

# Pleie- og omsorgstjenestene – bedre enn sitt rykte?

*Handlingsplanen for eldreomsorgen ble godkjent i statsråd i 1997. Planen inneholder konkrete satsningsområder innenfor pleie- og omsorgstjenestene i perioden 1998-2001, men fortsatt preges nyheter om tjenestene gjerne av oppslag som "Pleietrengende ligger alene 15 timer i døgnet" og "Eldre låses inne". Kritikken er rettet både mot omsorgen i institusjonene og hjemmetjenestene. "Virkeligheten" er ikke til å leve med, men er alt bare elendighet?*

Overskriftene som er nevnt, er eksempler på enkeltsaker man har kunnet lese om i avisene de siste årene. I denne artikkelen prøver vi å se på hva som har skjedd med utbyggingen av pleie- og omsorgstjenestene siden Handlingsplanen for eldreomsorgen ble godkjent i statsråd 13. mai 1997 (St.meld. nr. 50 1996-97).

Handlingsplanen for eldreomsorgen er en fireårig handlingsplan med konkrete satsninger for utbygging av en helhetlig pleie- og omsorgskjede som ivaretar brukernes behov. Planen ble lagt fram som svar på de store utfordringene pleie- og omsorgstjenestene vil stå overfor i årene framover, med et økende antall personer med et potensielt omsorgs- og pleiebehov. Målet er at alle som har behov for det skal få et tilfredsstillende og mest mulig likeverdig tjenestetilbud, uavhengig av bosted, inntekt og sosial status.

## Økte ressurser — og mye går til lønn

Et av målene i Handlingsplanen har vært å øke mengden personell i tjenestene, totalt 12 000 årsverk i planperioden. Økningen er en følge av ønsket om å bygge ut institusjonsomsorgen. Utbyggingen av omsorgsboliger forutsetter at kommunene også har et tilbud om hjemmesykepleie på døgnbasis, som igjen medfører at personellet innenfor hjemmesykepleien må økes.

En ikke ubetydelig andel av midlene innenfor pleie- og omsorgstjenestene går til lønnsutbetalinger og opprettelse av nye stillinger. Siden utgangen av 1997 har antall årsverk økt med nesten 9 800. Totalt ble over 89 000 årsverk utført i tjenestene i 2000, eller i overkant av 0,4 årsverk pr. bruker registrert i tjenesten ved utgangen av året. Hvis en betrakter hjemmetjenestene isolert, ble det utført nesten 5 100 flere årsverk ved utgangen av 2000 enn på samme tid i 1998.

Antall årsverk utført av helsepersonell innenfor sektoren er økende. Over halvparten av alle årsverk ble utført av personer med sykepleier- eller hjelpepleierutdanning. Årsverk utført av sykepleiere har økt med

Åsne Vigran

### Tjenestenes innhold

Pleie- og omsorgstjenestene skal tildeles etter vurdering av den enkelte søkers pleie- og omsorgsbehov. Tjenestene ytes enten som hjemmetjenester eller som plass i en institusjon eller bolig. I eget hjem kan man få praktisk bistand (bl.a. hjemmehjelp) og hjemmesykepleie. I tillegg kan mange kommuner tilby tjenester som fotpleie, trygghetsalarm, matlevering og ambulering vaktmester. Kommunene kan også tilby ulike former for avlastning til pårørende og støttekontakt eller aktiviseringsstilbud til de som har behov for det i form av eldresenter eller plass i et dagsenter eller en dagavdeling i institusjon.

Åsne Vigran er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for helsestatistikk (asne.vigran@ssb.no).

|                                            | 1997          | 1998          | 1999          | 2000          |
|--------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Årsverk i alt .....</b>                 | <b>79 435</b> | <b>82 794</b> | <b>86 370</b> | <b>89 207</b> |
| Årsverk pr. bruker <sup>3</sup> .....      | 0,41          | 0,42          | 0,43          | 0,44          |
| Årsverk pr. 1 000 innb. 67 år og over .... | 128           | 134           | 140           | 145           |
| Årsverk pr. 1 000 innb. 80 år og over .... | 431           | 439           | 455           | 453           |

<sup>1</sup> Årsverk er summen av heltidsstillinger og deltidstillinger regnet om til heltidsstillinger. <sup>2</sup> Foreløpige tall 2000. <sup>3</sup> Årsverk pr. bruker er regnet ut fra summen av brukere av praktisk bistand og hjemmesykepleie og antall plasser i institusjonene.

