



Kommunenes bruk av avlastere og støttekontakter

Rapport 2016 - 07



Proba-rapport nr. 2016-07 , Prosjekt nr. 16010

ISSN: 1891-8093

TT, SAE, AG/LEB, mai 2016

--

Offentlig

--

Kommunenenes bruk av avlastere og støttekontakter

Utarbeidet for KS

Forord

På oppdrag for KS har vi kartlagt kommunenes bruk og organisering av avlastere og støttekontakter etter helse- og omsorgstjenesteloven. Kartleggingen er basert på to spørreundersøkelser og en intervjuundersøkelse til kommunene. Datainnsamlingen har foregått i perioden mars-april 2016.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon.

Trude Thorbjørnsrud har vært prosjektleder, Saliha El-Amrani og Audun Gleinsvik har vært prosjektmedarbeidere. Lars-Erik Becken har vært kvalitetssikrer

Innhold:

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING.....	7
1.1 Bakgrunn for prosjektet	7
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	8
2 KOMMUNENES BRUK AV AVLASTERE OG STØTTEKONTAKTER	13
2.1 Hvor utbredt er tiltakene støttekontakt og avlaster?.....	13
2.1.1 I hvilket omfang bruker kommunene tiltaket støttekontakt?	14
2.1.2 I hvilket omfang bruker kommunene tiltaket avlaster?	16
2.1.3 Hvorfor bruker kommunene oppdragskontrakter?.....	20
2.2 Innholdet i oppdragskontraktene	20
2.2.1 Omfang i timer og døgn	21
2.2.2 Godtgjøring	27
2.3 Hvem er oppdragstakerne?.....	28
2.3.1 Hvordan rekrutterer kommunene avlastere og støttekontakter	32
3 ALTERNATIVER TIL OPPDRAGSKONTRAKTER.....	34
3.1.1 Kan oppdragskontrakter som støttekontakt omgjøres til arbeidsavtaler?.....	34
3.1.2 Hvilke alternativer finnes?	34
3.1.3 Kan oppdragskontrakter som avlaster omgjøres til arbeidsavtaler?.....	37
3.1.4 Alternativer til oppdragskontrakt for avlastere	38
3.1.5 Konsekvenser for kvaliteten på støttekontakt og avlaster tjenestene.....	40
LITTERATUR	42

Sammendrag

Bakgrunn

På oppdrag for KS har Proba samfunnsanalyse kartlagt kommunenes bruk og organisering av tiltakene støttekontakt og avlaster etter helse- og omsorgstjenesteloven.

Svært mange kommuner organiserer disse tiltakene som oppdrag. Skillet mellom hva som er en oppdragstaker og en arbeidstaker er ikke entydig, og vil ha rettslig betydning i flere sammenhenger.

Problemstilling og metode

- I hvilken grad organiserer kommunene tiltak som støttekontakt og avlaster etter helse- og omsorgstjenesteloven som arbeidsforhold eller oppdragsforhold
- Hvor mange oppdragskontrakter kommunene har fordelt på støttekontakter og avlastere.
- Hvilken godtgjøring får avlastere og støttekontakter?
- Hvor stor andel av oppdragstakerne har også et ordinært arbeidsforhold i kommunen? Hva er stillingsstørrelsen for disse arbeidsforholdene?
- Hvor stor andel av oppdragstakerne er elever/studenter/pensjonister el.? Hvor stor andel av oppdragstakerne har et annet hovedarbeidsforhold enn arbeidet i kommunen?
- Hva er omfanget i timer per måned, for støttekontakter og avlastere? Hva er det lengste antall sammenhengende timer en avlaster har i kommunen?
- I hvilken grad er det mulig for kommunene å finne alternative ordninger for avlastning/støttekontaktforhold dersom disse ikke kan organiseres som oppdragsforhold?
- Hvilke utfordringer vil en endring fra oppdragstaker til arbeidstaker medføre?
- Hvor utfordrende er det å få rekruttert henholdsvis støttekontakter og avlastere? I hvilken utstrekning må kommunene selv skaffe støttekontakter og avlastere?

Når det gjelder avlastere har vi i undersøkelsen skilt mellom avlastning i avlasters i eget hjem og avlastning i brukers hjem.

Kartleggingen er basert på to spørreundersøkelser til alle kommuner og en intervjuundersøkelse i 30 kommuner.

Funn og konklusjoner

Omfang og organisering

De fleste kommuner har en ordning med støttekontakter, og den vanligste organiseringsformen er oppdragskontrakter. 79 prosent av kommunene bruker

kun oppdragskontrakter mens 19 prosent bruker både oppdragskontrakter og arbeidsavtaler. De øvrige bruker kun arbeidsavtaler. Blant de som bruker begge tilknytningsformer svarer 95 prosent at de oftest bruker oppdragskontrakter.

