

Mindre kommunal hjemmehjelp til eldre

Mange eldre lever med sykdom som påvirker hverdagen. Selv om mye tyder på at eldres helse er blitt bedre med årene, ser det ikke ut til at det er blitt færre som trenger hjelp. Det kommunale tjenestetilbudet når imidlertid fram til færre eldre enn før. Dette gjelder særlig praktisk bistand, som hjelp til dagliglivets gjøremål, egenomsorg og personlig stell, eller hjemmehjelp som det het tidligere. De aller eldste er imidlertid blitt prioritert. For 90-åringene har tilbudet av hjemmetjenester samlet økt, slik at det oppveier den dårligere deknningen av institusjonsplasser.

Berit Otnes

Eldre, i denne sammenhengen de som er 67 år eller over, har på flere måter fått sunnere levevaner og bedre helse i løpet av tiårsperioden 1998-2008. Andelen som røyker daglig, er nesten halvert, og stadig flere mosjonerer minst en gang per uke. Færre viser symptomer på psykiske problemer som angst og depresjon, og flere vurderer sin egen helse som god eller meget god.

På den annen side er det omtrent like mange som før blant de eldre som lever med en varig sykdom, og i hele perioden har fire av ti levd med en sykdom som påvirker hverdagen deres. Andelen som er pleietrengende, det vil si som må ha hjelp til av- og påkledning eller daglig personlig hygiene, har vært omtrent uendret i perioden 1998-2008. Dette viser Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser om helse (se tekstboks).

Flere får hjelp i eget hjem enn i institusjon

Sykdom, svekket helse og nedsatt funksjonsevne kan føre til ulike behov for hjelp. Enkelte har så store hjelpebehov at det må vurderes om de kan bo for seg selv. Av den grunn består en del av hjelpetilbudet av å gi omsorg i institusjoner for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne.

Statistisk sentralbyrås helse- og levekårsundersøkelser

Analysene om hjemmeboende eldre i denne artikkelen er hovedsakelig basert på tall hentet fra Levekårsundersøkelsen 2008, og der sammenligning er mulig, fra tidligere helse- og levekårsundersøkelser. Dette er intervjubaserte undersøkelser hvor de som intervjues, selv rapporterer om sykdom, funksjonshemminger og ulike forhold ved helsetilstanden.

Helse- og levekårsundersøkelsene har den hjemmeboende befolkningen som målgruppe. Eldre som bor på sykehjem, blir ikke intervjuet. Det er således de friskeste av de eldre, de som bor i eget hjem, som deltar.

Svarprosentene i helse- og levekårsundersøkelsene er relativt høye, som regel rundt 70 prosent. Imidlertid er frafallet høyere blant eldre ([Belsby og Vedø 1998](#); [Hougen og Gløbøden 2004](#); [Wilhelmsen 2009](#)). I 2008 var for eksempel svarprosenten 66 i aldersgruppen 67-79 år og 55 prosent i aldersgruppen 80 år eller eldre. At mange eldre har dårlig helse og derfor forhindres fra å delta, fører til at utvalget av eldre blir noe skjevt. Dette kompenseres delvis ved bruk av frafallsvekter.

Utvalget ble trukket på husholdsnivå i 1985 og 1995, og på personnivå i 1998, 2002, 2005 og 2008. I alt inngår det opplysninger om rundt 1 000 personer på 67 år eller eldre.



Berit Otnes er sosiolog og seniorrådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for helsestatistikk. (berit.otnes@ssb.no)

I løpet av 1980- og 1990-tallet har pleie- og omsorgstjenestene i kommunene blitt endret. Gjennom handlingsplan for eldreomsorgen (St.meld. nr. 50:1996-1997) ble det satset på en såkalt boliggyøring og hjemliggyøring av eldreomsorgen. Hovedmålsettingen i handlingsplanen var at eldre skulle kunne bo i eget hjem så lenge som mulig. Dette krevde utbygging av kapasiteten i hjemmetjenesten og flere omsorgsboliger. Antallet eldre og personer med nedsatt funksjonsevne som bor i pleie- og omsorgsinstitusjoner, har gått ned 7 prosent fra 1994 til 2006, til 40 500, men har deretter økt noe.

