

Deres referanse: 201201023-/INJ

Vår referanse: Eva I. Holt

Dato 2.7..2012

NOU 2011: 17 Når sant skal sies om pårørendeomsorg. - Fra usynlig til verdsatt og inkludert.

Vi viser til departementets høringsbrev av 6. mars om utredningen om omsorgslønn og pårørendeomsorg - Når sant skal sies om pårørendeomsorg. - Fra usynlig til verdsatt og inkludert (Kaasa-utvalget).

Som det framgår av utvalgets utredning er om lag halvparten av alt omsorgsarbeid som utføres i Norge i dag frivillig. Samfunnet vil i de kommende tiår stå overfor krevende omsorgsutfordringer både pga. et økende antall eldre, nye brukergrupper og knapphet på helse- og omsorgspersonell. Behovet for frivillig omsorg og pårørendeomsorg vil derfor ikke bli mindre i framtiden. Av den grunn mener vi at det er svært viktig at frivillig omsorg får oppmerksomhet og at det legges til rette for gode ordninger som kan støtte opp om pårørendeomsorgen.

Hagen-utvalget (Innovasjon i omsorg NOU 2011:11) har allerede pekt ut noen mål for en ny og moderne pårørendepolitikk, der ønsket er å få til et godt samspill mellom den som trenger hjelp, den offentlige pleie- og omsorgstjenesten, pårørende og frivillig sektor. Mens Hagen-utvalget først og fremst er opptatt av hvordan vi i framtiden kan tilrettelegge for god omsorg for et økende antall eldre, er Kaasa-utvalget mest opptatt av pårørendeomsorgen for funksjonshemmede og syke barn.

I vårt innspill til Hagen-utvalget påpekte vi at det er nødvendig å sortere de ulike omsogsrollene fra hverandre; slik at den intense, men kortvarige og den omfattende og langvarige omsorgsinnsatsen - får et annet og uthevet fokus - framfor den vanlige omsogsrollen, som de fleste av oss i perioder av livet vil ha. Slik vi oppfatter Kaasa-utvalget er det spesielt den langvarige og omfattende omsorgen de ønsker å fokusere på.

Utvalgets forslag

Utvalget framsetter tre konkrete forslag til endringer i regelverk. Hovedforslaget – innføring av graderte pleiepenger - gjelder bare for familier med funksjonshemmede/syke barn under 18 år, mens forslaget om lovfestet pårørendestøtte og innføring av en kommunal omsorgsstønad også vil kunne få betydning for de som har omsorg for eldre personer. Vi vil innledningsvis, ganske kort, kommentere hovedpunktene i utvalgets forslag, for deretter

å drøfte utvalgets arbeid i et videre perspektiv, der familieomsorg for eldre og utøvd av eldre, trekkes mer fram.

Statens seniorråd støtter forslaget om lovfestet pårørendestøtte

Utvalget foreslår en lovfestet pårørendestøtte i kommunene med tiltak som verdsetter og inkluderer de pårørende og kvalitetssikrer tjenesten. Dette forslaget støtter vi fullt ut. Statens seniorråd vil framheve at det er svært positivt at kommunene får et større ansvar for å følge opp de som yter pårørendeomsorg og kan innestå for kvaliteten også av tjenester gitt på frivillig grunnlag. Det viktige her er å få til en ordning som fungerer tilfredsstillende både for kommunen, den pleietrengende og den som yter omsorg. Både veiledning og kvalitetssikring må være reell, og det må tas hensyn til den pårørende med gode avlastningstiltak og hjelp i krisesituasjoner.

Utvidet pleiepengeordning for familier med funksjonshemmede barn

Hovedforslaget er å utvide pleiepengeordning, etter folketrygdlovens kapittel 9, for familier med funksjonshemmede barn. Pleiepenger beregnes som sykepenger og vil derfor bare kunne ytes til personer som i utgangspunktet er i inntektsgivende arbeid. Ordningen vil, slik den framstilles i utredningen, innebære en bedre ordning for mange av de familiene som i dag har de tyngste omsorgsoppgavene for alvorlig funksjonshemmede barn. At stønaden gjøres mer avhengig av tidligere arbeidsinntekt mener vi imidlertid kan få uheldige konsekvenser. Resultatet kan bli at mange av de som ikke kommer inn under ordningen for utvidede pleiepenger, vil bli omfattet av en dårligere ordning.

Det at ordningen rettes mot familier med funksjonshemmede barn under 18 år og forutsetter at mottakeren i utgangspunktet har - og helst fortsatt er - i lønnet arbeid, kan gi signaler om at omsorgsarbeid for eldre eller gitt av personer utenfor arbeidslivet, ikke verdsettes like høyt.

Ny og forsterket kommunal omsorgsstønad

For de som ikke er kvalifisert til å få pleiepenger, foreslår utvalget en kommunal omsorgsstønad. Det er denne ordningen som vil erstatte dagens ordning med omsorgslønn (og eventuelt hjelpestønad) i tilfeller der omsorgsforholdet gjelder en som er eldre enn 18 år. Stønaden skal gis etter faste nasjonale satser, men er ikke foreslått som en rettighet.

Utvalget foreslår også at ordningen med hjelpestønad, etter folketrygdlovens kapittel 6, opphører. Det at en statlig rettighetsfestet ordning foreslås opphevet til fordel for en kommunal ordning som ikke blir rettighetsfestet på tilsvarende måte, mener vi er uheldig. Det er mulig at dagens hjelpestønadsordning ikke lenger er tilpasset verken eldre mottakere eller moderne familiers behov. Vi mener imidlertid at det er behov for en bedre kartlegging av hvordan ordningen fungerer og hvilke behov som faktisk dekkes, før man velger å oppheve ordningen.

Slik vi oppfatter utvalget foreslås det ingen økonomisk styrking av omsorgslønnsordningen for de som har omsorg for pleietrengende over 18 år. Vi vil advare mot at dette kan ramme spesielt de som har omsorg for pleietrengende eldre, og at en del av de som i dag mottar omsorgslønn for pleie av eldre kan komme dårligere ut økonomisk med den foreslåtte ordningen.

Er frivillig omsorg frivillig?

Mye av utredningen omhandler og drøfter pårørendeomsorg i familier med funksjonshemmede/syke barn. Dette er forståelig, da slik omsorg kan være altoppslukende for de familiene som står i det hver dag, gjennom mange år. Vi mener imidlertid at også familier med omsorg for voksne/eldre familiemedlemmer kan oppleve noe av den samme situasjon i kortere eller lengre perioder, for eksempel i forbindelse med omsorg for pårørende med en demensdiagnose.

Utvalget er opptatt av at omsorgsarbeid for alvorlig syke og funksjonshemmede kan være svært tyngende og ensomt. Utvalget drøfter imidlertid ikke årsaken til omfattende familieomsorg – det at en del mennesker velger å bruke mye av sitt liv til omsorg for nærstående – enten det gjelder egne syke barn eller syke, eldre familiemedlemmer. Ut fra utredningen kan det se ut som om dette bare skyldes den enkeltes frie valg. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om familiene ville ha fått dekket omsorgsbehovet for sine nærmeste gjennom dagens offentlige tilbud og med den kompetanse og kvalitet som er nødvendig. Vi savner en mer kritisk gjennomgang og forståelse av dette problemet. Oppslag i media, Helsetilsynets rapporter og saker til behandling hos fylkesmenn og pasient/brukerombud, viser at manglende eller mangelfull hjelp forekommer, kanskje spesielt for pleietrengende eldre mennesker.

Utvalget er opptatt av at omsorgslønnsordninger ikke skal bidra til å presse kvinner, og spesielt innvandrerkvinner, inn i en form for «omsorgsfelle», der de føler seg forpliktet til å drive familieomsorg framfor eget lønnet arbeid. Statens seniorråd er enig i at dette kan være en fare med lønnet familieomsorg. Vi er derfor positive til alle tiltak som gjør det mulig for både kvinner og menn å kombinere arbeid med omsorg for familiemedlemmer. Vi mener imidlertid at dette vil kreve økte ressurser og økt satsing på kommunale omsorgstjenester.

Framtidas omsorgsutfordringer

Økt yrkesdeltakelse for de som har omfattende omsorgsoppgaver vil mest sannsynlig øke behovet for arbeidskraft i pleie og omsorgssektoren.

Utvalget er bekymret for at frivillig familiebasert omsorg skal trekke arbeidskraft ut av arbeidslivet. De ønsker derfor å påskynde ordninger som legger til rette for å kunne kombinere omsorgsarbeid med kommunale tjenester. Dette synes vi er positivt. Vi er imidlertid usikre på om økt deltakelse i arbeidslivet for de som har omfattende omsorgsoppgaver i hjemmet vil kunne frigjøre arbeidskraft til arbeidsmarkedet - eller om det heller vil virke motsatt – at behovet for arbeidskraft i pleie- og omsorgssektoren vil øke. Noen må ta seg av de pleietrengende. Da må de kommunale tjenestene bygges ut.

Av utvalgets utredning framgår det at mange av de som utfører frivillig omsorg for sine pårørende og mottar omsorgslønn definerer sin helse som dårligere enn tilsvarende aldersgruppe i arbeid. De kan føle seg sosialt isolert, har dårlig økonomi og mangler støtte fra kommunen. Skal livskvaliteten til disse omsorgspersonene bedres, er det sannsynligvis ikke nok for dem å få arbeid utenfor hjemmet. Det viktigste for dem det gjelder vil sannsynligvis være at de føler seg trygge på at den de har omsorg for har et godt tilbud og blir godt ivaretatt når de ikke er til stede.

Behov for gode permisjonsordninger – også ved omsorg for voksne nære pårørende.

Mange eldre arbeidstakere opplever den samme utryggheten ved at eldre pårørende trenger mer hjelp enn det de faktisk får – at de pga. arbeidsforpliktelser og økonomi ikke kan stille opp for sine eldre så mye som forventet - og at kommunens ressurser er begrenset. Dette problemet vil sannsynligvis bli større i framtiden. Folk i 50-60-årene opplever i økende grad en omsorgsklemme. Flere og flere av kvinnene i denne aldersgruppen er nå i fullt arbeid, samtidig som foreldre både forventer og trenger hjelp. Arbeidstakere i denne aldersgruppen har heller ikke så mange søsken å fordele omsorgsoppgavene på. Det er derfor viktig at permisjonsordninger med lønn kommer på plass så raskt som mulig, også ved omsorg for voksne, nære pårørende.

Det kommunale hjemmeomsorgstilbudet er kraftig utbygd de siste ti årene. Flere undersøkelser har pekt på at veksten først og fremst har kommet yngre aldersgrupper til gode. Samtidig ser vi at det blir færre sykehjem og det tar tid å bygge ut omsorgsboliger. Statens seniorråd støtter målet om at eldre skal kunne bo hjemme og klare seg selv så lenge som mulig. Over 80 prosent av alle eldre over 80 år bor hjemme. Andelen av de som mottar hjemmebaserte kommunale tjenester i denne aldersgruppen har likevel gått ned de siste årene – fra 32 til 25 prosent av befolkningen fra 90-tallet til i dag. Dette kan tyde på at flere av de eldre er friskere enn før, men det kan også bety at terskelen for å få hjelp av det kommunale hjelpeapparatet er hevet. En del av de hjemmeboende er ikke lenger selvhjulpne. Deres liv kan være preget av alvorlig sykdom. I krisesituasjoner, før det kommunale hjelpeapparatet kommer på banen, kreves det ofte en ekstraordinær innsats fra nære pårørende som ektefelle eller barn.

Behov for omsorgslønnsordninger også for de som har omsorg for voksne/eldre

Utvalget viser til Finland som et land der pårørendeomsorg er satt i system med en lov som regulerer både lønn og arbeidsforhold. Ordningen skal både forebygge og erstatte institusjonsomsorg. Ordningen skal bidra til at den som utfører omsorgen skal oppleve at samfunnet stiller seg bak og anerkjenner den enkeltes innsats. Av utredningen framgår det at 66 prosent av omsorgsgiverne som mottar støtte i Finland er over 65 år og at andelen er tilsvarende for de som mottar omsorg. Selv om den finske ordningen retter seg mest mot den eldre del av befolkningen, trekkes den fram som et godt eksempel.

Da ordninger som omsorgslønn og omsorgspoeng kom på plass på slutten av 80- og begynnelsen av 90-tallet var det

- som et svar på et ønske om å anerkjenne de nærpersionene som gjorde en ekstraordinær innsats for sine nærmeste over flere år – og som dermed sparte samfunnet for store beløp.

- som en erkjennelse av at samfunnet hadde kommet for kort i utbyggingen av eldreomsorgstjenester og
- for noen, et håp om at en form for lønnet pårørendeomsorg skulle demme opp for behovet for offentlig satsing

Den gangen var det politiske fokus rettet mot de som gjorde en innsats for de gamle og syke. Siden har dette fokuset snudd. «Når sant skal sies om pårørendeomsorg» har pekt ut omsorg for egne funksjonshemmede og syke barn, som det området der det i framtiden bør satses sterkest på. Vi mener at også omsorg for voksne nærpersoner fortjener anerkjennelse og oppmerksomhet. De pårørendes sparer samfunnet for millioner av kroner, og de bør derfor også omfattes av gode omsorgslønns- og pårørendestøtteordninger.

Pensjonsrettigheter og omsorgslønn

Utvalget påpeker behovet for at de som yter omsorg også bør få opptjene pensjonsrettigheter. Det er imidlertid uklart hvorvidt utvalget med dette mener opptjening i folketrygden eller en tjenestepensjonsordning, og de kommer ikke med noe konkret forslag. Omsorgsopptjening i folketrygden nevnes, men omtales ikke nærmere. Det er derfor viktig å presisere at både pleiepenger fra folketrygden og omsorgslønn fra kommunen pr i dag regnes som pensjonsgivens inntekt og gir pensjonsopptjening i folketrygden.

Når inntekten er lav vil pensjonsopptjeningen også bli lav. Det er derfor viktig at de som mottar omsorgslønn eller lignende blir oppfordret til å søke om omsorgsopptjening fra folketrygden. Omsorgsopptjening i folketrygden godskrives de som har omsorg for en eldre, funksjonshemmet eller syk person når omsorgsarbeidet utgjør mer enn 22 timer pr uke. Vi vil anta at de fleste som mottar kommunal omsorgslønn oppfyller dette vilkåret i dag. Opptjeningen som blir godskrevet tilsvarer samme opptjening som den man pr i dag får ved en inntekt på nærmere 370 000 kroner i året. Dette er langt høyere enn den inntekten det er vanlig å motta i omsorgslønn og langt høyere enn de foreslåtte satsene for kommunal omsorgsstønning.

For øvrig vil vi påpeke at mens man kan tjene opp alderspensjon av pensjonsgivende inntekt i folketrygden til man er 75 år, vil man bare få godskrevet omsorgsopptjening i folketrygden til og med det året man fyller 69 år. At det er forholdsvis få personer som får godskrevet omsorgsopptjening for eldre pleietrengende, skyldes nok at det først og fremst er eldre personer over 70 år som har slik omsorg. Utvalget er imidlertid lite opptatt av de som yter ulønnet omsorg ved siden av at de mottar pensjon, og de foreslår derfor ingen lempinger av reglene her. Statens seniorråd har tidligere påpekt behovet for å fjerne den aldersdiskriminerende bestemmelsen som begrenser pensjonsopptjening på grunn av omsorgsarbeid i folketrygden til 69 år, og vi gjentar dette her.

Avsluttende kommentar

Statens seniorråd mener at det er viktig å anerkjenne familieomsorg som et viktig supplement til offentlig omsorg. Pårørendeomsorg ivaretar kvaliteter som ikke alltid kan ivaretas like godt av det offentlige og som samfunnet ikke kan klare seg uten.

Kaasa-utvalget har valgt å framheve gode støtteordninger for familier med omsorg for funksjonshemmede barn, framfor mer generelle ordninger. Med tanke på framtidens omsorgsutfordringer – spesielt en økende andel eldre – mener vi at utvalget også burde ha fokusert på pårørendeomsorg for eldre. Vi vil imidlertid peke på utvalgets forslag om en lovfestet pårørendestøtteordning som et godt tiltak. Hvis denne ordningen gjennomføres på en god måte – dvs. at det avsettes nok ressurser i kommunene til veiledning, kvalitetssikring og avlastning - så kan tiltaket fungere som et bindeledd mellom kommunen, den hjelpetrequende og de som yter omsorg. På den måten kan pårørendestøtteordningen fungere som en pådriver for en kvalitetssikret og styrket frivillig omsorg – også for eldre omsorgsmottakere.

Vennlig hilsen



Ivar Leveraas

Leder av Statens seniorråd



Sølvi Sæle

Sekretariatsleder