



Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Deres ref:

Vår ref:

Arkivkode:

Dato: 09.06.2011

Innspill fra Statens råd for likestilling av funksjonshemmede 16. juni Kaasautvalget. Pårørendeomsorg: ytelser- kommunale tjenester – arbeidsliv

I forhold til innspillskonferansen har rådet blitt bedt om å komme med innspill på:

1. Hvordan man skal sikre tilknytning til arbeidslivet for mennesker som har ansvar for nære pårørende
2. Omsorgslønnsordningen og problemstillinger i tilknytning til denne.

Saken har vært til behandling i Utvalg levekår og i rådsmøtet 30. mai d.å. Rådet har følgende innspill til Kaasautvalget som vil bli utdypet senere i dokumentet:

1 Oppsummerte innspill fra rådet

- Likestillings- og kjønnspektivet må implementeres i utvalgets videre arbeid gjennom tiltak som bidrar til større likestilling mellom kjønnene slik at kvinnene i disse familiene får sterkere yrkestilknytning enn det de har i dag.
- Omsorgslønnsordningen må gjøres attraktiv også for menn gjennom bedre permisjonsrettigheter, kompetansehevingstiltak med mer
- Sosiale tjenester og andre tjenesters betydning bør komme tydelig fram i utredningen. Dette gjelder for eksempel BPA, støttekontakt, avlastningsordninger, fritidsassistanse og hjelpemidler Både IP og koordinator må fungere etter hensikten
- For personer i yrkesaktiv alder bør yrkestilknytning tilstrebes ved å tilby tilstrekkelig med andre tjenester før omsorgslønn vurderes
- I saker med løpende omsorgslønn, må det jevnlig evalueres om det er behov for endringer i tjenestetilbud og/ eller hjelpemidler. Det offentlige hjelpeapparatet skal ha hovedansvar for kvaliteten på de tjenestene som gis
- Omsorgslønnsordningen må rettighetsfestes for å sikre bedre rettigheter og forutsigbarhet for både bruker og yter. En rettighetsfesting vil også bidra til mer likebehandling mellom kommunene når ordningen skal forvaltes
- Vedtak om omsorgslønn bør fattes for tre år av gangen for å sikre større forutsigbarhet
- De som forvalter omsorgslønnsordningen må få god opplæring i saksbehandling og klagebehandling

- Omsorgsyter må sikres god veiledning fra kommunen
- I forbindelse med ansettelse, er det viktig at det sikres gode og tydelige rutiner når det gjelder arbeidskontrakt, arbeidstid, lønn, veiledning/ opplæring, evaluering mm
- Løpende revisjon av omsorgslønnsordninga må sikres gjennom kommunens internrevisjon.
- Ordninga må tilknyttes en fast kontaktperson som skal veilede omsorgsyter, vurdere løpende behov og andre aktuelle tjenester, og hvordan ordninga fungerer i sin helhet.
- IP bør ta hensyn til foreldrenes yrkesaktivitet
- Det må sikres tett oppfølging av omsorgsyter fra NAV når omsorgslønnsordningen opphører. Omsorgsyter må også sikres økonomisk inntektsramme fram til ny jobb
- Rutiner for kommunens informasjonsplikt bør bedres i forhold til tjenester som befinner seg mellom omsorgslønn og institusjonsopphold
- Opplysninger om omsorgslønn må sikres bl.a. i forhold til eldre personer der det ikke er aktuelt med arbeid utenfor hjemmet.

2 Innledning

Omsorg for nære pårørende handler om å få tjenester til å fungere til beste for både tjenestemottaker og for tjenesteutøver (pårørende). En viktig innfallsvinkel til utredningen må derfor være å redusere usikkerhet rundt tjenestene til et minimum. Tjenestene må ha en standard som sikrer både god omsorg til den som trenger det og som på samme tid bidrar til at den som yter omsorg sikres en arbeidstilknytning. Dette innebærer at en må ta hensyn til to forhold som kan være innbyrdes motstridende, Det offentlige har plikt til å gi kvalitativt gode og tilstrekkelige tjenester for å unngå store belastninger på pårørende. Samtidig må rettighetene til pårørende som har særlig tyngende omsorgsoppgaver ivaretas. Rådet vil peke på følgende to forhold:

- Økonomiske ytelser og andre tjenester må sees i sammenheng og det må gis tilstrekkelige, gode og fleksible offentlige tjenester. Rådet vil spesielt påpeke betydningen av å utvide og forbedre andre tjenestetilbud som for eksempel avlastning og BPA.
- Omsorgslønnsordningen må forbedres. Rådet foreslår i den anledning en rettighetsfesting av ordningen

2.1 Kjønnsperspektivet må ivaretas i utvalgets videre arbeid

Rådet vil først bemerke at det savner et kjønns- og likestillingsperspektiv i mandatet. I familier med funksjonshemmede barn er det ofte en langt mer "kjønnet" tilpasning til arbeidslivet enn i andre familier. Kvinnene har ofte hovedansvaret for omsorgsoppgavene og løsere tilknytning til arbeidslivet. Konsekvensen er redusert inntekt og en større sårbarhet på sikt med tanke på yrkestilknytning, karrieremuligheter, pensjonsrettigheter mm. Mødre til barn med funksjonshemming er for eksempel i deltidsstillinger lenger enn andre mødre, selv om også de øker stillingsprosenten når barnet blir eldre. Det er også godt dokumentert at kvinner i situasjoner med store omsorgsbelastninger opplever egen helse som dårligere enn andre. Mange av kvinnene opplever for eksempel at selv deltid blir en belastning, og en "kunstig høy sysselsetting" blir opprettholdt med hyppige eller langvarige sykemeldinger (Lundeby 2006).¹

Rådet mener derfor at det er behov for tiltak som kan bidra til større likestilling mellom kjønnene slik at kvinnene i disse familiene får sterkere yrkestilknytning enn det de har i dag.

¹ I Tøssebro og Ytterhus: Funksjonshemmede barn i skole og familie – Inkluderingsideal og hverdagspraksis.

Selv om mandatet ikke trekker opp et kjønnsperspektiv, mener rådet at det er viktig at utvalget i sitt videre arbeid har et bevisst forhold til målet om større likestilling mellom kjønnene. Rådet mener at det er behov for andre tjenester som både er fleksible og tilstrekkelige. I tillegg mener rådet at omsorgslønnsordningen må gjøres attraktiv også for menn ved å redusere konsekvensen av en løsere kopling til det ordinære arbeidslivet. Rådet vil blant annet foreslå at det arbeides for å bedre permisjonsrettighetene i arbeidslivet. I tillegg vil rådet foreslå kompetansehevingstiltak for mottakere av omsorgslønn for å gjøre ordningen mer attraktiv.

2.2 Andre tjenesters betydning må tydeliggjøres og økonomiske ytelser og andre tjenester må sees i sammenheng

I utvalgets oppsummering av dialogkonferansen som fant sted 26. november 2010, ble pårørende bedt om velge ut tiltak som var viktige for gode omsorgssituasjoner. Økonomi og økonomiske årsaker ble nevnt forholdsvis sjelden som suksessfaktor. Det ble i større grad lagt vekt på god organisering av hjelpetiltak og god samhandling mellom aktørene (Støldal 2011).

Det ser ut til at trygge, forutsigbare og koordinerte tjenester som til sammen utgjør en helhet for familien er viktigere, fordi det forenkler hverdagen til mange pårørende med store omsorgsoppgaver, og kan øke muligheten for deltakelse i arbeidslivet. Rådet mener at kan være vanskelig å oppnå større yrkestilknytning uten at man ser på sammenhengen mellom økonomiske ytelser og andre tjenester. Offentlige tjenester påvirker behovet for økonomiske ytelser, og motsatt. Offentlige tjenesteytere er i tillegg viktige kunnskapsformidlere om for eksempel hjelpemidler som kan bidra til å lette omsorgsbyrden betraktelig for mange pårørende.

Rådet mener derfor at sosiale og andre tjenesters betydning for yrkesdeltakelse bør komme tydelig fram i utredningen. Dette gjelder blant annet støttekontaktordningen, fritidsassistenter, fleksible avlastningsordninger, rett til BPA og hjelpemidler. Det er grunn til å tro at for eksempel gode avlastningsordninger og BPA kan bidra til mindre behov for omsorgslønn. Erfaringer fra Sverige viser at en utvidet ordning med brukerstyrt personlig assistanse er et godt alternativ for omsorgslønn, spesielt for familier med et stort hjelpebehov (NOVA 2003)² Rådet mener derfor at det må gis tilstrekkelig med andre tjenester før omsorgslønn vurderes, spesielt der omsorgsytter er i yrkesaktiv alder. I tillegg er det viktig at både individuell plan (IP) og koordinator fungerer etter hensikten. Et forsøksprosjekt i Notodden kommune prøvde ut en ordning med familiehjelper/ koordinator i 50% stilling i en familie med særlig tyngende omsorgsoppgaver. Koordinatoren bidro til at mor beholdt sin 50% stilling. I saker med løpende omsorgslønn må det jevnlig evalueres om det er behov for endringer i tjenestetilbud og/ eller hjelpemidler.

3 Omsorgslønnsordningen må rettighetsfestes

De fleste er enige om at omsorgslønnsordningen slik den fungerer i dag ikke er god nok. Både sivilombudsmannen og Statens helsetilsyn har påpekt at den framstår som uklar og at den bidrar til svekket rettssikkerhet for personer med omfattende omsorgsbehov og deres pårørende. Det pekes på liten forutsigbarhet i ordningen (som regel ny søknad hvert år), lave utbetalte beløp, liten kjennskap til ordningen og svak brukermidvirkning (Eriksen, Andersen og Askheim 2003)

² Omsorgslønn til foreldre med funksjonshemmede barn. Lønn, påskjønnelse eller avlat? NOVA rapport 11/ 03

Et annet problem er at det ikke er knyttet rettigheter til inntekten. Dette gjelder lønnsutvikling, sykepenger, feriepenger og pensjonsgrunnlag. Årsaken til dette er at mange av de som mottar omsorgslønn ikke ansettes som kommunale arbeidstakere, men engasjeres som oppdragstakere/ frilansere, og at bare ca halvparten har en skriftlig arbeidsavtale (Helsetilsynet 2009). Dette får alvorlige konsekvenser for pårørende (i hovedsak kvinner) som over lang tid mottar omsorgslønn. Rådet vil påpeke at en ordning uten rettigheter heller ikke kan kalles for lønn. Hvis ordningen fremdeles skal kalles omsorgslønn, må derfor ansettelse i kommunen tilstrebes og det må knyttes rettigheter til ordningen. Rådet vil derfor foreslå at ordningen rettighetsfestes. En rettighetsfesting vil etter rådets mening i større grad sikre forutsigbarhet i tjenestene for både bruker og yter ved at bl.a Arbeidsmiljøloven gjøres gjeldende.

Et annet problem fram til nå har vært ulik praktisering av omsorgslønnsordningen fra kommune til kommune. Rådet mener at en rettighetsfesting i større grad vil sikre likebehandling mellom kommunene når det gjelder forvaltning av ordningen. Rådet vil i den anledning også peke på betydningen av kontinuerlig og god opplæring av de som skal forvalte ordningen både når det gjelder saksbehandling av søknad og klage på tildeling. Det er også viktig å sikre kontinuerlig god veiledning av omsorgsyter. I tillegg vil rådet foreslå at vedtak om omsorgslønn fattes for en periode på tre år for å unngå kortvarige og usikre vedtak.

I forbindelse med ansettelse, er det viktig at det sikres gode og tydelige rutiner når det gjelder arbeidskontrakt, arbeidstid, lønn, veiledning/ opplæring, evaluering mm. Manglende eller dårlige rutiner kan i mange tilfeller bidra til å stå i veien for å bedre tjenester kvalitativt.

3.1 Revisjon av omsorgslønnsordningen må sikres

En utfordring med omsorgslønnsordningen, er at den kan utvikle seg til å bli en lukket sfære med manglende kommunalt innsyn. Konsekvensen for brukeren kan bli manglende evaluering og uteblivelse av andre nødvendige tjenester fra kommunen. Konsekvensen for pårørende kan bli manglende yrkestilknytning og tapt inntekstgrunnlag når ordningen opphører. Rådet mener at en rettighetsfesting i større grad vil åpne for kommunalt innsyn, og vil understreke viktigheten av at ordningen kvalitetssikres gjennom systematisk internrevisjon. Rådet vil i tillegg foreslå at ordningen tilknyttes en fast kontaktperson i kommunen som får ansvar for løpende veiledning, evaluering av behov, vurdering av hvilke andre tjenester som kan gis og hvordan ordninga fungerer i sin helhet.

3.2 Tilknytning til arbeidslivet

Et paradoks er at en isolert sett god omsorgslønnsordning kan føre til at mødrene i enda større grad velger bort jobb og festner i en tradisjonell omsorgsrolle. Rådet mener derfor at det er viktig at det tas hensyn til foreldrenes yrkesaktivitet når individuell plan skal utarbeides.

Rådet mener at det i tillegg må lages rutiner som bidrar til at personer som over lang tid har vært ute av yrkeslivet, sikres en rask og tett oppfølging fra NAV når ordningen opphører. Evt bør det vurderes om det kan gjøres unntak i inntaksreglene for kvalifiseringsprogrammet slik at også denne gruppen kan få nytte av tiltakene i programmet. I tillegg må personene sikres økonomisk i en overgangsperiode fram til ny jobb. Kanskje kan arbeidsavklaringspenger være en aktuell midlertidig ytelse.

3.3 Kommunens informasjonsplikt

Rådet mener at det er behov for bedre rutiner i kommunene når det gjelder kommunenes opplysningsplikt i forhold til aktuelle tjenester. Opplysninger om ordninger som befinner seg mellom omsorgslønn og institusjonsopphold kan med fordel kommuniseres bedre ut til personer som skal søke om tjenester i kommunen. Opplysninger om omsorgslønn som aktuell ytelse kan bli bedre. Bl.a. er dette viktig i forhold til personer som utfører tyngende omsorgsoppgaver der det ikke er aktuelt med arbeid utenfor hjemmet. Et eksempel er der eldre ektefelle yter tyngende omsorg som klart overstiger det en normalt kan forvente av ektefelle. Det er da viktig at det opplyses om og innvilges også andre tjenester slik at omsorgslønn ikke blir en erstatning for andre tjenester, men en del av et totalt tilbud.

Med hilsen

Henning Aanes
Rådsleder

Anny Skarstein
sekretariatsleder