I 2008 bodde vel 42 100 i pleie- og omsorgsinstitusjon. Samtidig har antallet personer som mottar hjemmetjenester (se tekstboks), gått opp med 15 prosent fra 1995 til 2008. I 2008 mottok vel 167 400 personer i alle aldre slike tjenester. Det er imidlertid hjemmetjenester til yngre (under 67 år) med nedsatt funksjonsevne som har økt. Det har ikke blitt flere eldre som mottar hjemmetjenester.

Færre i institusjon ...

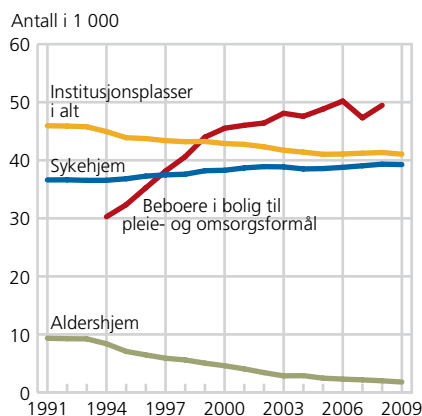
For dem som er hjelpe- eller pleietrengende, vil hverdagen være vanskelig uten uformell hjelp fra familie, eller venner, eller formelle offentlige eller private hjelpetjenester. Den formelle hjelpen har i stor grad vært dominert av det offentlige, som står for 90 prosent av institusjonsplassene og 95 prosent av driften av hjemmetjenestene. I tillegg til et stort offentlig omsorgstilbud, som sykehjem og kommunale hjemmetjenester, eksisterer det et begrenset privat tilbud. Det private tilbudet består stort sett av sykehjem, men de fleste kommuner kjøper også en del hjemmetjenester fra private, selv om dette bare unntaksvis utgjør mer enn 10 prosent av kommunens utgifter til hjemmetjenester.

Hjemmetjenester er en samlebetegnelse for kommunale pleie- og omsorgstjenester som mottas av brukere som ikke bor på institusjon, men i egen bolig eller i bolig til pleie- og omsorgsformål. Den enkelte mottar hjemmetjenester, enten i form av hjemmesykepleie eller praktisk bistand, eller i form av både hjemmesykepleie og praktisk bistand.

Pleie- og omsorgstjenesten tilbyr også en del andre tjenester til hjemmeboende, som for eksempel støttekontakt, trygghetsalarm, matombringning og avlastning.



Figur 1. Antall plasser i ulike typer institusjoner og antall i omsorgsboliger¹. 1991-2008



¹ På grunn av omlegging av statistikken er det et brudd i tallene for omsorgsboliger mellom 2000 og 2001.

Kilde: Pleie- og omsorgsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

I Oslo velger over 20 prosent av brukerne å få tjenestene utført av private leverandører, etter at hjelpebehovet er vurdert av pleie- og omsorgstjenesten. Et alternativ til hjelp på grunnlag av kommunal behovsprøving kan være å bruke privat betalt hjelp. I underkant av 10 prosent av de eldre 67 år og over hadde privat betalt hjelp til personlig stell, innkjøp, rengjøring eller annet husarbeid i 2008. Andelen var den samme også i 1998 og 2005.

Siden 1988 har kommunene hatt eneansvar for pleie- og omsorgssektoren. Institusjonsomsorgen er gradvis blitt bygget ned. Det har vært en radikal endring i hvilke typer institusjoner kommunene har satset på (se figur 1). I 1991 var det om lag fire ganger så mange plasser i sykehjem som i aldershjem. I tiden etter har antall plasser i sykehjem økt relativt beskjedent, med 8 prosent, samtidig som antallet plasser i aldershjem har gått ned fra om lag 9 000 til om lag 2 000. I 2008 var det derfor nesten 20 ganger så mange plasser i sykehjem som i aldershjem (se tekstboks).

