



Helse- og omsorgsdepartementet

Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Telemark - NOU 2011:17 Når sant skal sies om pårørendeomsorg - Fra usynlig til verdsatt og inkludert

Fylkesmannen i Telemark viser til Helse- og omsorgsdepartementets høringsbrev av 6. mars 2012 om NOU 2011:17 Når sant skal sies om pårørendeomsorg – Fra usynlig til verdsatt og inkludert, med høringsfrist 15. august 2012.

Kaasa-utvalget ble oppnevnt for å se på ytelser til pårørende som utfører omfattende pleie- og omsorgsoppgaver som kommunen ellers plikter å tilby. Hovedformålet var å finne løsninger som ville legge til rette for økt privat omsorgsyting, samtidig som de fremmet økt deltagelse i arbeidslivet for dem som yter slik omsorg.

Utvalget anbefaler samlet en modell i tre deler, som består av en utvidet pleiepengeordning til personer med omsorg for barn under 18 år med varig alvorlig sykdom, at dagens hjelpestønad og omsorgslønn bortfaller og erstattes med en ny, kommunal omsorgsstønad, og lovfestet pårørendestøtte. Vi har valgt å gi høringsuttalelse med utgangspunkt i forslagene i den anbefalte modellen.

Pleiepengeordningen (anbefalt modell del 1, punkt 12.1.2.1)

Vi slutter oss til utvalgets oppfatning av at det er behov for bedre samordning av tiltak, mest mulig målrettet støtte, samt mer oversiktlige og mindre byråkratiske regler.

Vi stiller oss imidlertid spørrende til om en utvidelse av pleiepengeordningen ivaretar disse hensynene. Vi peker på at forslaget innebærer et forsterket skille mellom pårørende med omsorg for barn under 18 år og arbeidstilknytning, og alle andre grupper. En slik forskjellsbehandling av en smal gruppe, innebærer i seg selv større byråkrati enn ordninger som favner mange, men som krever en individuell vurdering. Vi er bekymret for at en slik utvidelse kan medføre at flere vil oppfordres til å søke om pleiepenger før de får vurdert kommunal omsorgslønn/-stønad.

Vi stiller også spørsmålsteget ved grunnlaget for skillet. Vi peker på at for eksempel unge foreldre under utdanning faller utenfor ordningen, og at pårørende med lavere stillingsprosent enn 50 ikke får kompensert for hele inntektsbortfallet. Erfaring viser videre at den samlede omsorgssituasjonen ofte blir tyngre for foreldrene når barna fyller 18. Flere fortsetter å bo hjemme i flere år etter dette. Samtidig bortfaller tidligere skoletilbud, og ”barna” er ofte hjemme flere timer per dag. Dermed får foreldrene en større omsorgsbyrde. Å samtidig få en forverret økonomisk situasjon, innebærer en ekstra byrde i en allerede vanskelig situasjon. Dersom pleiepengeordningen skal videreføres/utvides, bør det innføres gode overgangsordninger. Vi vil videre vise til at også personer i 40-50-årsalderen som pleier foreldre eller syke ektefeller, fortsatt har mange år foran seg i arbeidslivet. Det er også en

uttalt politisk målsetting at man skal stå lengst mulig i arbeid. Godt voksne har ofte større problemer med å komme tilbake i arbeidslivet etter et opphold, enn det yngre arbeidstakere har. Det er derfor også stor grunn til å gi disse incentiver og støtte til å arbeide deltid samtidig som de utfører omsorgsarbeid.

Omsorgsstønad (anbefalt ordning del 2, punkt 12.1.2.2)

Fylkesmannen i Telemark slutter seg til forslaget om en forsterket kommunal omsorgsstønad. Vi ser på omsorgslønnsordningen som et godt tillegg til kommunale tjenester. Den gir økonomisk mulighet for å arbeide mindre i perioder for å yte omsorg for pårørende. Sammen med kommunale tjenester, kan dette gi gode, individuelle tilbud både for den omsorgstrengende og omsorgsyter.

