



Dato: 15072012  
Saksnr.: 201203002-2  
Arkivkode E: F2 &13  
Saksbehandler: Fredrik Dahl

**Saksgang**  
Helse- og sosialstyret  
Formannskapet

**Møtedato**  
21.08.2012  
22.08.2012

Høringsuttalelse - NOU 2011:17 - "Når sant skal sies om pårørendeomsorg - Fra usynlig til verdsatt og inkludert" - Ytelser til pårørende som gir omfattende pleie og omsorg som kommunen ellers plikter å tilby

Sammendrag:

Det foreligger en utredning, NOU 2011:17 *Når sant skal sies om pårørendeomsorg*, hvor vi er anmodet om å avgi høringsuttalelse. I utredningen blir det vurdert hvordan familier med omfattende omsorgsoppgaver kan gis økonomisk kompensasjon når de utøver pleie- og omsorgstjenester som kommunen ellers ville være forpliktet til å yte. Det er sett på forskjellige støtteordninger, spesielt er omsorgslønnsordningen grundig drøftet.

Utvalget har prioritert målgrupper hvor man har oppfattet at det er størst behov. Utvalget ønsker derfor å styrke familier hvor det er barn med alvorlige varige lidelser og der pårørende har særlig krevende omsorgsoppgaver.

I utredningen er det lagt til grunn fire sentrale hensyn som er grunnleggende:

- Forsvarlige tjenester for brukeren
- Ordningen skal bidra til likestilling og integrering og hindre utstøting i arbeidslivet
- Ressursene skal prioriteres mot tjenester som faktisk ytes og ikke generelle kontantytelser
- Forenklet byråkrati

Utvalget har enstemmig anbefalt en ny modell. Denne modellen består av tre hovedgrep:

1. Utvidet pleiepengeordning med inntil 20 - 50% pleiepenger til foreldre med barn under 18 år som har alvorlige varige lidelser.
2. Ny og forsterket kommunal omsorgsstønning med nasjonale satser. Den foreslåtte ordningen skal erstatte dagens hjelpstønning og omsorgslønn.
3. Lovfestet pårørendestøtte i kommunene med tiltak som verdsetter og inkluderer de pårørende og kvalitetssikrer tjenestene.

Vår vurdering:

De nåværende hjelpe- og støtteordninger innen dagens pårørendeomsorg, kan virke noe uoversiktelige, fragmenterte og i enkelte situasjoner noe tilfeldige.

Den anbefalte modellen vil komme istedenfor dagens ordninger med omsorgslønn og hjelpestønad. I tillegg blir det foreslått innført en lovfestet pårørendestøtte som verdsetter og inkluderer pårørende og dessuten skal kvalitetssikre tjenestene som ytes. Dette vil gi de pårørende en viktig og nødvendig anerkjennelse samt gi økonomisk trygghet.

Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål om hvordan de økonomiske virkningene vil bli for kommunen, da dette sentrale spørsmålet i utredningen er forbundet med stor usikkerhet. Likevel er det liten tvil om at modellen utvalget anbefaler vil medføre økte omkostninger. Det er udiskutabelt at det vil bli et ikke ubetydelig merarbeid å administrere ordningen, spesielt pårørendestøtten.

Forslag til vedtak

Formannskapet støtter den modellen utvalget har anbefalt i utredningen: NOU 2011:17 Når sant skal sies om pårørendeomsorg. Det forutsettes likevel at modellen bearbeides videre med de innspill som følger i denne høringsuttalelsen og at det foretas grundige økonomiske analyser. Merknadene må innarbeides i økte rammer til kommunene.

Tor Sommerseth  
rådmann

Lars Dahlen  
Helse- og sosialdirektør

Trykte vedlegg: NOU 2011:17 Når sant skal sies om pårørendeomsorg

Utrykte vedlegg:

### **Bakgrunn for saken :**

NOU 2011:17 *Når sant skal sies om pårørendeomsorg*, har foretatt en utredning av hvordan dagens støtteordninger fungerer og hvem som benytter ordningene, når pårørende yter pleie og omsorg som kommunen ellers er forpliktet til å tilby etter helse- og omsorgstjenesteloven. Spesielt er dagens ordning med bruk av omsorgslønn grundig vurdert.