... flere i omsorgsboliger

Pleie- og omsorgspolitikken, og målsetningene for denne, har vært preget av en strategi om såkalt boliggingring. Institusjonene, særlig aldershjem, er bygget ned, mens hjemmehjelpstjenestene og tilrettelegging av boliger (omsorgsboliger og andre boliger som kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål) har blitt trappet opp. Under ligger en tanke om at mennesker med nedsatt funksjonsevne får et bedre liv ved å bo i egne boliger istedenfor i institusjon.

Hver enkelt skal kunne leve et selvstendig, normalt liv, uten mer oppfølging enn det som følger av hjelpebehov ved helsesvikt. Institusjonene er vanligvis et tilbud til de mest pleietrengende, mens andre mindre hjelpetrengende i større grad får tilbud om tilpassede boliger og/eller tjenester i sitt eget hjem.



Siden 1994 har tilskudd fra Husbanken til kommunene, og andre tiltak i Handlingsplan for eldreomsorgen (St.meld. nr. 50:1996-1997), medvirket til

Pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS)

Fram til og med 2006 ble statistikk fra pleie- og omsorgstjenestene innhentet årlig via skjema fra alle landets kommuner. Fra og med 2007 er statistikken over brukere av pleie- og omsorgstjenester hentet fra IPLOS (individbasert pleie- og omsorgsstatistikk). Noen opplysninger om tjenestene hentes fortsatt inn via skjema fra kommunene. Innføringen av IPLOS medfører et brudd i tidsseriene, blant annet en tilsynelatende nedgang i tjenestemottakere, som skyldes at det forekom en del dobbeltregistreringer i statistikken før 2007.

at antallet omsorgsboliger har økt kraftig. Disse omsorgsboligene er beboernes egne hjem, og er vanligvis ikke fast bemannet. I stedet tildeles tjenester etter behov gjennom hjemmetjenestene, på samme måte som blant dem som bor i en opprinnelig privat bolig.

Antall beboere i boliger som kommunene disponerer til pleie- og omsorgsformål, er nesten doblet fra 1994 til 2008, og i 2008 var det om lag 51 500 beboere i slike boliger. Noen av de kommunale boligene til pleie- og omsorgsformål er omsorgsboliger etter Husbankens definisjon. De andre kan være alt fra botilbud (trygdeboliger) til serviceboliger med hel døgnservice. Disse er i ulik grad tilpasset pleietrengende.

Mange yngre får hjelp fra pleie- og omsorgstjenesten

Det er imidlertid ikke bare eldre som bor i institusjoner og boliger til pleie- og omsorgsformål. Blant annet har PU-reformen flyttet ansvaret for mange yngre personer med psykisk utviklingshemming fra fylkeskommunale sentralinstitusjoner til pleie- og omsorgstjenestene i den enkelte kommune. I 1992 var 4 prosent av beboerne i institusjoner for eldre og funksjonshemmede under 67 år, og så sent som i 2006 var en omtrent like stor andel, 5 prosent, yngre enn 67 år. Etter statistikkomleggingen i 2007, der individuell registrering ble innført (IPLOS), økte imidlertid registreringen av yngre beboere, slik at andelen i 2008 var oppe i nesten 10 prosent.

Andelen eldre som bor i boliger som kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål, økte fram til rundt 2000. Mens svært få av alle under 67 år bor i slike boliger, bor en høy andel av de aller eldste i boliger som kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål. Blant eldre over 90 år har andelen som bor i slike boliger, økt kraftig. I 2008 bodde over 20 prosent av dem i kommunale boliger, det vil si dobbelt så mange sammenlignet med midt på 1990-tallet (se figur 2).

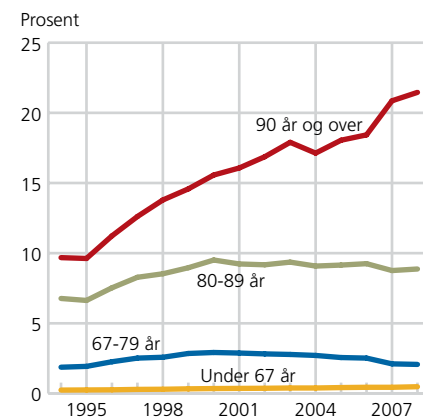
Selv om andelen av dem under 67 år som bor i boliger til pleie- og omsorgsformål, er liten, er dette i absolutte tall en stor og økende gruppe blant beboerne i slike boliger. En liten andel av en befolkning på over 4 millioner blir et betydelig antall personer (se tabell 1). En økning i dekningsgrad for omsorgsboliger for aldersgruppen under 67 år, fra 0,2 prosent midt på 1990-tallet til 0,5 prosent i 2008, tilsvarer en økning i antall personer fra 9 000 til 19 000. I 2008 var 40 prosent av beboerne i boliger til pleie- og omsorgsformål under 67 år. Halvparten av tilveksten i slike boliger fra 1994 til 2008 tilfalt denne aldersgruppen.