Som utvalget påpeker, fremstår imidlertid dagens omsorgslønnsordning som uklar og lite tilgjengelig for brukere. For å rette på dette, mener vi at det er behov for klarere regler, både med hensyn til tildeling og utmåling.

Vi forstår det slik at omsorgsstønad, i likhet med omsorgslønn, ikke skal være rettighetsfestet. Det er i dag stor usikkerhet knyttet til hva dette innebærer med hensyn til tildeling og utmåling.

Utvalget skriver at omsorgsstønad er aktuell når pårørende yter omsorg som erstatter kommunale tjenester. Den skal ikke ta sikte på å lønne omsorgsgiver time for time. Omsorgsarbeidet skal lønnes etter satser, ut fra antall timer i vedtak om kommunale tjenester. Det anbefales at sats 1 utløses ved vedtak på mer enn 10 timer per uke, og sats 5 for heldøgns omsorg.

Vi tolker dette som at utvalget foreslår at omsorgsgiver skal få stønad basert på antall timer bruker har rett til omsorgstjenester, og som ikke er dekket opp av kommunale tjenester. Dette er positivt. Utsagnet om at omsorgsgiver ikke skal lønnes time for time, sett i sammenheng med tidligere usikkerhet rundt tilsvarende formuleringer, sår imidlertid noe tvil om dette. Det er ønskelig at reglene blir helt klare på dette punktet. Vi viser for øvrig til Fylkesmannen i Buskeruds høringsuttalelse om lønn time for time, og slutter oss til denne.

En av de største vanskene med tildeling og utmåling av omsorgslønn i dag, består i å fastsette den øvre grensen for det omsorgsarbeidet det kan forventes at pårørende utfører.¹ Vi antar at dette fortsatt vil være et problem med den nye ordningen. Det kunne derfor være ønskelig med noen retningslinjer i forhold til dette.

Dagens regler om omsorgslønn fastslår at denne bare skal benyttes når pårørendes omsorg anses som det beste for den omsorgstrengende. Likevel viser kunnskapsoppsummeringen om omsorgslønn² at flere kommuner ikke legger vekt på dette. Vi har også nyere erfaring med at kommunene ikke anser seg som forpliktet til å innhente brukers mening. Vi mener at vilkåret bør videreføres og understrekes.

Vi er positive til innføringen av satser. Dette vil kunne lette saksbehandlingen og medføre større likhet og forutsigbarhet for brukere. Vi er imidlertid noe skeptiske til et innslagspunkt på 10 timer per uke. Dette ville innebære at pårørende jobber gratis i 10 timer som kommunen egentlig har plikt til å yte tjenester. Vi er bekymret for at dette kan medføre et økt press for at pårørende skal yte omsorg i inntil 10 timer, også der de ikke ønsker dette selv.

Vi peker også på at de anbefalte satsene på 0,5-2,5 G formelt innebærer en lavere avlønning enn i dag, da det er anbefalt at omsorgslønn ligger på nivået for hjemmehjelpere.

¹ Jf. Rundskriv I-1998-42 punkt 3.1 og 4.2

² Statens helsetilsyn – Internserien 7/2009 punkt 4.1

Vi er positive til at det understrekes at omsorgsstønad fortrinnsvis skal brukes i kombinasjon med andre tjenester. Vi er også positive til at utvalget gir et klart svar på hva formålet med omsorgsstønad skal være – å sikre livsgrunnlaget.³ Dette kan også være med på å gjøre reglene enklere å praktisere. Samtidig er det problematisk at dette innebærer at familier der pårørende med tunge omsorgsoppgaver, som har full jobb, mister støtte de har i dag. Selv om omsorgslønna anses som mest en symbolsk anerkjennelse, kan dette medføre nedsatt vilje til å strekke seg langt for å utføre oppgaver kommunen ellers ville ha plikt til å sørge for.