**Tabell 2. Årsverk utført av helsefaglig<sup>1</sup> personell. Prosent og pr. bruker<sup>2</sup>. 1997 og 2000<sup>3</sup>**

|                          | 1997                                          |                                                    | 2000                                          |                                                    |
|--------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------|
|                          | Andel årsverk utført av helsefaglig personell | Årsverk utført av helsefaglig personell pr. bruker | Andel årsverk utført av helsefaglig personell | Årsverk utført av helsefaglig personell pr. bruker |
| <b>Hele landet .....</b> | <b>58</b>                                     | <b>0,24</b>                                        | <b>59</b>                                     | <b>0,26</b>                                        |
| 0 - 1 999 .....          | 55                                            | 0,24                                               | 57                                            | 0,26                                               |
| 2 000 - 4 999 .....      | 58                                            | 0,24                                               | 60                                            | 0,27                                               |
| 5 000 - 9 999 .....      | 60                                            | 0,25                                               | 61                                            | 0,27                                               |
| 10 000 - 19 999 .....    | 60                                            | 0,25                                               | 61                                            | 0,28                                               |
| 20 000 - 29 999 .....    | 61                                            | 0,26                                               | 63                                            | 0,27                                               |
| 30 000 - 49 999 .....    | 60                                            | 0,24                                               | 63                                            | 0,27                                               |
| >50 000 .....            | 56                                            | 0,22                                               | 55                                            | 0,24                                               |

<sup>1</sup> Helsefaglig personell omfatter: Sykepleiere, hjelpepleiere, vernepleiere, ergoterapeuter og omsorgsarbeidere. <sup>2</sup> "Bruker" er summen av hjemmetjenestemottakere og plasser i institusjoner. <sup>3</sup> Foreløpige tall for 2000.

1 400 siden 1997. I tillegg utførte fysioterapeuter og leger om lag 580 årsverk innenfor pleie og omsorg. Hvis en legger til personer med sosialfaglig utdannelse, ble nær to tredjedeler av alle årsverk utført av personell med enten helsefaglig eller sosialfaglig utdannelse, mens i overkant av en tredjedel av årsverkene ble utført av personell uten fagopp-læring eller med annen utdannelse. Til tross for økningen i antall årsverk utført av helsepersonell, har helsepersonellens andel av total mengde utførte årsverk på landsbasis bare økt svakt siden 1997. I de aller største kommunene og de aller minste kommunene ser andelen helsepersonell ut til å ha gått noe tilbake.

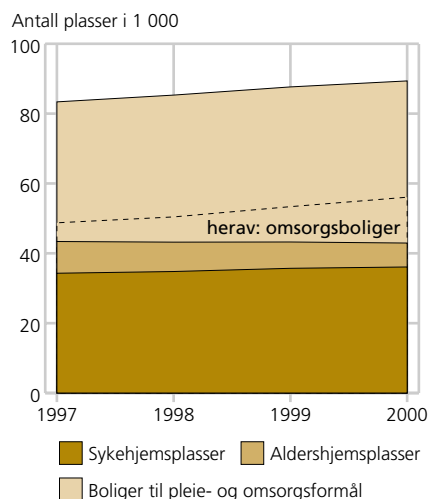
Hvis vi ser utviklingen i personell i forhold til brukerne av tjenestene, er andelen helsepersonell økende uansett kommunestørrelse, men økningen er noe lavere i de større kommunene enn i de mindre. Dette kan både ha sammenheng med at kommunene har satsset på å bygge ut hjemmetjenestene som ikke stiller store krav til personell med helsefaglig utdannelse, eller at kommunene har problemer i rekrutteringen av helsefaglig personell fordi konkurransen om faglært personell er stor i områdene rundt de store kommunene.

### Utbyggingen av heldøgns plasser

Et annet mål har vært å øke tilbudet av plasser med heldøgns pleie og omsorg med 5 000. Det er opp til kommunene selv å velge utformingen av tilbudet til eldre og funksjonshemmede, enten som plasser i en lovregulert bolig etter lov om helsetjenesten i kommunene eller i form av omsorgsboliger. Det er antydning at dekningsgraden av slike plasser bør være 25 prosent sett i forhold til befolkningen over 80 år. Omsorgsboliger har spesifikke krav til størrelse og innredning, der det også skal være mulighet for heldøgns pleie og omsorg dersom beboeren i perioder har behov for dette. Det finnes en egen tilskuddsordning til bygging og ombygging av institusjoner til sykehjem og bygging av omsorgsboliger, den administreres av Husbanken.