Støttekontakter

I spørreundersøkelsen oppga 189 kommuner (med til sammen 2 211 000 innbyggere) hvor mange *støttekontakter* de hadde i kommunen. Til sammen har disse kommunene 9 867 støttekontakter (etter helse- og omsorgstjenesteloven).

De fleste støttekontakter har ett oppdrag, men det er også vanlig å ha to. Enkelte støttekontakter har flere oppdrag. Det mest vanlige er at et støttekontaktoppdrag er 12 timer i måneden. Svært få kommuner oppgir at det vanligste er støttekontaktoppdrag på mer enn 19 timer i måneden. Enkelte kommuner oppgir at de har stor variasjon i antall timer i oppdragene, 15 prosent av kommunene svarer at maks timer i et støttekontaktoppdrag kan være 40 timer eller mer i måneden. Antall sammenhengende timer per gang kan variere, det er opp til bruker og støttekontakten å avtale hvordan timene som er innvilget for en måned skal disponeres. Det vanlige er 3 eller 4 timer per gang.

Avlastere

I spørreundersøkelsen oppga 164 kommuner (med 2 352 000 innbyggere) hvor mange *avlastere* (i private hjem) de hadde i kommunen. Til sammen utgjorde dette 2 761 personer. Alle kommunene som har tiltaket, har avlastning i avlasters eget hjem. Vel 70 prosent har i tillegg avlastning i brukers hjem. Avlastning i brukers hjem brukes særlig overfor brukere som har vedtak om mange avlastningstimer (de mest krevende brukerne), eller overfor brukere med medisinsk utstyr hjemme som er nødvendig ved for eksempel overnatting.

Ved avlastning i avlasters eget hjem bruker 80 prosent av kommunene kun oppdragskontrakter. 15 prosent bruker både oppdragskontrakter og arbeidsavtaler. De resterende fem prosent bruker kun arbeidsavtaler. Ved avlastning i brukers hjem bruker 58 prosent kun oppdragskontrakter, 22 prosent bruker både oppdragskontrakter og arbeidsavtaler og 20 prosent bruker kun arbeidsavtaler.

Majoriteten av avlasterne har én bruker de avlaster for, enkelte har to. Noen har oppdrag både som støttekontakt og avlaster. Brukere med vedtak om mange timer avlastning har ofte avlastningen fordelt på flere avlastere.

Døgnavlastning er den vanligste formen for avlastning. Det vanligste er å ha avlastning en helg i måneden, eventuelt hver tredje helg. Avlastere som har to brukere de avlaster for, avlaster ofte annenhver helg. Blant kommunene som har avlastning i avlasters eget hjem svarer 80 prosent at de har døgnavlastning, en tredjedel av disse har også timebasert avlastning. 20 prosent svarer at de bare har timebasert avlastning. Blant de som har avlastning i brukers hjem har nesten halvparten kun timebasert avlastning, 20 prosent av kommunene har både døgn og timebasert avlastning, og i overkant av 30 prosent har kun døgnavlastning.

Ved avlastning i avlasters eget hjem er 48 timer sammenhengende varighet det som er vanligst. Nærmere 60 prosent av kommunene svarer at dette er det

vanligste. Blant de øvrige oppgir nesten alle at vanligst varighet er under 48 timer. Det er likevel ikke uvanlig å ha avlastningsoppdrag som varer fra fredag ettermiddag til mandag morgen. Ferieavlastning kan være flere døgn i strekk. Ved avlastning i brukers hjem er det vanligste at varigheten er mellom 1 og 23 timer. Om lag 20 prosent av kommunene svarer imidlertid at det vanligste er 48 timer også ved avlastning i brukers hjem.

Godtgjøring

Timegodtgjøring for *støttekontakter* som er oppdragstakere varierer mellom 100 og 250 kroner. Over halvparten har en timelønn mellom 140 og 150 kroner, og gjennomsnittet er 145 kroner. I mange kommuner brukes tariff for minstelønn som assistent som grunnsats for godtgjøring av støttekontakter. Noen kommenterer at de varierer timesatsen etter kompetanse og ansiennitet, andre sier godtgjørelsen er aldersavhengig slik at støttekontakter under og over 30 år lønnes ulikt. Mange kommuner svarer at timesatsen varierer avhengig av om bruker er over eller under 18 år, men at satsen innenfor dette spennet er flat. De kommunene som har gruppeaktiviteter som ledes av en støttekontakt gir oftere en høyere godtgjøring for disse oppdragene.