Nesten alle 90-åringene får hjelp

Vel 260 000 personer mottok hjelp fra de kommunale pleie- og omsorgstjenestene ved utgangen av 2008. Hjelpen mottas i form av tjenester i hjemmet, eller i form av en institusjonsplass over kortere eller lengre tid.

Det er blitt stadig flere yngre brukere av pleie- og omsorgstjenestene. Dette er en følge av at kommunene fra tidlig på 1990-tallet har fått ansvar for nye grupper av brukere, først i forbindelse med PU-reformen og deretter

Figur 2. Andel som bor i boliger som kommunen disponerer til pleie- og omsorgsformål, etter alder. 1994-2008. Prosent



Kilde: Pleie- og omsorgsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

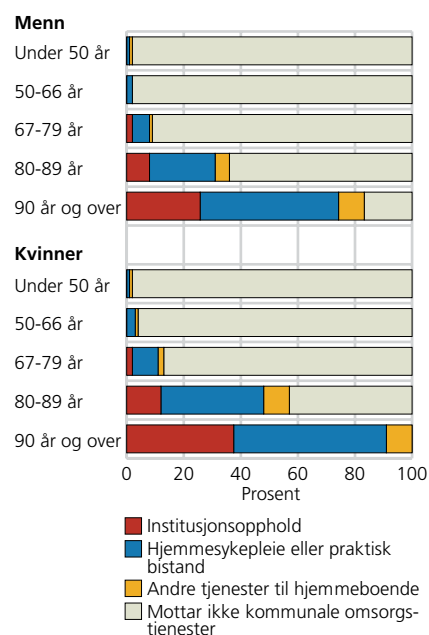
Tabell 1. Folketall i ulike aldersgrupper. 1. januar 2009

I alt	4 799 252
0-66 år	4 182 638
67-79 år	396 983
80-89 år	184 972
90 år og over	34 659

Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

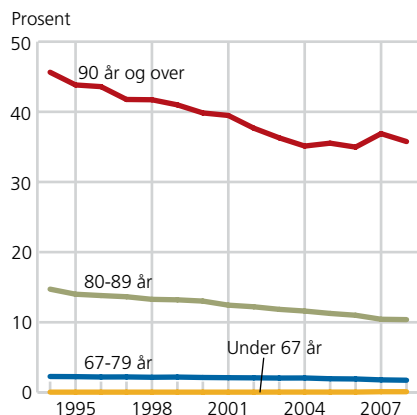


Figur 3. **Bruk av kommunale omsorgstjenester, etter kjønn og alder. 2008.**
Prosent



Kilde: Pleie- og omsorgsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 4. **Andel eldre som bor på institusjon, etter alder. 1994-2008.**
Prosent