### Sykehjemsplassene øker...

I 1997 var nær halvparten av alle institusjonene innen pleie og omsorg somatiske sykehjem. Sykehjemsplassene utgjorde mer enn tre av fire av de totalt 43 400 institusjonsplassene. Tallet på sykehjem har vært i jevn økning i hele planperioden, og fem av seks institusjonsplasser er nå sykehjemsplasser. Siden utgangen av 1997 har det blitt nesten 1 800 nye sykehjemsplasser, både fordi institusjoner er bygget om til sykehjem, og fordi det er bygget nye institusjoner. Likevel viser det totale antallet plasser fortsatt en nedgang, til 42 900 i 2000. Årsaken til nedgangen er at mens sykehjemmene rustes opp, så legges de tradisjonelle aldershjemmene ned i langt raskere takt.

**Figur 1. Plasser<sup>1</sup> i institusjoner for eldre og funksjonshemmede og boliger til pleie- og omsorgsformål. 1997-2000<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Institusjoner som var i drift pr. 31.12.

<sup>2</sup> Foreløpige tall for 2000.

Kilde: Pleie- og omsorgsstatistikk.

### ... og omsorgsboligene øker også

I en årrekke har målet vært at hjelpetrequende skal kunne bo lengst mulig i sitt eget hjem. Begrepet 'eget hjem' omfatter i dag også kommunale boliger med ulik grad av tilpasning, for eksempel for personer som er avhengig av å bruke rullestol eller har ulike typer bevegelsehemninger. Felles for boligene er at dette er enheter som hjelpetrequende selv disponerer og betaler husleie for. I tillegg til en tilpasset bolig får beboeren ulike tjenester, enten fra tilknyttet personale, eller, etter en individuell vurdering, fra hjemmetjenestene. Boligene som brukes til pleie- og omsorgsformål er det feltet innenfor pleie og omsorg som har hatt størst vekst i de siste årene. Ved utgangen av 2000 ble det registrert 46 400 boliger til pleie- og omsorgsformål. Mesteparten av økningen de siste årene skyldes at antall omsorgsboliger har økt. Det er blitt 7 700 flere slike boliger siden de første gang ble registrert i pleie- og omsorgsstatistikken i 1997.

På landsbasis har man dermed allerede nå oppnådd den ønskede dekningsgraden på 25 prosent av alle innbyggere over 80 år, men det er fortsatt forskjeller kommunene imellom. Hvis vi grupperer kommunene etter befolkningstall, ser vi at dekningsgraden av institusjonsplasser og omsorgsboliger i forhold til personer over 80 år er høyest i de minste kommunene. Den laveste dekningsgraden finner vi begge år i de største kommunene. Det er likevel ikke slik at de største kommunene ikke bygger nye omsorgsboliger eller institusjoner. Til sammen er det bygd 1 200 nye heldøgns plasser i de 10 kommunene som har flere enn 50 000 innbyggere. I de 93 kommunene som har færre enn 5 000 innbyggere, er det bygd 380 nye plasser siden 1998. Samtidig har befolkningen over 80 år økt med 8 500 og 30 prosent av disse bor i de 10 største kommunene.

Utbyggingen av omsorgsboliger og sykehjem har ikke stoppet opp, og begge kategorier kan ventes å øke i antall i årene framover som et resultat av de siste års tilskuddsordninger. Utbyggingen av institusjonsplasser ser ut til å gå noe langsommere enn byggingen av omsorgsboliger, noe som kan skyldes at det i institusjonene bare bygges enkeltrom — i motsetning til tidligere da dobbeltrom var mer vanlig.

### Enerom i institusjon — et knapt gode?

En av flere myter innen eldreomsorgen ser ut til å være at muligheten til å få et enerom på institusjon er et knapt gode. Ennå har ikke alle enerom, men av alle de 37 700 rommene i institusjoner, er nesten 86 prosent, eller 32 400, enerom. De resterende rommene fordeler seg med 5 200 dobbeltrom og om lag 80 rom med tre eller flere senger. Hvis en ser på den delen av planperioden som er passert, har det blitt nesten 1 500 nye enerom. De nye institusjonene som er opprettet eller er under bygging, har bare enerom — og det bygges stadig nye institusjoner. En situasjon som statistikken ikke har mulighet til å ta høyde for, er at rom som er beregnet for én brukes av to på grunn av et midlertidig overbelegg ved institusjonen.