Omsorgsyters rett til medvirkning ved utforming av tjenestetilbudet

Hovedformålet med utredningen var altså å legge til rette for mer pårørendeomsorg, og samtidig større deltagelse i arbeidslivet for pårørende med store omsorgsoppgaver. Dersom dette målet skal oppnås, ser vi det som nødvendig at den pårørende som yter omsorg, har større påvirkning på utformingen av det totale tjenestetilbudet enn i dag. For at de skal være i stand til delta i arbeidslivet, må tjenestene tilpasses til deres behov.

I dag har pårørende med store omsorgsoppgaver ingen selvstendig rett til å medvirke ved utforming av tjenestetilbudet. Videre er vår erfaring som nevnt at den omsorgstrengendes rett til å medvirke er lite reell. Samtidig som disse formelle rettighetene mangler eller ignoreres, står kommunen materielt nokså fritt til å avgjøre hvilke tjenester som skal tilbys. Fylkesmannen som klageinstans har også svært begrensede muligheter til å overprøve kommunen på dette punktet.

Noen pårørende med stor omsorgsbelastning, og som får mange tjenester fra kommunen, har gitt uttrykk for at dersom de fikk innvilget omsorgslønn, ville deres samlede behov for tjenester, målt i antall timer, være mindre enn det de var innvilget. Det er usikkert hvorfor kommunene velger å ikke bruke omsorgslønn, også i tilfeller der dette tilsynelatende ville være kostnadsbesparende.

Vi oppfatter det slik at manglende rettighetsfesting av omsorgslønn, uklare regler og liten reell påvirkningskraft ved utformingen av tjenestene, er et større byråkratisk problem for pårørende og brukere enn kravet om å søke om hjelpestønad før de kan søke om omsorgslønn.

Vi mener derfor at det bør vurderes om omsorgslønn skal rettighetsfestes. Videre at retten til medvirkning bør styrkes, både for bruker og omsorgsyter. Det bør også vurderes om dette skal innebære en sterkere prøvingsrett for Fylkesmannen.

Hjelpestønad

I denne sammenheng vil vi også påpeke at hjelpestønad bidrar til at bruker og pårørende kan skape fleksible ordninger tilpasset sin hverdag. Kommunale tjenester kan sjelden tilpasses i samme grad. Vi er enige med utvalget i at dette er en type tjeneste som passer dårlig inn i dagens offentlige velferdsstat. Samtidig kan denne fleksibiliteten være avgjørende for at pårørende skal orke å fortsette sitt omsorgsarbeid.

Det å fjerne hjelpestønaden vil også skape et økt behov for kommunale tjenester. Familiene må ikke tvinges til å yte omsorg i større grad enn de selv ønsker og har kapasitet til. Dette vil innebære en utfordring for kommunene.

³ Utredningen s. 91

Forsterket grunnstønad

Brukere, pårørende og deres organisasjoner påpeker at det å ha et familiemedlem med alvorlig sykdom eller utviklingshemming, ofte medfører store ekstraavgifter, for eksempel i form av utstyr, ombygging av hus eller flytting. Hjelpetønad er ikke ment å kompensere for dette. Dersom hjelpetønaden utgår, vil det imidlertid føre til at en rekke husstander får lavere inntekter enn tidligere.

Utvalget skriver på s. 90 at hvis fordelingseffektene av endringene ”betraktes som uønskede, finnes det andre virkemidler som kan brukes i fordelingspolitikken”. Vi mener at en gjennomgang av reglene om grunnstønad ville inngå som en naturlig del av dette. En eventuell utvidelse ville kunne bote på økonomiske problemer som følge av omleggingen, samtidig som det ville innebære målrettet støtte.

