. Selv om denne ikke direkte besvarer oppdragstekstens spørsmål, håper vi at den allikevel kan være informativ i forhold til problemstillingen. Til sist, i kapittel fire, viser vi til kommunestatistikk over andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner.

2. VANSKELIG Å KARTLEGGE FREMTIDIG BEHOV

I Rambølls rapport [Boliger til pleie- og omsorgsformål - levetid og egnethet](#) (2016) går det frem at det er utfordrende for kommunene å bygge for dagens og morgendagens brukere. Bygningene som bygges i dag skal brukes i en periode på 30-40 år fremover, men det finnes få metoder kommunesektoren kan benytte for å gjøre gode fremtidsrettede analyser. Tradisjonelle framskrivninger av befolkningsvekst og fremtidig behov i ulike sektorer treffer ofte ikke godt nok, og de er sjelden brutt ned til lokale forhold i hver enkelt kommune. Det er heller ikke utviklet gode verktøy for kommunene for å kunne kartlegge behov lokalt.

Beregningene av fremtidig behov blir ofte gjort med utgangspunkt i en videreføring av dagens dekningsgrader ([VID vitenskapelige høgskole og Agenda Kaupang](#), 2016).

¹ Pr. telefon onsdag 8. november 2017.

² Pr. epost mandag 13. november 2017.

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, uten at en eventuell reduksjon er tallfestet. Årsaken er at det er vanskelig å vite hvor stor reduksjonen vil bli, og at det kan være like hensiktsmessig å tilpasse utbyggingen etter hvert som man vinner erfaring med hvor stor reduksjonen faktisk blir.

I følge KS peker dessuten flere kommuner på at kommunesammenslåingene gjør det vanskelig å vurdere behovene og legge konkrete planer fremover ([Undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser - fremtidens behov](#), 2017). Kommunene oppgir også at det på grunn av den raske velferdsteknologiske utviklingen er vanskelig å forutsi hvor mye teknologi vil bety for dimensjoneringen av tjenestene i fremtiden, blant annet fordi velferdsteknologi vil gjøre det mulig å tilby heldøgns omsorg i eget hjem i stadig større utstrekning.

I flere kommuner er det også 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 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.

Se for øvrig rapporten [Boliger til pleie- og omsorgsformål - egnethet for dagens og fremtidens brukere](#) (Rambøll, 2016) for en rekke andre trender som vil påvirke den offentlige sektoren, kommunene og deres tjenester og bygninger til pleie- og omsorgssektoren i årene fremover.

3. KS' UNDERSØKELSE OM HELDØGNS OMSORGPLASSER

KS gjennomførte i 2017 en undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser i alle landets kommuner ([Undersøkelse om heldøgns omsorgsplasser - fremtidens behov](#), 2017). Kommunene ble spurt om sine planer for ferdigstillelse av antall nye plasser og utfasing av og fornyelse/moderniseringer av plasser i 2017, i økonomiplanperioden, og i perioden frem til 2030.³

236 av 426 kommuner (55,4 prosent av kommunene) med i alt 74 prosent av befolkningen svarte på spørreundersøkelsen. Responsandelen gjør undersøkelsen representativ, men tallene fra undersøkelsen må tolkes med varsomhet. I tillegg til nevnte årsaker i kapittel to, oppgir halvparten av kommunene at de har gjort *vurderinger* av fremtidige behov, fordi endelige planer ennå ikke er lagt, eller at

³ Økonomiplanene er rullerende, og i henhold til KS ble det henvist til perioden 2016-2019. Av kommunenes besvarelser fremgår det i følge KS at gjeldende økonomiplan er lagt til grunn.

eventuelle planer ikke er forankret eller vedtatt. Dessuten er datakvaliteten preget av at det ikke foreligger enighet om definisjoner av begrepet *heldøgns omsorg*. KS og Helse- og omsorgsdepartementet har i etterkant utarbeidet et felles notat i den hensikt at heldøgns omsorg får en bedre definisjon i tråd med praksis i kommunene, se ["Heldøgns" - et notat om bruken av begrepet "heldøgns helse- og omsorgstjenester" i statistikk, forskning og tilskuddsforvaltning](#).

KS' undersøkelse er delt inn i tre deler; planer for 2017, planer for økonomiplanperioden og planer frem mot 2030. Første spørsmål «*Planlegger kommunen å ferdigstille nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger inneværende år (2017)?*» innleder del én, og her svarte 73 kommuner ja, mens 163 kommuner svarte nei. Øvrige spørsmål og svar i del en og to er gjengitt i tabellen under:

Del 1: Planer for 2017	Rapportert	Oppskalert
Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig inneværende år (2017)?	1685	2290
Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset inneværende år (2017)?	720	979
Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål inneværende år (2017)?	891	1211
Del 2: Planer for økonomiplanperioden		
Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig i planperioden?	6082	8266
Hvor mange av dagens omsorgsboliger og alders- og sykehjemsplasser til heldøgnsformål planlegges utfaset i planperioden?	2099	2853
Hvor mange av dagens sykehjemsplasser og omsorgsboliger planlegges fornyet/modernisert til heldøgnsformål i planperioden?	2068	2811

Når det gjelder undersøkelsens del tre, planer frem mot 2030, påpekes det at andelen kommuner som har lagt planer frem mot 2030 er relativt lav. På spørsmål «*Har kommunen gjort beregninger for hvor stort behovet for heldøgns omsorgs- og sykehjemsplasser er i 2030?*», svarte 135 kommuner ja, mens 101 kommuner svarte nei. Usikkerheten relatert til oppskaleringen blir følgelig tilsvarende høy. Videre er det flere av kommunene som oppgir å ha lagt planer, men som likevel ikke har oppgitt antall plasser. I tillegg sier flere kommuner at planer for så langt frem i tid også øker usikkerheten rundt rapporterte tall. Resultatene rapportert i del tre i tabellen nedenfor, er derfor svært usikre og må tolkes med varsomhet;

Del 3: Planer frem mot 2030	Rapportert	Oppskalert
Hvor mange flere heldøgns omsorgsplasser og sykehjemsplasser mener kommunen det vil være behov for i 2030 enn i 2017	9325	12673
Hvor mange nye heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger planlegger kommunen å bygge ferdig frem til 2030?	8639	11740
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?	1727	2347
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?	4602	6255

KS gjorde samme undersøkelse i 2016, hvor kommunenes anslag for hvor mange flere heldøgns omsorgsplasser det ville være behov for 2030 enn i 2016, og hvor mange plasser det ville være behov for å fornye eller fase ut ([KS](#), 2016). De oppskalerte tallene i 2016-undersøkelsen anslo et behov for om lag 22 000 flere heldøgns plasser i 2030 enn i 2016. Samtidig sa den at kommunene foreløpig bare hadde planlagt halvparten så mange. Behovet for utfasing eller fornyelse av eksisterende institusjoner og omsorgsboliger ble anslått til knapt 8 200 plasser. Samlet ga dette et investeringsbehov på om lag 30 000 heldøgns omsorgsplasser. Sammenholder man disse tallene for perioden 2016-2019, kan det tyde på at kommunene i stor grad har planlagt å gjøre unna fornyelsen av gammel bygningsmasse de nærmeste årene fram mot 2020, og deretter konsentrere seg om utbyggingen av kapasiteten ([Helse- og omsorgsdepartementet](#), 2016).

4. ANDEL Plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner

I oppdragsteksten uttrykkes det bekymring for at omlegging av investeringstilskuddet vil ramme kommuner som i dag har dobbeltrom, men som ønsker å bygge om disse til enkeltrom. Vi har gjort bruk av SSB's Kostra-statistikk [Tabell: 06408: F. Pleie og omsorg - kvalitet \(K\)](#), hvor vi har gått igjennom samtlige 428 kommuner og deres andel av plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner. Statistikken viser at totalt 403 kommuner hadde 80 prosent eller høyere andel plasser i enerom. Dette utgjør 94 prosent av kommunene. De 6 prosent av kommunene, 25 stykker, som hadde lavere enn 80 prosent av plassene i enerom, er gjengitt i tabellen nedenfor;

Kommuner	Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner mindre enn 80 prosent, 2016
0122 Trøgstad	79,2
0214 Ås	71,9
0227 Fet	77,4
0229 Enebakk	78,9
0515 Vågå	66
1101 Eigersund	68,3
1135 Sauda	45,5
1142 Rennesøy	77,8
1224 Kvinnherad	75,4
1228 Odda	72,2
1245 Sund	51,3
1420 Sogndal	72,1
1431 Jølster	75
1433 Naustdal	70
1445 Gloppen	75
1622 Agdenes	58,8
1860 Vestvågøy	79,8
1942 Nordreisa	73,3
2003 Vadsø	53,8
2011 Guovdageaidnu - Kautokeino	61,9
2019 Nordkapp	63
2021 Kárásjohka - Karasjok	79,3
2024 Berlevåg	55,6
2025 Deatnu - Tana	61,9
2027 Unjárga - Nesseby	72,7

KILDER:

[Helse- og omsorgsdepartementet](#) (2016): Rom for omsorg, behov for utbygging og fornyelse av landets sykehjem og omsorgsboliger.

VID vitenskapelige høgskole og Agenda Kaupang (2016): [Heldøgns omsorg - kommunenes dekningsgrad](#) Færre institusjonsplasser, mer omfattende hjemmetjenester, rapportnr. R9342, på oppdrag for KS.

Øvrige kilder oppgitt i teksten.