Timesatsen som brukes ved *avlastning* i avlasters i eget hjem og avlastning i brukers hjem er den samme innenfor en kommune. Vi finner at i gjennomsnitt bruker kommunene en timegodtgjøring på 147,7 kroner. Median er 141 kroner. Når de tildelte timene brukes til døgnavlastning bruker kommunene døgnsetser. Antall timer som regnes for å tilsvare et døgn varierer fra 6 til 18 timer. Det vanlige er 12 eller 13 timer. Det vanligste er at kommunene har samme døgnsetse for alle brukere til alle avlastere, men i noen kommuner varierer timene avlaster får betalt for med brukers funksjonsnivå. I noen kommuner varierer timesatsen etter kompetanse og/eller med ansiennitet hos avlaster.

Blant de kommunene som har samme døgnsetse til alle varierer godtgjøringen for et døgn med mellom kr 540 og 2 294. Gjennomsnittet av det kommunene oppgir er kr 1 121, og median godtgjøring er kr 1 024. I tillegg mottar avlaster utgiftsdekning. Utgiftsdekningen kan også variere en del fra kommune til kommune, men det vanligste er en utgiftsdekning mellom kr 265 og 310.

Hvem er oppdragstakerne?

Det er vanlig at de som tar *støttekontaktoppdrag* er studenter eller pensjonister, men andelene varierer mellom kommunene. Kommuner som ikke ligger i nærheten av høyere utdanningsinstitusjoner bruker sjeldent studenter. Disse kommunene bruker i større grad pensjonister enn andre kommuner. Andelen som har et annet arbeidsforhold i kommunen varierer også, i gjennomsnitt svarer kommunene at denne andelen er 14 prosent.

De fleste som er *avlaster* har et annet hovedarbeidsforhold. Det varierer om det er en full stilling eller en deltidsstilling. Det varierer også mye mellom kommunene hvor stor andel av avlasterne som har et hovedarbeidsforhold i kommunen, fra ingen til alle. Medianen som anslås er 25 prosent. 28 prosent av kommunene svarer at over halvparten av oppdragstakerne har et

arbeidsforhold i kommunene. Det er ikke vanlig at studenter er avlastere, ofte er det i så fall familiemedlemmer av bruker. Noen av avlasterne er pensjonister, det gjelder først og fremst besteforeldre som er avlaster for barnebarn.

Det varierer mellom kommunene hvor lett eller vanskelig det er å rekruttere støttekontakter og avlastere. Men en stor andel erfarer at det er ganske vanskelig, det gjelder særlig i små kommuner. I snitt er det 76 prosent som opplever at det er vanskelig å rekruttere støttekontakter, 80 prosent at det er vanskelig å rekruttere avlastere til avlastning i eget hjem og 85 prosent at det er vanskelig å rekruttere avlastere til avlastning i brukers hjem. Når kommunene rekrutterer avlastere er det svært ofte personer som er foreslått av bruker/brukers pårørende.

Alternative ordninger

Mange kommuner mener det kan være mulig å få til en ordning med fast ansatte *støttekontakter*, men det vil bli en mer rigid ordning. Fast arbeidstid medfører at brukerne får timer til fastlagt tid. I dag har mange brukere støttekontakt på kveld og i helger, men det vil bli vanskeligere å få til. Mange fast ansatte støttekontakter i små stillinger vil bli krevende for kommunen å følge opp. Dersom kommunene har noen få fast ansatte støttekontakter med mange brukere vil det gi lite rom for matching av støttekontakt og bruker.

Dersom det ikke er mulig å bruke oppdragskontrakter til støttekontakter mener mange av kommunene at alternativet er å ha gruppetilbud med ulike aktiviteter som ledes av støttekontakter (assistenter) i faste stillinger. For noen brukere vil et gruppetilbud fungere bra, men tiltaket vil være langt mindre individuelt tilpasset og en del vil ikke ønske å delta i tiltaket.

Svært mange kommuner mener at *avlastning* i private hjem ikke er mulig å organisere dersom det ikke kan brukes oppdragskontrakter, det gjelder særlig avlastning i avlasters eget hjem. Det begrunnes med at et ansettelsesforhold med sammenhengende arbeidstid over 48 timer er i strid med arbeidsmiljøloven, og det vil være vanskelig å organisere dette som turnus i avlasters hjem. Etersom avlastere i brukers hjem ofte jobber færre timer sammenhengende kan det være lettere å gjøre om disse oppdragene til arbeidsavtaler. Det er også lettere å se for seg avlastere som jobber turnus i brukers hjem enn i avlasters eget hjem.

Mange kommuner påpeker dessuten at en ordning med fast ansatte avlastere vil bli svært kostbar for kommunen, og at det dermed ikke vil være gjennomførbart. Alternativet til privat avlastning som de fleste trekker fram er avlastningsbolig. Ulempene med avlastningsbolig er at foreldre ofte ikke ønsker å bruke avlastningsbolig, siden bruker må forholde seg til mange personer og foreldre vurderer det som bedre for bruker å være i et privat hjem enn i en bolig/institusjon. Svært mange avlastere har en personlig relasjon til bruker. Det påpekes dessuten at det vil være kostbart for kommunene å etablere boliger og at det kan bli utfordrende å rekruttere personale.

Generelt mener kommunene at dersom det ikke er mulig å bruke oppdragskontrakter til støttekontakter og avlastere, vil det gå utover brukerne. Ordningen vil bli mindre fleksibel og brukerstyrt. Det vil være vanskeligere å

finne individuelt tilpassede løsninger. Mange kommuner har dessuten inntrykk av at mange oppdragstakere setter pris på den korte oppsigelsestiden og korte ansettelsesprosessen som gjelder for oppdragsforhold. Det påpekes også at det er få som vil ønske å jobbe i én til én situasjon i en full stilling. Kommunene vil miste en del av dem som i dag er støttekontakter/avløsere fordi de ikke kan ansette dem som allerede har et arbeidsforhold i kommunen.

Faste ansettelser vil stille krav til oppfølging i form av veiledning og medarbeidersamtaler med de ansatte, og det vil da være kommunen som må finne erstatninger ved fravær. Dersom brukers behov endres, kan kommunene bli sittende med arbeidsgiveransvar for personer de ikke har arbeidsoppgaver til. Dersom kommunene ikke kan bruke oppdragskontrakter vil alternative løsninger bli kostbare, og mange kommuner mener det vil føre til at terskelen for å motta tiltakene vil bli høyere.

1 Innledning

Retten til avlastning og støttekontakt er nedfelt i helse- og omsorgstjenesteloven og barnevernloven.

På oppdrag for KS har Proba samfunnsanalyse gjennomført en kartlegging av kommunenes bruk av oppdragskontrakter i organiseringen av tiltakene støttekontakter og avlastere etter helse- og omsorgstjenesteloven.

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Sosiale tjenester i kommunene skal omfatte avlastningstiltak og personlig assistanse, herunder støttekontakt, for personer og familier med særlig tyngende omsorgsarbeid, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2. Kommunens plikt til å yte slike tjenester fremgår av § 3-1. Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblemer, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.

For å oppfylle sine forpliktelser bruker mange kommuner tiltakene støttekontakt og avlaster. Flere organiserer tiltakene som oppdrag der vedkommende som utfører oppdraget har en oppdragskontrakt med kommunen. Oppdragstakere omfattes ikke av arbeidsmiljøloven og har dermed ikke samme rettigheter som arbeidstakere ansatt i kommunen.

Det vil bero på en konkret vurdering om den enkelte støttekontakt eller avlaster kan organiseres som et oppdragsstakerforhold eller arbeidstakerforhold. I og med at skillet mellom arbeidstaker og oppdragsstaker vil ha rettslig betydning i flere sammenhenger har KS ønsket å få kartlagt omfanget og bruken av oppdragsstakere og arbeidstakere som støttekontakter og avlastere, både i avlasters eget hjem og i brukers hjem.

Det har vært flere rettstvister knyttet til denne avgrensningen. Høyesterett avsa to dommer 20. mars 2013 med ulikt resultat om grensen mellom arbeidstaker og oppdragsstaker.

I juni i år skal Høyesterett igjen behandle en sak om grensen mellom oppdragsstaker og arbeidstaker.

FAFO gjennomførte en kartlegging av omfang og utbredelse av oppdragskontrakter i 2009. Kartleggingen fant at oppdragskontrakter var en utbredt praksis og brukes hyppig av norske kommuner til forskjellige funksjoner innenfor pleie og omsorg og barnevern (Andersen mfl., 2009). I kartleggingen svarte 93 av 99 kommuner at de alltid eller tilnærmet alltid bruker oppdragskontrakter for støttekontakter. For avlastere var andelen 88 av 99 kommuner. Det ble anslått at det fantes omtrent 23 000 oppdragsstakere i norske kommuner innenfor helse- og sosialsektoren og barnevern, av disse var omtrent 18 000 støttekontakter og vel 5 000 avlastere (ibid).

1.2 Problemstillinger

KS har ønsket mer kunnskap om omfanget av bruken av oppdragsforhold i organisering av tiltakene avlaster og støttekontakt, om kontraktens innhold med hensyn til arbeidstid og godtgjøring samt hvilke alternativer kommunene ser dersom de ikke kan organisere tiltakene som oppdrag.

Problemstillingene i utredningen har vært følgende:

- I hvilken grad kommunene organiserer tiltak som støttekontakt og avlaster etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3- 2 nr. 6, som arbeidsforhold eller oppdragsforhold?
- Hvor mange oppdragskontrakter kommunene har fordelt på støttekontakter og avlastere?
- Hva er godtgjøringen avlastere og støttekontakter får?
- Hvor stor andel av oppdragstakerne (fordelt på støttekontakter og avlastere) har også et ordinært arbeidsforhold i kommunen? Hva er stillingsstørrelsen for disse arbeidsforholdene?
- Hvor stor andel av oppdragstakerne er elever/studenter/pensjonister el.? Hvor stor andel av oppdragstakerne har et annet hovedarbeidsforhold enn arbeidet i kommunen?
- Hva er omfanget i timer per måned, for støttekontakter og avlastere? Hva er det lengste antall sammenhengende timer en avlaster har i kommunen?
- I hvilken grad er det mulig for kommunene å finne alternative ordninger for avlastning/støttekontaktforhold dersom disse ikke kan organiseres som oppdragsforhold?
- Hvilke utfordringer vil en endring fra oppdragstaker til arbeidstaker medføre?
- Hvor utfordrende er det å få rekruttert henholdsvis støttekontakter og avlastere? I hvilken utstrekning må kommunene selv skaffe støttekontakter og avlastere?

Når det gjelder avlastere er det i undersøkelsen skilt mellom avlastning i avlasters eget hjem og avlastning i brukers hjem.

1.3 Metode

Det finnes ikke registre som viser antall oppdragstakere i kommunene eller hvilken godtgjøring de mottar og antall timer de arbeider el.l. Vi har derfor samlet informasjon gjennom spørreundersøkelser til alle kommunene.

Kartleggingen er basert på spørreundersøkelser til alle kommuner, en intervjuundersøkelse til 30 kommuner/bydeler og gjennomgang av relevant statistikk.

Prosjektet er primært en kvantitativ kartlegging og spørreundersøkelser er godt egnet til å innhente informasjon fra mange respondenter. For å få en bedre forståelse av kommunenes bruk av oppdragskontrakter har vi i tillegg gjennomført en intervjuundersøkelse til et utvalg kommuner. I intervjuer er det

mulig å stille oppfølgingsspørsmål slik at informasjonen blir mer fullstendig, og intervjuobjektene kan gi mer nyanserte svar. Noen av problemstillingene i kartleggingen er dessuten vanskelig å innarbeide på en god måte i en spørreundersøkelse, og noen av spørsmålene har ikke vært mulig å svare på direkte, det vil si respondentene har måttet undersøke nærmere. Den type spørsmål egner seg best for intervjuundersøkelser. Intervjuundersøkelsen har derfor vært et viktig supplement til spørreundersøkelsen.

KS spilte inn forslag til et utvalg kommuner som vi kunne intervju innledningsvis. Vi brukte informasjon fra disse intervjuene til å utforme spørsmål i spørreskjemaene. Vi gjennomførte deretter spørreundersøkelsen og de øvrige intervjuene parallelt. Datainnsamlingen foregikk i mars-april 2016.

Både i intervjuundersøkelsen og spørreundersøkelsene la vi vekt på å få informasjon om:

- I hvilken grad kommunene organiserer støttekontakt og ulike typer avlastning (hos bruker og i avlasters eget hjem) som arbeidsforhold eller oppdragsforhold
- Antall oppdragskontrakter kommunen har fordelt på støttekontakter og ulike typer avlastning
- Omfang i timer pr. mnd. for oppdragskontrakter som støttekontakt og avlaster (hos bruker og i avlasters hjem). Både gjennomsnitt og hva som er vanligst.
- Antall sammenhengende timer i oppdragene som støttekontakt og avlaster (hos bruker og i avlasters hjem). Hva som er vanligst, hva som er gjennomsnitt og hva som er maks lengde på varigheten.
- Gjennomsnittlig godtgjøring pr time for oppdragstaker for de ulike typer tjenestene.
- Omfang av personer som tar oppdrag som støttekontakt eller avlaster som også har ordinære arbeidsforhold i kommunen, og omfang av oppdragstakere som har et annet hovedarbeidsforhold enn kommunen.
- Hvor vanlig det er at oppdragstakerne er elever/studenter/pensjonister el

Vi har også spurt om andre forhold knyttet til disse tiltakene, herunder om rekruttering av oppdragstakere, alternative ordninger for dagens tjenester, og om hvilke konsekvenser det vil ha for kvaliteten dersom tjenestene ikke kan organiseres som oppdrag:

- Hvilke alternative ordninger kommunene ser for avlastning/støttekontakt dersom disse ikke kan organiseres som oppdragsforhold.
- Hvilke utfordringer en endring fra oppdragstaker til arbeidstaker vil medføre for de ulike tjenestene
- I hvilken grad det er utfordrende å rekruttere støttekontakter, avlastere i eget hjem og i brukers hjem.
- I hvilken utstrekning kommunene selv må skaffe støttekontakter og avlastere
- Hvilke konsekvenser alternative ordninger kan få for kvaliteten på tjenestene

Spørreundersøkelser

Kartleggingen omfatter to spørreundersøkelser til kommunene. Én om hvordan kommunene organiserer tiltaket avlaster og en om hvordan kommunene organiserer tiltaket støttekontakt.

Undersøkelsene ble gjennomført via internettsystemet Survey-Xact. Vi sendte en e-post med link til spørreskjemaene til kommunene/bydelenes postmottak og ba vedkommende som mottok denne om å videresende undersøkelsen til rette vedkommende. E-posten ble sendt ut den 11. april.

Undersøkelsene ble sendt ut til alle 428 kommuner i Norge. I Oslo og Bergen ble undersøkelsen sendt ut til bydelskontorene. Til sammen mottok 444 respondenter undersøkelsen på mail. Det ble purret en gang. Bydelene i Oslo purret vi to ganger.

Til sammen svarte 226 kommuner (utenom Oslo) på undersøkelsen om avlastere, og 208 kommuner på undersøkelsen om støttekontakter. Det gir en svarprosent på henholdsvis 52,9 og 48,7 prosent. Det er imidlertid noen forskjeller i hvor komplette svarene er. Når det gjelder undersøkelsen om støttekontakter er det 176 av de 208 respondentene som har besvart hele spørreskjema. Resten har enten besvart deler av undersøkelsen (12 respondenter) eller kun besvart innledningen (20 respondenter). I undersøkelsen om avlastere er det 152 respondenter som har besvart hele spørreskjema, 32 har besvart deler og 42 har kun besvart den første delen (organisering av tiltakene). Dette medfører at svarprosenten ikke er like høy for alle spørsmålene.

Tabell 1 nedenfor viser fordelingen av kommunene etter kommunestørrelse i spørreundersøkelsene (utenom Oslo) og i hele landet. Vi har en liten overrepresentasjon av store kommuner i datamaterialet fra spørreundersøkelsene, men utover det er fordelingen representativ.

Tabell 1: *Fordeling av kommuner (utenom Oslo) etter kommunestørrelse (i prosent)*

Innbyggere	0-4 999	5000-9 999	10 000-19 999	20 000-49 999	Minst 50 000
Spørreundersøkelse om avlastere	50,0	20,8	12,4	12,8	4,0
Spørreundersøkelse om støttekontater	48,6	20,2	14,9	12,5	3,8
Hele landet	52,7	20,8	13,8	9,4	3,3

I Oslo svarte ni bydeler på undersøkelsen om støttekontakter og ni bydeler på undersøkelsen om avlastere. Når det gjelder undersøkelsen om avlastere er det kun to av bydelene som har besvart hele undersøkelsen. Svarene fra Oslo er holdt utenfor analysene ettersom det er et annet tariffområde. I rapporten redegjør vi for respondentene fra Oslos svar der de viser at praksis i Oslo skiller seg ut i forhold til resten av datamaterialet.

Intervjuer

Vi gjennomførte intervjuer med 30 kommuner/byeler. KS foreslo noen kommuner vi kunne intervjuer innledningsvis. Deretter valgte vi kommuner på bakgrunn av kommunestørrelse og geografisk plassering samt informasjon fra KOSTRA om antall brukere som mottok avlaster- og støttekontaktjenester. Vi ønsket at kommunene vi intervjuet skulle være mest mulig representative.

Vi henvendte oss til kommunene på telefon og ba om å få opplyst hvem i kommunen vi kunne kontakte for å få oversikt over bruken av oppdragskontrakter innenfor hvert av de to tjenesteområdene. En av kommunene vi kontaktet ønsket ikke å være med på undersøkelsen, de øvrige sa ja.

Når det gjelder forvaltning av tiltakene avlaster og støttekontakt varierer det hvor mange instanser som har ansvar for forvaltning av tjenestene. I de større kommunene er ofte støttekontakt- og avlastertjenester organisert hver for seg. Det er også vanlig at ansvaret for tjenestene til barn/unge og voksne ligger i to forskjellige enheter under kommunens helse- og omsorgstjenester¹. I små kommuner hvor målgruppen er liten og oversiktlig, er ansvaret ofte lagt til en instans. I de største byene er det bydelskontorer som forvalter tiltakene. For å få en fullstendig oversikt må alle bydelsadministrasjonene svare.

Ettersom informasjon om bruk og utbredelse av støttekontakter og avlastere ofte finnes hos forskjellige instanser i kommunen har det vært tidkrevende å finne fram til og avtale intervjuer med alle relevante aktører. I praksis har vi i de fleste kommunene intervjuet flere enn én person, det vil si en person som har ansvar for avlastertjenester og en person som har ansvar for støttekontaktjenester. I en del av kommunene gjennomførte vi ett intervju. I en kommune har vi gjennomført tre intervjuer.

Vi gjennomførte totalt 43 intervjuer i 30 kommuner/bydeler.