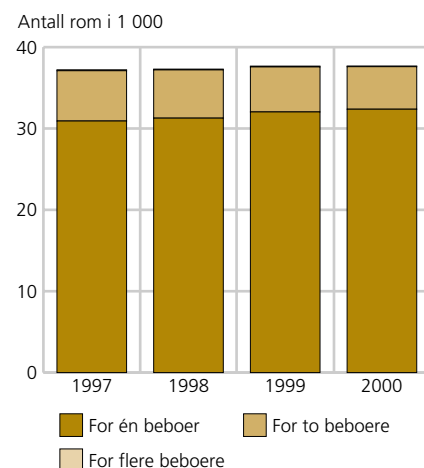
Hvis vi også her deler kommunene inn etter størrelse, ser vi at andelen enerom er høyere enn landsgjennomsnittet i nesten alle kommunegrupper, særlig de minste kommunene ser ut til å ligge godt an. I de største kommunene er andelen enerom lavest. Hvis vi ser på andelen enerom innenfor de ulike kommunegruppene, ser vi imidlertid at variasjonen i dekningsgrad for enerom er større i mindre kommuner enn i store kommuner. For kommuner med mindre enn 5000 innbyggere varierte dekningsgraden mellom 20 og

**Tabell 3. Plasser med heldøgns pleie og omsorg<sup>1</sup> pr. 100 innb. 80 år og over, etter kommunistørrelse. 1998 og 2000<sup>2</sup>**

|                          | 1998        | 2000        |
|--------------------------|-------------|-------------|
| <b>Hele landet .....</b> | <b>22,3</b> | <b>25,0</b> |
| 0 - 1 999 .....          | 26,1        | 30,4        |
| 2 000 - 4 999 .....      | 23,4        | 27,1        |
| 5 000 - 9 999 .....      | 22,8        | 25,8        |
| 10 000 - 19 999 .....    | 22,6        | 25,5        |
| 20 000 - 29 999 .....    | 20,7        | 26,3        |
| 30 000 - 49 999 .....    | 20,6        | 22,7        |
| > 50 000 .....           | 22,0        | 23,1        |
| Oslo .....               | 22,1        | 23,5        |
| Bergen .....             | 20,3        | 20,8        |
| Trondheim .....          | 21,3        | 24,8        |

<sup>1</sup> Omfatter sykehjems plasser og plasser i omsorgsboliger. <sup>2</sup> Foreløpige tall for 2000.

**Figur 2. Rom<sup>1</sup> i institusjoner for eldre og funksjonshemmede. 1997-2000<sup>2</sup>**

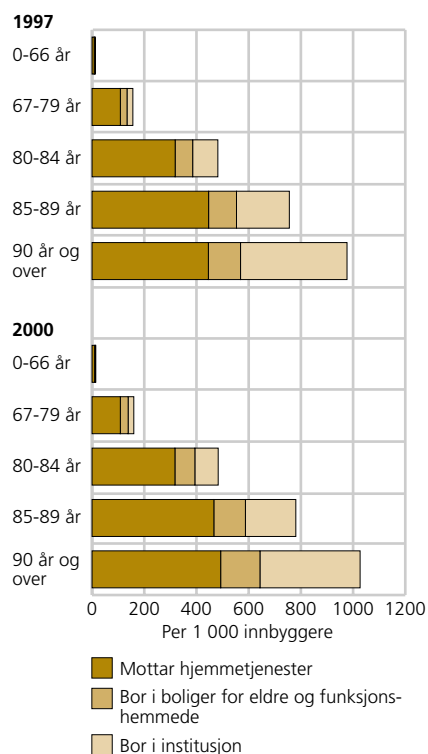


<sup>1</sup> Rom i institusjoner som var i drift pr. 31.12.

<sup>2</sup> Foreløpige tall for 2000.

Kilde: Pleie- og omsorgsstatistikk.

**Figur 3. Mottakere av pleie- og omsorgstjenester, etter alder og mottatt tjeneste pr. 1 000 innbyggere. 1997 og 2000<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Foreløpige tall for 2000.  
Kilde: Pleie- og omsorgsstatistikk.

**Tabell 4. Andel av rom i institusjoner som er enerom, etter kommune-størrelse. Prosent. 1998 og 2000<sup>1</sup>**

|                          | 1998        | 2000        |
|--------------------------|-------------|-------------|
| <b>Hele landet .....</b> | <b>83,8</b> | <b>85,9</b> |
| 0 - 1 999 .....          | 87,3        | 90,4        |
| 2 000 - 4 999 .....      | 84,4        | 86,0        |
| 5 000 - 9 999 .....      | 83,0        | 85,1        |
| 10 000 - 19 999 .....    | 83,8        | 86,7        |
| 20 000 - 29 999 .....    | 88,6        | 90,7        |
| 30 000 - 49 999 .....    | 85,2        | 87,2        |
| > 50 000 .....           | 81,7        | 83,3        |
| Oslo .....               | 81,6        | 83,5        |
| Bergen .....             | 74,8        | 77,9        |
| Trondheim .....          | 75,2        | 76,9        |

<sup>1</sup>Foreløpige tall for 2000.

Litteratur

St.meld. nr. 50 (1996-97): Handlingsplanen for eldreomsorgen.

100 prosent, mens den blant de 10 største varierte mellom 73 og 95 prosent. Sett under ett var andelen enerom 80 prosent eller høyere i 326 kommuner. 92 av disse kommunene hadde bare enerom i sine institusjoner. 10 kommuner hadde institusjoner der bare halvparten av rommene var enerom.

**En større andel bruker pleie- og omsorgstjenestene**

En måte å sammenligne tilbudet av tjenester i ulike år på, er å sammenligne bruksratene innenfor ulike tjenester og aldersgrupper. En sammenligning av årene 1997 og 2000 kan også gi et bilde av utviklingen. Når en ser på hjemmetjenestene, har den generelle bruksraten steget i befolkningen, og den har steget for de aller eldste aldersgruppene, men har gått svakt ned for personer mellom 67 og 84 år. Bruksratene for boliger har økt for alle aldersgrupper. Dette gjelder både boliger med tilrettede tjenester og fast tilsatt personale og boliger uten slik tilrettelegging. Dette stemmer godt overens med det generelle bildet. Tallet på boliger har steget kraftig de siste fire årene. Ser vi derimot på institusjoner, har bruksratene gått ned for de fleste aldersgrupper, unntatt for personer under 67 år. Nedgangen i bruksrater i institusjonene skyldes i hovedsak nedbyggingen av institusjonsplassene de siste årene. Nedbyggingen må betraktes som midlertidig — de siste årene er en god del institusjoner blitt bygd om slik at det som før var rom for to eller flere personer, nå er omgjort til enerom. Flere nye institusjoner ble åpnet i 2000 og flere vil komme til i 2001.

Tilbudet av pleie- og omsorgstjenester har ikke vært, og er fortsatt i dag, ikke likt i alle kommuner. Alle kommuner har de mest sentrale tjenestene pålagt gjennom lov, men hvor mange som får et tilbud og omfanget av tilbudet varierer. Hvis en ser utviklingen innenfor pleie- og omsorgstjenester på slutten av 1990-tallet under ett, kan den vanskelig ses som annet enn positiv. Tilbudet av tjenester er utvidet, og på mange områder nok også forbedret i og med nybygging og ombygging av en rekke boliger og institusjoner. Flere av målene i Handlingsplanen er langt på vei oppnådd. Det er blant annet bygd flere omsorgsboliger enn målsetningen. Om lag 9 800 av de planlagte 12 000 årsverkene er kommet til siden utgangen av 1997. Hjemmetjenestene har oppnådd 85 prosent av den planlagte økningen på 6 000 årsverk. Målet om ombygging og utbygging av enerom i sykehjem er derimot ennå ikke nådd. Foreløpig er en fjerdedel av de planlagte 6 000 rommene kommet til. Det kan se ut som utbyggingen og ombyggingen av institusjoner er den tyngste oppgaven for kommunene. Til tross for at Handlingsplanen for eldreomsorgen raskt nærmer seg slutten, vil vi nok også i kommende år se en utvikling av både institusjons- og boligtilbud.