### **Problemstillinger:**

Den rettslige stillingen til personer som mottar omsorgslønn er ikke lovregulert. Kommunen er anbefalt å inngå en oppdragsavtale og ikke en ansettelsesavtale med omsorgsgiveren. Dette innebærer at omsorgsgiveren faller utenfor de fleste av de rettighetene ordinære arbeidstakere har. Avlønningen av omsorgslønns-mottakere er heller ikke lovregulert.

Det spesielle med omsorgslønn er at brukerens behov for bistand skal dekkes av en privatperson i brukerens hjem. I de situasjonene der kommunen ikke gir andre tjenester i tillegg, blir brukeren og omsorgsyteren overlatt til seg selv. Da det ikke er effektive virkemidler for kontroll og oppfølging og kommunen heller ikke har direkte adgang til kontroll som tilstedeværelse av ansatt personell medfører, kan dette representere et rettssikkerhetsproblem for begge parter.

Ved kartlegginger som er foretatt i 2002 og i 2010, svarte halvparten av kommunene som deltok i undersøkelsen at kriteriene for tildeling av omsorgslønn var for upresise. Omtrent to av tre kommuner mente kriteriene for utmåling var for upresise.

Foreldre til barn med krevende funksjonshemninger vil i utgangspunktet stå overfor større utfordringer enn andre med å opprettholde eller opprette relasjoner til yrkeslivet, eller med å få fullføre utdanning som kvalifiserer til arbeidsmarkedet. Mange slike familier er mottakere av omsorgslønn. I en undersøkelse som er gjort i sammenheng med denne utredningen, er det påvist at mødre med funksjonshemmede barn har større problemer med å delta i yrkeslivet. Spesielt slår dette ut for de som allerede har en svak posisjon, nemlig de med lav utdanning, enslige forsørgere og innvandrere. Det er også i denne gruppen vi finner de som helst vil ha kontantstøtte for å være hjemme. Mødre med høy utdanning har helt motsatte preferanser, og ønsker å være yrkesaktive og ha hjelp av kommunale tjenester.

I hovedsak er det kvinner som blir tildelt omsorgslønn. Kvinneandelen var 82 % i 2010, omtrent det samme som i tidligere undersøkelser. Ved omsorg for egne barn er mødrene i klart flertall med 92 %. Der det er omsorgsrelasjoner mellom ektefeller er kvinneandelen 60%. Når det tas ansvar for egne pleietrengende foreldre utgjorde døtrene 81% av de som var mottakere av omsorgslønn.

Pårørende er i dag et usynlig pleiekorps som utfører omtrent halvparten av all omsorg i hjemmet. Denne gruppen er imidlertid i liten grad inkludert i det øvrige hjelpeapparatet og det er derfor en ensom situasjon mange pårørende har. Fremdeles er det slik at noen pårørende kommer i en situasjon der de i lengre tid har hatt særlig tyngende omsorgsarbeid, fordi de i tillegg til vanlig familieomsorg utfører oppgaver kommunen etter helse- og omsorgstjenesteloven skulle hatt ansvaret for. Dette er målgruppen for utredningen.

### **Utvalgets anbefalte modell:**

På bakgrunn av de dilemmaene det er med omsorgslønnordningen som går på pårørendes manglende arbeidsmarkedstilknytning, likestilling, helsesituasjon, kvalitet og kontroll, mener utvalget at det ikke er tilstrekkelig med kun en økonomisk ytelse som virkemiddel. Intensjonen med utvalgets anbefaling er å skape en ny ordning som vil bedre både brukernes og pårørendes totale livssituasjon.

1. Utvalget har foreslått en *utvidelse av pleiepengeordningen* i folketrygdloven. Bakgrunnen for dette er bl.a. at hensynet til de store omsorgsoppgavene som spesielt foreldre til varige syke barn står overfor. På denne måten kan det legges til rette for fortsatt deltakelse i arbeidslivet, samt gi foreldrene større grad av økonomisk sikkerhet. Dagens pleiepengeordning skal opprettholdes, men skal utvides til å omfatte foreldre med barn under 18 år der barnet har en alvorlig lidelse. Forslaget innebærer rett til inntil 50% pleiepenger og at ytelsen skal graderes fra 20 – 50%. Ytelsen skal altså erstatte bortfall av inntil 50% av arbeidsinntekten. Ordningen betinger et arbeidsforhold, og pleiepengene skal kompensere bortfall av inntekt. Den kan kun gis til arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og frilansere.

2. Det foreslås å avvikle de eksisterende ordningene med hjelpestønad og omsorgslønn. Disse skal erstattes med å opprette en *ny kommunal omsorgsstønad*. Omsorgsstønaden vil være aktuell når pårørende yter omsorg som erstatter kommunale tjenester, men hvor det ikke foreligger grunnlag for pleiepenger som i nr. 1 i avsnittet ovenfor. Ordningen skal ikke ta sikte på å avlønne omsorgsgiver time for time, da familieomsorg ikke er å regne for ordinært arbeid. Omsorgsstønaden skal gis på bakgrunn av et kommunalt vedtak og en pårørendekontrakt. Det anbefales nasjonale satser inndelt i 5 trinn hvorav trinn 1 er satt til 1/2 G og sats 5 til 2.5G.

3. Utvalget anbefaler at pårørende skal ha samme rettigheter til omsorgsstønad uavhengig hvor de bor i landet. Ved å lovfeste en ordning med *pårørendestøtte*, blir det offentlige ansvaret tydeligere. Dette skal innebære en styrking av rettssikkerheten og jevne ut ulikheter som preger dagens omsorgslønnsordning. Ordningen har til hensikt å fange opp pårørende som er utsatt for slitasje samt forebygge skader og problemer.

Andre viktige elementer i utvalgets utredning er at kommunen i samarbeid med bruker, omsorgsgiver og familie, vurderer brukers behov og fatter et *samlet vedtak om tjenester*. Det anbefales også en *Pårørendekontrakt* som er en avtale mellom kommunen og den pårørende. Hensikten er å sikre at brukeren får tilstrekkelige omsorgstjenester og at omsorgsgiver får nødvendig støtte og hjelp. Videre anbefales det opprettet en *koordinator* med ansvar for å sikre koordinering av tjenestene og oppfølging av pårørendekontrakten. Utvalget anbefaler også at pårørende skal få *opplæring og veiledning* samt utvidet rett til *permisjon*, rett til *fridager* og rett til *vikar ved sykdom*. Pårørende med pårørendekontrakt skal også dekkes av kommunens *ulykkesforsikring*, som vil gi pårørende økt trygghet. Det anbefales videre en lovhjemmel for kommunens *kvalitetssikring av tjenestene* som bl.a. skal innebære jevnlig hjemmebesøk i forbindelse med revisjon og rullering av det samlede vedtaket og pårørendekontrakten. Utvalget mener også det er viktig at omsorgsstønaden fortrinnsvis skal *gis i kombinasjon med kommunale tjenester*. Pårørende vil på denne måten ikke stå alene med ansvaret og det kan skape trygghet både for omsorgsyteren og brukeren. Det vil dessuten sikre jevnlig kontakt mellom bruker og hjelpeapparatet samt at endringer i brukerens helsesituasjon kan fanges opp tidlig.

#### **Kristiansand kommunes vurdering/høringsuttalelse:**

I utgangspunktet gir Kristiansand kommune sin tilslutning til hovedpunktene i utredningen og støtter utvalgets anbefalte modell. Det er svært viktig at pårørendes omfattende omsorgsarbeid blir synliggjort og verdsatt også økonomisk. Det er dessuten viktig at det skapes trygghet for pårørende og at de blir ivaretatt og fulgt opp gjennom forskjellige ordninger i kommunen. Ikke minst er det et betydelig fremskritt at rettssikkerheten styrkes både for brukeren og de pårørende. Det er likevel enkelte forhold som bør kommenteres i denne høringsuttalelsen:

#### **Rett til vikar ved sykdom:**

Hvis utvalget har tenkt en person som kan gå inn i et hjem og være vikar ved omsorgsgivers sykdom, så er dette betenkelig. Den som har omsorgslønn har lønn for et visst antall timer for «særlig tyngende omsorgsoppgaver». Selv om vedkommende har ansvar for den omsorgstrengende mer eller mindre hele døgnet, er det bare noen av timene dette lønnes for. Det kommer frem i utredningen at dette også skal være praksis videre. Omsorgsarbeidet avlønnes ikke time for time. Noe av omsorgslønnen gis for «beredskap» eller for eksempel for «avbrutt nattesøvn». Dersom en skal sette inn vikar for omsorgsgiver kan dette bety at en må sette inn en person i hjemmet hele tiden mens den omsorgstrengende er hjemme. Dette avhenger selvsagt av årsaken til at omsorgsgiver er sykemeldt. Dette mener vi ikke er en god løsning. Her bør det være rom for at kommunen kan velge hvordan omsorgen skal gis mens omsorgsgiver er sykemeldt. I noen tilfeller vil det være aktuelt å tilby midlertidig institusjonsopphold, mens det i andre tilfeller kan være aktuelt å sette inn hjemmetjenester for å gi omsorgen. Kommunen må kunne bestemme dette, i samråd med omsorgsmottaker og omsorgsgiver. En må også kunne ta hensyn til kommunens økonomi.

#### **Begrepet "særlig tyngende"**

En av intensjonene i utredningen har vært å tydeliggjøre den usikkerheten som har ligget i omsorgslønnsordningen når det gjelder hva som utløser rettigheten. Det er derfor viktig at begrepet "særlig tyngende omsorgsoppgaver" presiseres ytterligere slik at kriteriene for tildeling av den nye omsorgsstønaden blir enklere å forvalte.

#### **Gradering 1- 5 – hvilke timer legges til grunn?**

Omsorgsstønaden skal gis etter en gradering der omsorgsarbeid i mer enn 10 timer/uke gir rett til stønad etter grad 1. Heldøgns omsorg skal gi stønad etter grad 5. Det gis ingen anvisning på hvordan resten av graderingen for sats 2, 3 eller 4 er tenkt. Skal en ved plassering i gradering ta utgangspunkt i de timer som vurderes å være «særlig tyngende omsorgsoppgaver» og som til nå har vært utgangspunkt for omsorgslønnen og også for utmåling av avlastning, eller for de timene det gis hjelp og bistand? Altså de timer som «erstatte kommunale tjenester»? Dette må klargjøres og presiseres.

Etter vår oppfatning kan vi da ende opp med to former for utmåling:

Den ene utmåling kan gjelde «innslaget for satsene som settes i forhold til antall timer i vedtak om kommunale tjenester, der pårørendeomsorgen helt eller delvis erstatter kommunale tjenester». Dette vil være den utmåling som skal gi grunnlag for omsorgsstønad.

Det andre alternativet kan være den utmålingen som skal danne grunnlag for tilbud om avlastning, altså det omsorgsarbeidet som anses å være «særlig tyngende» og som gir rett til avlastning. Dette er ikke det samme timetall som det som er nevnt i alternativ en i ansnittet ovenfor, men kan være langt lavere.

Til nå har vi i kommunen benyttet samme utmålingen både for omsorgslønn og avlastning, når vi har vurdert hvor mange timer «særlig tyngende omsorgsarbeid» som foreligger, og som har gitt rett til enten omsorgslønn og/ eller avlastning.

#### **Avvikling av hjelpestønaden**

Forslaget om å la de som har hjelpestønad i dag, beholde den, synes å være et klokt forslag. Vi vil trenge noe tid på å fase ut ordningen, men en unngår stort press på omsorgsstønaden. I tillegg er det nok en del som har hjelpestønad og er i full jobb. Disse vil, etter utvalgets forslag, falle utenfor ordningen med omsorgsstønad.

Det bør utredes ytterligere hvorvidt det er rimelig at familier i full jobb "straffes økonomisk" ved at de nå må betale for det som de i dag har fått i inntil 6 ganger som ordinær hjelpestønad. Ekstrautgifter som foreldrene har med bistand /tilsynsbehov for barna må de selv dekke. Hjelpestønaden har hittil kunnet dekke f. eks tilrettelagt "SFO" for et barn på 13 år, fordi barnet ikke kan være hjemme uten tilsyn. Må barnet/ungdommen ha ledsager i en alder av 15 år, er det en ekstra utgift for foreldrene eller utgifter til å lønne en person som har tilsyn, hvis foreldrene skulle ha behov for å være ute av hjemmet.

Vi er derfor av den oppfatning at det fortsatt skal være en økonomisk kompensasjon for de som har barn med store tilsyns- og pleiebehov. Hvis ikke vil kommunen måtte gå inn og kompensere mer enn de allerede gjør i dag, for eksempel etter skolefridninger uten egenandel, fritak for egenandeler på fritiden, søknad om ekstra avlastning, noe som i sum vil bety økte utgifter for kommunen og mindre fleksibilitet for foreldrene.

#### **Rett til fridager:**

Vi praktiserer allerede dette ved at omsorgsgiver gis avlastning for omsorgsoppgaver. Dette kan være i form av jevnlig institusjonsopphold for omsorgsmottager, eller ved at en har en privat avlastningsordning. Mange som har privat avlaster har avtale om fast opphold, samt noen timer pr. år til fri disposisjon. Disse benyttes etter behov og etter avtale med avlaster. Utgangspunktet for utmålingen av avlastningen /fridagene har vært omfanget av «særlig tyngende omsorgsarbeid».

#### **Merkostnader for kommunen**

Avtaler og pårørendestøtte vil medføre et ikke ubetydelig merarbeid for bestillerenheten, og for utførersiden. Ved at det skal gjøres årlige hjemmebesøk med nye vurderinger, oppnevnes koordinator og lages individuelle oppfølgingsplaner, vil dette gi økt arbeidsmengde for kommunen. Oppgaven som koordinator vil være faglig krevende og må derfor ikke undervurderes. Opplæringen for pårørende som skal settes i system vil kreve en stor og kontinuerlig innsats og oppfølging.

Kristiansand kommune er positive til at disse tingene settes i system, men det vil medføre flere kostnader, og dette må ikke undervurderes. Et anslag er at man vil måtte bruke minst ett årsverk i bestillerenheten for å følge dette opp. I tillegg vil vi sannsynligvis måtte ISF-finansiere oppgavene som utførerne får til dette. Omfanget av er uvisst, og behovet for kommunikasjon og oppfølging vil kunne varieres fra tilfelle til tilfelle. Dette må det gjøres en beregning på ut fra antall omsorgslønnede vi har i dag, og ut fra hvor mange som vil komme til å søke omsorgsstønad fremfor hjelpestønad. Se også ovenfor vedr. avvikling av hjelpestønaden.

De vises i utredningen til at den nye ordningen blir enklere å administrere. Vi er enige i at det blir mer ryddig å ha to ordninger istedenfor tre. Derimot har vi vanskelig for å tro at man skal klare å gjennomføre noen administrative innsparinger. Heller ikke er det tilstrekkelig sannsynliggjort at de totale utgiftene vil bli redusert på grunn av de gunstige effektene av tiltakene.

Det er grunn til å stille spørsmål om konsekvensen av de økonomiske virkningene og hvordan dette slår ut for kommunen, da dette svært sentrale spørsmålet ikke kan ses å være tilstrekkelig utredet. For å iverksette forslaget i utredningen må det samtidig medføre økte rammer for kommunene da omsorgsstønaden antas å bli mer omfattende enn dagens ordninger og at det må legges til rette for bl.a. økt avlastning i tillegg til momentene i avsnittene ovenfor. En forutsetning er derfor at det foretas grundige økonomiske analyser og at merkostnadene innarbeides i økte rammer til kommunene.