Kilde: Pleie- og omsorgsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

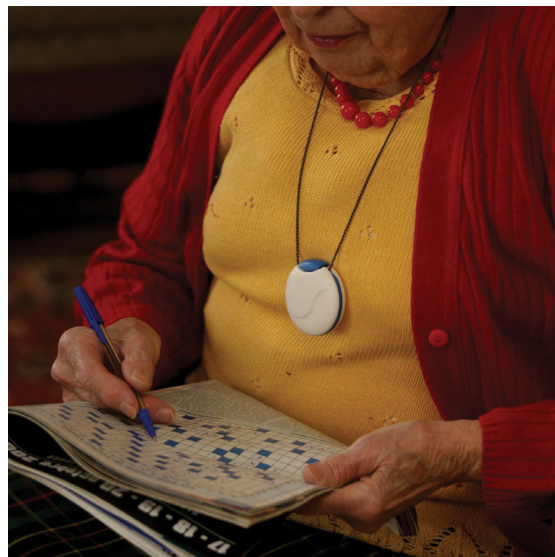
med endringer i førstelinjetilbudet til personer med psykiske lidelser og rusproblemer. I 2008 var nesten en av fire brukere under 50 år. Men fortsatt er nesten halvparten av dem som mottar kommunale omsorgstjenester, 80 år eller eldre. Over 95 prosent av dem som er i alderen 90 år og over, mottar kommunale omsorgstjenester i en eller annen form (se figur 3). I tillegg til at bruken henger sammen med alder, bruker kvinner tjenestene i større grad enn menn. Sju av ti brukere av pleie- og omsorgstjenester 67 år eller eldre, er kvinner.

Færre eldre bor i institusjoner ...

Alt i alt bodde i underkant av 38 000 eldre 67 år og over, eller om lag 6 prosent av den eldre befolkningen, på institusjoner innenfor pleie- og omsorgstjenesten ved utgangen av 2008. Av dem hadde vel 32 000 langtidsopphold i institusjon. Flere kvinner enn menn bor på institusjon. Det gjelder i alle aldersgrupper.

Kvinner 80 år eller eldre utgjør over halvparten av alle som bor på institusjon, noe de har gjort i flere år. Mens over 23 300 kvinner i alderen 80 år eller eldre bodde på institusjon i 2008, gjaldt det i overkant av 7 700 menn i samme alder. Dette er nesten nøyaktig samme antall som seks år tidligere, i 2002. I samme periode ble det vel 17 000 flere personer i befolkningen i aldersgruppen 80 år og eldre, det vil si at dekningsgraden er gått noe ned.

Om lag 14 prosent av befolkningen over 80 år bor på institusjon. Blant 90-åringene bor 37 prosent av kvinnene på institusjon, mens det gjelder 26 prosent av menn i samme aldersgruppe.



Andelen eldre som bor på institusjon, er gått ned i alle aldersgrupper de senere årene. Blant personer 90 år eller eldre bodde 46 prosent på institusjon i 1994, i 2008 gjaldt dette 36 prosent. I aldersgruppen 80-89 år har andelen gått ned fra 15 prosent i 1994 til 10 prosent i 2008 (se figur 4). Selv de eldste eldre bor dermed i større grad enn tidligere utenfor institusjon. Det er derfor grunn til å anta at institusjonsplassene i økende grad er et tilbud til de sykeste og mest pleietrengende eldre, samtidig som tilbudet om tjenester i hjemmet er endret.

Mens færre eldre bor i institusjon, har tilbudet av boliger til pleie- og omsorgsformål økt, slik at om lag 25 prosent i aldersgruppen 80 år og over har bodd enten i institusjon eller kommunal bolig til pleie- og omsorgsformål i hele perioden 1994-2008.

... og færre mottar praktisk hjelp

Aldersfordelingen blant brukerne av hjemmetjenester har endret seg de senere årene. Antallet personer 67 år eller eldre som mottar hjemmetjenester, har totalt sett gått ned med 7 prosent, eller i underkant av 8 000 personer, fra 1994 til 2008. Antallet personer under 67 år med hjemmetjenester har økt kraftig, det er mer enn fordoblet fra 1994 til 2008. Dette har sammenheng med nye brukergrupper som er kommet inn under pleie- og omsorgstjenestens ansvarsområde.

Over syv av ti brukere av de kommunale hjemmetjenestene er kvinner, og det er flertall av kvinnelige mottakere i alle aldersgrupper blant eldre. Mens 6 prosent av menn i alderen 67-79 år mottar hjemmetjenester, gjelder det 9 prosent av kvinnene i samme alder. Forskjellen er mindre i aldersgruppen 90 år eller eldre, hvor nesten like stor andel kvinner som menn mottar dette tilbudet (53 prosent av kvinnene og 49 prosent av mennene). I aldersgruppen 80-89 år mottar 23 prosent av alle menn og 36 prosent av alle kvinner hjemmesykepleie eller praktisk bistand.