Registerdata

Kartlegging av eksisterende registerdata fra SSB (KOSTRA) og KS (PAI-registeret) var ment å være et supplement til vår egen datainnsamling og skulle, så langt det er mulig, bidra til å belyse situasjonen rundt kommunenes bruk av avlastere og støttekontakter ytterligere.

Statistikken fra SSB på dette området sier ikke noe om bruk av oppdragskontrakter eller hvor mange som jobber i funksjonene avlaster og støttekontakt. Det statistikken derimot viser er antall tjenestemottakere for de to tjenestene, på kommunenivå og fordelt etter alder. Statistikken skiller ikke på om tjenestene er gitt etter helse- og omsorgstjenesteloven eller barnevernloven. Dette begrenser muligheten for en fruktbar sammenligning med tall i vårt

¹ I tillegg har kommunene støttekontakter og avlastere etter barnevernstjenesteloven. Vårt inntrykk er ansvaret for forvaltningen av disse tjenestene som regel ligger i barneverntjenesten eller under Kultur og fritid.

datagrunnlag.

PAI-registeret skal inneholde informasjon om alle ansatte i kommunene på rapporteringstidspunktet. Vår spørreundersøkelse tyder på det er noen flere som har arbeidsavtaler enn det PAI-registeret viser. Dette har sammenheng med at støttekontakter og avlastere ikke er en del av Hovedtariffavtalen og kommunene er dermed heller ikke pliktig å inkludere disse når de rapporterer til PAI-registeret. Det kan også skyldes at de ikke har noen arbeidsavtale på rapporteringstidspunktet. PAI-registeret inneholder også noe informasjon om oppdragstakere, men kommunene er ikke pliktige til å rapportere tall over oppdragstakere, og som en konsekvens av det er statistikken mangelfull. Ettersom statistikken i PAI-registeret er mangelfull, er det begrenset hva vi kunne bruke registeret til.

2 Kommunenes bruk av avlastere og støttekontakter

2.1 Hvor utbredt er tiltakene støttekontakt og avlaster?

Støttekontaktordningen

Støttekontaktordningen² er et tilbud til de som på grunn av funksjonshemming eller andre helsemessige utfordringer har behov for assistanse eller tilrettelegging i fritiden. Tjenesten kan benyttes av både barn og voksne som trenger hjelp og støtte til å oppleve en meningsfylt fritid. Ordningen har fokus på å bryte isolasjon og øke sosialt samvær og deltakelse i ulike sosiale, kulturelle eller fysiske aktiviteter.

Det stilles vanligvis ingen formelle kvalifikasjonskrav til støttekontakter og ordningen skal derfor ikke benyttes til å dekke krevende omsorgsbehov. Støttekontakten skal for eksempel ikke bistå med praktiske gjøremål i dagliglivet, som for eksempel husarbeid eller handling. Støttekontakten har ofte rollen som en "venn" og opptrer ofte som ledsager på ulike fritidsaktiviteter som for eksempel å gå på kafé, kino, bibliotek eller andre ulike arrangementer.

Avlasterordningen

Avlastning er en ordning som har til hensikt å avlaste foreldre eller pårørende som har særlig tyngende omsorgsarbeid for barn/unge med funksjonshemming eller andre helsemessige utfordringer. Voksne personer som har behov for avlastning mottar ofte dette gjennom en plass på en avlastningsbolig eller institusjon. Det er sjelden at avlastning for voksne ytes i private hjem. Avlastning er en tjeneste som ytes i tillegg til tjenester den omsorgstrengende ellers mottar. Tjenesten skal hindre utmatting og gjøre det mulig for foreldre å delta i de vanlige samfunnsgoder og aktiviteter. Det vanligste er at avlasteren tar barnet ut av hjemmet og fungerer som en vanlig omsorgsperson når han/hun utfører arbeidet.

Målgruppen er i varierende grad avhengig av praktisk og/eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål. Omfanget av den hjelpen avlaster skal gi henger sammen med hjelpebehovet til brukeren.

Det finnes to ulike former for avlastningstilbud i private hjem. Avlastning i eget hjem brukes her som betegnelse på avlastning der bruker er sammen med avlaster og eventuell familie i dennes private hjem. Avlaster er i mange tilfeller et familiemedlem eller har en relasjon til barnet fra barnehagen eller skolen.

² Jf informasjon om støttekontakter og avlastere på www.hdir.no

Den andre formen betegnes her som avlastning i brukers hjem, som innebærer at avlaster kommer hjem til tjenestemottaker.

2.1.1 I hvilket omfang bruker kommunene tiltaket støttekontakt?

Tall fra KOSTRA og spørreundersøkelsen

Ifølge KOSTRA var det i 2014 tilsammen 30 893 personer som hadde vedtak om støttekontakt etter helse- og omsorgstjenesteloven. Brukerne var fordelt på 390 kommuner, noe som utgjør 91 prosent av alle kommuner. I følge KOSTRA utgjør personer over 18 år 80 prosent av alle som har vedtak om støttekontakt.