Lovfestet pårørendestøtte (anbefalt ordning del 3, punkt 12.1.2.3)

Fylkesmannen i Telemark støtter forslaget om lovfestet pårørendestøtte. Det er særlig viktig at pårørende får rett til fridager og vikar ved sykdom. Det er også positivt at utvalget fremhever at grunnlaget for å kunne kombinere arbeid med store omsorgsoppgaver legges av forhold utenfor helse- og omsorgstjenesten, og at utvidet rett til permisjon ved omsorgsoppgaver må forankres i arbeidsmiljøloven.

Likestilling og integrering (kapittel 9 og 10)

Likestilling og integrering omtales i utredningen som ett av fire overordnede hensyn.⁴ Likevel er konsekvensene av den anbefalte modellen for kvinner og ikke-vestlige innvandrere med lav yrkesdeltagelse ikke tilstrekkelig utredet.⁵ Det samme gjelder konsekvensene av virkningen ved ny pleiepengeordning for foreldre med redusert arbeidstid.⁶ Det er flest kvinner som arbeider deltid. Uforutsette konsekvenser på dette området vil dermed i størst grad ramme dem.

Kunnskapsoppsummeringen om omsorgslønn viser at det er store dilemmaer knyttet til ordningen, særlig i forhold til kvinner, ungdom og personer med innvandrerbakgrunn. Flertallet av dem som mottar omsorgslønn er kvinner. I forhold til innvandrere kan det være stort forventningspress knyttet til at unge skal ta seg av eldre. Dette kan stå i motsetning til utdanning og integrering. Omsorgslønn medfører økonomisk avhengighet, og kan virke som et incentiv til å være hjemme og utføre arbeidsoppgaver istedenfor å delta i arbeidslivet. Det kan også stilles spørsmålsteget ved om ordningen alltid er forsvarlig.⁷

Med tanke på at slike kontantytelser kan ha forsterkende effekt i forhold til grupper med svak tilknytning til arbeidslivet, er det uheldig at konsekvensene for disse ikke er tilstrekkelig vurdert. Både overfor disse personene, og fra et samfunnsperspektiv.

Utvalget hevder at den utvidede pleiepengeordningen vil fremme likestilling og integrering.⁸ I den grad pleiepenge gir rett til større kontantytelser enn omsorgstønad, er vi enige i dette. Det er flere menn som tar ut pleiepenge enn omsorgslønn. Vi vil imidlertid peke på at de som har størst risiko for å falle utenfor arbeidslivet, også i stor grad faller utenfor pleiepengeordningen.

⁴ Jf. bl.a. kapittel 1

⁵ Utredningen s. 87

⁶ Utredningen s. 88

⁷ Internserien 7/2009, jf. særlig s. 19 og 26

⁸ På s. 88

Videre forutsetter pleiepengeordningen at man har mulighet til å jobbe deltid. Per i dag er det langt flere kvinner enn menn som jobber deltid – både frivillig og ufrivillig. Dette kan tyde på at mulighetene for å jobbe deltid er større i typiske kvinneyrker. Pleiepengene indeksreguleres ikke. Dette vil bety at det over tid lønner seg at den som tjener minst eller har dårligst karrieremuligheter er hjemme. Pleiepenger gir heller ikke uttelling for overtid. Det gis ikke full kompensasjon for dem som må redusere stillingsprosent med mer enn 50 %. Inntektstap ved tidligere lønn over seks ganger grunnbeløpet, i dag 492.732 kr per år, kompenseres ikke for.

Det vil si at det bare er gruppen som tidligere har arbeidet full tid, men har redusert stillingen til 20-50 %, og som tidligere tjente under 492.732 kr per år, som blir kompensert for inntektstapet krone for krone med det anbefalte forslaget. Da også bare for det første året de har redusert stilling. Til sammen betyr dette at i de fleste familier vil det fortsatt gi best økonomisk uttelling om mor er hjemme.

Med hilsen

Steinar Aase
direktør
Sosial- og helseavdelingen

Ingvild Møller Ludviksen
førstekonsulent

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift