



BARNEOMBUDET

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	12/00391-2	Tone Viljugrein	008;O;H	1.8.2012

Høring - NOU 2011:17 Fra usynlig til verdsatt og inkludert

Vi viser til brevet av 6.3.2012, med høring på NOU 2011: 17 Når sant skal sies om pårørendeomsorgen – *Fra usynlig til verdsatt og inkludert*.

Barneombudet støtter i utgangspunktet forslaget til endringer i pleiepengeordningen, men vi mener det må presiseres i retningslinjer hva som skal ligge i begrepsbruk «varig» hvis ordningen nå kun er ment å omfatte foreldre til barn under 18 år med en alvorlig varig lidelse. Barneombudet støtter ikke utvalgets forslag om å erstatte omsorgslønn og pleiepenger med en ny ordning kalt omsorgstønad.

På bakgrunn av Barneombudets erfaringer og innspill kan vi ikke se at utvalgets forslag, totalt sett, vil gi en økonomisk trygghet og bedring av hverdagen for pårørende med store pleie- og omsorgsoppgaver for barn. Vi mener de foreslåtte endringene kan komme til å opprettholde vilkårligheten når NAV og kommuner skal behandle søknader om henholdsvis pleiepenger og omsorgstønad. Dette vil igjen gi negative konsekvenser for barna.

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Det å avgi høringsuttalelser er en viktig del av Barneombudets arbeid. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barns interesser i sammenheng med planlegging og utredning på alle områder, samt foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet. Ombudets mandat er begrenset til barn under 18 år.

Kaasautvalgets mandat

Utvalget bak NOU'en, Kaasautvalget, ble oppnevnt for å se på ytelser til pårørende som yter omfattende pleie og omsorg som kommunen ellers plikter å tilby. Hovedformålet, jf høringsbrevet, var å foreslå ordninger som gjør det enklere, ikke minst for kvinner, å kombinere yrkesaktivitet med omsorg for barn og pleietrengende voksne, m.m.

I høringsbrevet blir høringsinstansene bedt om å gi synspunkter på utredningen og de modellene utvalget foreslår.

Utvidet ordning med pleiepenger

Barneombudet mottar tidvis innspill fra foreldre som opplever at pleiepenger trekkes tilbake når barnet har en symptomforbedring, men fremdeles ikke er frisk. Barneombudet synes det er bra at begrepet *varig* er foreslått inn i denne ordningen. Det vil forhåpentligvis gjøre hverdagen mer forutsigbar for mange familier med barn med store omsorgsbehov.

Samtidig vil vi stille spørsmål ved om ikke en større gruppe barn med store omsorgsbehov vil falle utenfor denne ordningen hvis den utvides til *kun* å omfatte foreldrene til de som har en *alvorlig varig lidelse*?

Begrepet «varig» kan problematiseres og bør defineres, for hvor lenge må en lidelse vare for å kunne forstås som varig? Må den være kronisk? Og vet man alltid om lidelsen vil komme til å være det?

Barneombudet mener i utgangspunktet det er positivt at betegnelsen *alvorlig varig lidelse* innføres i betingelsene hvis det defineres tydelig hva som menes med at en lidelse er varig. Det må ikke bli slik at foreldre til barn med store pleie- og omsorgsbehov faller utenom fordi regelverket har blitt slik at lidelsen ikke er varig *nok*. Det er i dag påvist store forskjeller i fortolkningen av eksisterende lover, forskrifter og regler både i NAV og i kommunene. Ikke minst er det store variasjoner i hvordan det enkelte NAV-kontor tolker listen med de ulike sykdommene som gir grunnlag for tildeling av pleiepenger, og som er utarbeidet av Rikshospitalet. En endring av dagens ordning må tilstrebe å oppnå mindre vilkårlighet i behandlingen av søknadene.

Barneombudet mener det er helt nødvendig med en tydelig avklaring av begrepet *varig*, og dette bør gjøres i retningslinjer.

For øvrig støtter Barneombudet at utvalget foreslår inntil 50 % pleiepenger til foreldre med barn under 18 år som har alvorlige varige lidelse. Vi mener imidlertid at det bør åpnes for at pleiepenger i enkelte tilfeller også kan gis i opp til 100 % ved alvorlig varig sykdom.

Barneombudet støtter også at ytelsen skal kunne gis gradert fra 20-50 %.

Omsorgsstønad

Utvalget anbefaler å avvikle de eksisterende ordningene hjelpestønad og omsorgslønn, og i stedet opprette en ny kommunal omsorgsstønad. Utvalget foreslår ulike satser på dette, hvor satsene settes i forhold til antall timer i vedtak om kommunale tjenester, der pårørendeomsorgen helt eller delvis erstatter kommunale tjenester. Den laveste satsen er satt til ½ G (kr 39 608,- per år) og den høyeste satsen, sats 5, er satt til 2,5 G (kr 198 040 per år). Det heter i NOUen at omsorgslønnen fortrinnsvis skal gis i kombinasjon med kommunale tjenester som avlastning og/eller andre tjenester etter lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene.

Barneombudet har mottatt flere henvendelser om Kaasautvalgets utredning og forslag etter at denne ble lagt frem, både fra pårørende og fra Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO). Henvendelsene er entydige på at en avvikling av hjelpestønad og omsorgslønn og innføring omsorgsstønad vil være en svekkelse av pårørendes stilling. Rettssikkerheten vil svekkes, kommunale forskjeller vil øke, og mange familier vil få dårligere økonomi.

Kommunale forskjeller

Barneombudet har forstått det slik at én av grunnene til at utvalget ønsker å innføre omsorgsstønad, er at dette vil øke sannsynligheten for at kommunene opptrer mer enhetlig, at det ikke vil bli så store kommunale forskjeller i behandling av søknadene. Helsetilsynets kunnskapsoppsummering om hvordan omsorgslønnsordningen fungerer viser at det er store lokale variasjoner i hvordan den praktiseres, både når det gjelder omfang, kriterier, timeantall og avlønning¹.

Ved å innføre kommunale satser fra ½ til 5 G, forsøker utvalget å imøtegå kommunale forskjellsbehandling. I utgangspunktet synes Barneombudet at dette er et prisverdig forsøk på å gjøre noe med den ulike kommunale behandlingen av saker.

Vi tillater oss likevel å stille spørsmål ved muligheten til at kommunene skal opptre mer enhetlig. Vi har forstått forslaget slik at det også vil være den enkelte kommune som skal behandle søknader om omsorgsstønad, og vurdere hvilken sats den enkelte skal plasseres i. I tillegg forsvinner muligheten til å motta hjelpestønad og eventuelt også pleiepenger. På den måten kan vi ikke se at innføring av omsorgsstønad vil føre til en større kommunal likhet. Barneombudet mener dette i stedet kan føre til det motsatte, nettopp fordi også ordningen med hjelpestønad forsvinner, og retten til pleiepenger bortfaller ved tildeling av omsorgsstønad.

Forslaget om at det ikke skal gis omsorgsstønad for omsorg utover arbeidstid kan komme til å falle svært uheldig ut for familier som har barn med store omsorgsbehov. Kommunenes tilbud til disse barna og familiene har noen steder så dårlig kvalitet og omfang at foreldre må takke nei for barnets skyld. Da vil de selv stå med heldøgnsomsorgen uten at de mottar noen omsorgsstønad for dette. Hva hvis det for eksempel er behov for avlastning på natten? Tenker utvalget da at det skal være kommunalt ansatte i familienes hjem, eller skal barnet bo i en kommunal bolig på nettene? Vi stiller spørsmål ved om utvalget har foretatt en barnets beste vurdering av dette forslaget.

Barneombudet har i lang tid vært bekymret for de store kommunale forskjellene i landet vårt. I merknadene fra FNs komité for barnets rettigheter var nettopp dette en av tilbakemeldingene til Norge, se punkt 10:

«Komiteen erkjenner at det kommunale selvstyret i Norge har stor verdi, men den er betenkt over at arbeidet for å få til en bedre samordning mellom staten og kommunene, mellom kommunene innbyrdes og internt i kommunene ikke har vist seg effektivt, og at tjenestetilbudet, tilgangen til tjenestene og samordningen av de ulike tjenestene, samt evnen til å tilpasse seg nye utfordringer, derfor ikke er garantert på sammenlignbart vis over hele landet. Komiteen merker seg med bekymring at det er stor variasjon i kommunenes implementering av barns rettigheter i tjenestene, både med hensyn til omfanget av slike tjenester og innenfor hvilke rammer de ytes.»

Vi mener det vil være lite hensiktsmessig å innføre en ny støtteordning som kan bidra til å forsterke de kommunale forskjellene som allerede ligger der. Det burde derimot iverksettes ordninger som går i motsatt retning. Med dette mener vi ordninger som bidrar til at forskjellene reduseres, og at de økonomiske støtteordningene til familier med barn med store pleie- og/eller omsorgsbehov ikke blir avhengige av den enkelte kommunes økonomi og prioriteringer.

Kunnskap og kompetanse i de kommunale tjenestene

Slik vi forstår Kaasautvalget, er det meningen at omsorgsstønning helst skal gis i kombinasjon med for eksempel avlastning eller andre kommunale tjenester etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Som tidligere problematisert i dette høringssvaret, vil dette si at personer med full lønn eller pleiepenger ikke skal få økonomisk kompensasjon for omsorgsarbeid de utfører ut over ordinær arbeidstid. Isteden skal de lene seg på de kommunale tjenestene for at disse skal bistå her.

Her vil vi vise til FFOs høringssvar, hvor FFO skriver at det både er riktig og viktig at kommunen tilbyr tjenester, men at regelverket ikke bør utelukke andre løsninger dersom disse fremstår som mer hensiktsmessige. FFO mener også det er en stor svakhet ved utredningen at utvalget ikke har tatt innover seg at det er stor forskjell på det å ha rett til en tjeneste på papiret og det å faktisk få en tjeneste. Etter FFOs erfaring er situasjonen dessverre slik at kommunene ikke oppfyller de tjenestene de etter lov er pålagt å yte.

Barneombudet har her overlappende erfaringer med FFO. Vi mottar mange henvendelser om at kommunene jevnt over slett ikke har et tilstrekkelig utbygget hjelpeapparat. Derfor stusser vi også litt over formuleringer i NOU'en som «*Hjelpestønning ble innført som en kontantytelse for kjøp av privat hjelp i en tid hvor det kommunale hjelpeapparatet ikke var særlig utbygd* (s. 89).» I den sammenheng lurer vi på hvilken tid utvalget refererer til, og etterlyser her at utvalget hadde problematisert hvor godt hjelpeapparatet faktisk er bygd ut i forskjellige kommuner. Dette blir ytterligere problematisk når vi leser om hvordan utvalget ønsker at kombinasjonsordningen med tjenester og økonomi skal administreres. Gjennom kontrakter/avtaler skal dette følges opp med nye vurderinger i familiens hjem en gang i året, og ytelsene skal deretter justeres i tråd med behovene. Små kommuner sliter allerede med å skaffe kvalifisert personale. Den nye ordningen vil kreve en særlig kompetanse på både barns behov, voksnes omsorgsevne, belastningen i hjemmet osv. Dette er en faglig kombinasjon som vi i dag har vanskelig for å se at små kommuner kan skaffe. Kan hende snakker vi her om et nytt fagområde som ingen i utgangspunktet har gjennom sin utdanning. Dette igjen styrker risikoen for tilfeldig behandling av barn og familiers behov.

Barneombudets klare inntrykk er at det stadig vekk er store forskjeller på hva det kommunale tjenesteapparatet kan tilby av avlastning, oppfølging og kvalifiserte tjenester til barn med store pleie- og omsorgsbehov. Målet må være at alle kommuner skal kunne tilby tilstrekkelig hjelp til de familier som har behov for og ønsker dette. Men selv når dette en gang måtte være på plass, kan det være tilfeller hvor det faktisk er mer hensiktsmessig og/eller ønskelig fra pårørende og barn at det er foreldre som bistår barnet etter endt arbeidsdag, jf eksempelet med avlastning på natten. Da må det ikke etableres rigide kommunale løsninger som ikke åpner for at det gis økonomisk kompensasjon for dette. Det i seg selv vil også være en avlastning for kommunen.

Bortfall av rettigheter

Retten til hjelpestønning og pleiepenger er hjemlet i folketrygdloven. Folketrygdloven er en rettighetslov. Det vil si at alle som er medlemmer av folketrygden har et rettskrav på ytelsen, forutsatt at vilkårene er oppfylt. Hvis retten til hjelpestønning bortfaller og retten til pleiepenger innskrenkes, fjernes disse rettigheter. Barneombudet kan ikke se at utvalget har vurdert hvordan ordningen med omsorgsstønning skal lovfestes.

Lovfestet pårørendestøtte i kommunene

Det er positivt at utvalget foreslår å gi foreldrene pensjonsrettigheter og forsikringsordninger. Dette kunne man også gjort med en justering av dagens ordning. Imidlertid er det positivt at pårørendestøtten i kommunen lovfestes.

Imidlertid bærer dette forslaget preg av å ikke kjenne til den kommunale virkeligheten, hvor det ofte er manglende kompetanse til å følge opp barn med spesielle hjelpebehov. Det er i tillegg viktig at foreldre og pårørende til barn med sjeldne tilstander og sammensatte hjelpebehov fortsatt må få opplæring fra spesialisthelsetjenesten og de nasjonale kompetansesentrene.

Oppsummering

Barneombudet er usikre på om Kaasautvalget er kjent med den kommunale virkeligheten som eksisterer der ute. Vi har 429 kommuner i Norge, og halvparten av disse har færre enn 5000 innbyggereⁱⁱ. Dette gjør det krevende å opprettholde et dekkende fagmiljø med bred kompetanse i alle tjenester. I tillegg sliter mange kommuner med dårlig økonomi. Dette burde vært tydeligere tematisert og problematisert i NOUen.

Barneombudets standpunkter og forslag:

- Barneombudet mener det er positivt at pleiepengeordningen skal omfatte foreldre til barn under 18 år som har en alvorlig varig lidelse, men mener det er uklart hva utvalget legger i at lidelsen er varig. Det trengs en presisering i retningslinjer, slik at foreldre til barn med store pleie- og omsorgsbehov ikke faller utenom denne ordningen.

Barneombudet støtter at forslaget innebærer rett til inntil 50 % pleiepenger til foreldre med barn under 18 år som har alvorlige varige lidelse. I tillegg bør det åpnes for at pleiepenger i enkelte tilfeller også kan gis opptil 100 % ved varig alvorlig sykdom. Vi støtter også at ytelsen skal kunne gis gradert fra 20-50 %.

- Barneombudet støtter ikke Kaasautvalgets forslag om å erstatte omsorgslønn og hjelpestønad med omsorgsstønad, og de endringer det måtte innebære. Fremfor å etablere en ny ordning med omsorgsstønad mener vi at myndighetene heller bør legge til rette for å sikre en større likebehandling i kommunen, slik at dagens støtteordninger gjøres mer forutsigbare og rettferdige for barn og deres foreldre.

For å skape en større likhet mellom kommunenes behandling av søknader, må det foreligge klare retningslinjer og veiledere fra sentrale myndigheter. Når disse er på plass, må det iverksettes tiltak for å følge lover og regler, og det må gjennomføres kompetanseheving for å skolere de kommunalt ansatte som skal fatte disse vedtakene. Kaasautvalget er også inne på dette når de på side 35 i NOUen skriver «*Det sterke innslaget av skjønn som preger omsorgslønnssaker innebærer etter alt å dømme at saksbehandlingen er komplisert for kommunale saksbehandlere.*» Til syvende og sist mener vi at man må sikre at den enkelte tjenesten gjennomfører de vedtakene som er fattet.

Vi vil også stille spørsmålet ved om vi i dag har gode nok rapporterings- og klageordninger på de kommunale vedtakene som fattes.

- Barneombudet støtter forslaget om lovfestet pårørendestøtte i kommunen, men vi er usikre på om utvalget er kjent med de utfordringene som ligger der når det gjelder kompetanse og ressurser i den enkelte kommune.

Vennlig hilsen

Anne Lindboe
barneombud

Tone Viljugrein
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk, og har derfor ingen underskrift.

ⁱ ”Omsorgslønn – en kunnskapsoppsummering” (Statens helsetilsyn, Intenserien 7/2009)

ⁱⁱ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/kommunestruktur-.html?id=540087>