Andelen eldre som kun mottar ulike former for praktisk bistand, har gått ned med 36 prosent fra 2000 til 2006. Mens hjemmesykepleie og de mest nødvendige formene for praktisk bistand er gratis for mottaker, kan kommunene ta seg betalt for ikke-lovpålagt praktisk bistand som rengjøring, matombringning og trykghetsalarm. Dette kan ha medvirket til at færre mottar praktisk hjelp.

Mange mottar hjemmesykepleie

Antall personer 67 år eller eldre som mottar hjemmesykepleie, eller hjemmesykepleie kombinert med ulike former for praktisk bistand, gikk opp med 13 prosent fra 2000 til 2006. I den perioden var det en liten nedgang i tallet på personer i befolkningen i aldersgruppen 67 år og over. Veksten i hjemmesykepleie kan være en indikasjon på at det har blitt flere tyngre brukere som bor hjemme, en følge av nedbyggingen av institusjonene.

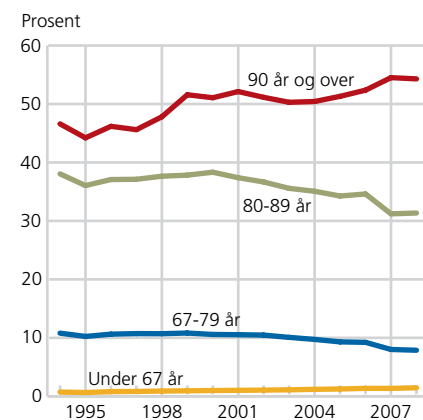
Til sammen er det i perioden 2000-2006 blitt flere eldre som får medisinsk basert pleie, enten i institusjon eller i form av hjemmesykepleie. Dekningsgraden for slike tjenester økte også noe, fra å dekke 18 prosent av de eldre 67 år og over i 2000, til 20 prosent i 2006. For sykepleietjenester har med andre ord nedgangen i institusjonsplasser blitt kompensert med økning i hjemmesykepleie.

Mer enn en av tre blant dem som er 80 år eller eldre er brukere av hjemmetjenester. Andelen brukere blant personer som er 90 år eller eldre har gått noe opp de senere årene (se figur 5). Det henger sannsynligvis sammen med at flere bor hjemme lenger.

Lavere dekning av pleie- og omsorgstjenester for eldre nå enn før

Selv om flere eldre får hjemmesykepleie, er totalbildet at færre eldre får pleie- og omsorgstjenester i 2008 enn i 1994, da omleggingen til satsing på hjemmetjenester og boliger framfor institusjonsplasser startet. Dette framgår om vi ser figurene 4 og 5 i sammenheng. Det er den praktiske bistanden (hjemmehjelp) som dekker færre enn før, mens økt bruk av hjemmesykepleie har kompensert for nedgang i institusjonsplasser for eldre. De aller eldste er blitt prioritert. For 90-åringene har tilbudet av hjemmetjenester samlet økt, slik at det oppveier den dårligere dekningen av institusjonsplasser.

Figur 5. Andel eldre som er brukere av hjemmetjenester, etter alder. 1992- 2008. Prosent



Kilde: Pleie- og omsorgsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Artikkelen bygger på kapitlet *Hjelpebehov og tjenestetilbud* i *Seniorer i Norge 2010, Statistiske analyser 120*, Statistisk sentralbyrå.

Referanser

Belsby, Liv og Anne Vedø (1998): Frafallsanalyse av Helseundersøkelsen 1995, Notater 1998/03, Statistisk sentralbyrå.

Hougen, Hanne Cecilie og Mary Anne Gløbøden (2004): Samordnet levekårsundersøkelse 2002 – tverrsnittundersøkelsen. Dokumentasjonsrapport, Notater 2004/22, Statistisk sentralbyrå.

Wilhelmsen, Marit (2009): Samordnet levekårsundersøkelse 2008 – Tverrsnittundersøkelsen. Dokumentasjonsrapport, Notater 2009/40, Statistisk sentralbyrå.

St.meld. nr. 50 (1996-1997): Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet – respekt – kvalitet. Oslo, Sosial- og helsedepartementet.