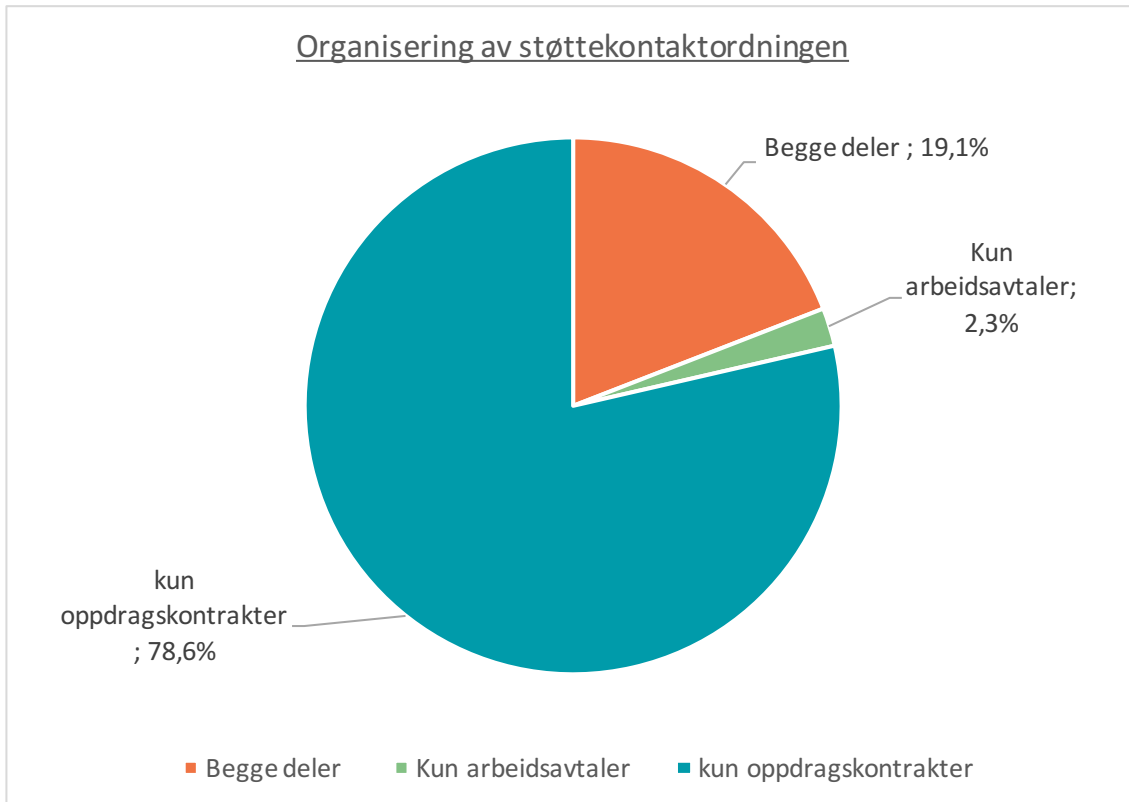
I vår spørreundersøkelse svarte alle respondentene at de bruker tiltaket støttekontakt. Når andelen i vår undersøkelse er noe høyere enn det tallene fra KOSTRA viser, skyldes det sannsynligvis at kommunene som ikke bruker tiltaket har valgt å ikke svare på undersøkelsen. En annen årsak er at kommuner med færre enn 5 tjenestemottakere holdes utenfor statistikken til SSB. Støttekontaktordningen er uansett et svært utbredt tiltak.

Hvordan organiseres tiltaket?

Den vanligste tilknytningsformen blant støttekontakter er oppdragskontrakter. I spørreundersøkelsen svarer 79 prosent at de kun bruker oppdragskontrakter, mens 19 prosent svarer at de bruker både oppdragskontrakter og arbeidsavtaler. Blant de kommunene som bruker begge tilknytningsformer svarer 95 prosent at oppdragskontrakter er det de bruker oftest. Det er veldig få kommuner som kun bruker arbeidsavtaler. Blant våre respondenter på spørreundersøkelsen er det vel 2 prosent som har dette som eneste tilknytningsform. Figur 1 nedenfor viser organisering av støttekontaktordningen i kommunene.

Figur 1

Organisering av støttekontaktordningen i kommunene. (Prosentvis svarfordeling)



I spørreundersøkelsen har vi spurt om kommunene bruker arbeidsavtaler, men vi har ikke kartlagt hvor mange ansatte de har med arbeidsavtaler. I intervjuundersøkelsen fant vi at arbeidsavtaler brukes svært sjeldent. Det var bare én av kommunene i vår intervjuundersøkelse som hadde støttekontakter på arbeidsavtale. Denne kommunen brukte for øvrig oppdragskontrakter til de støttekontaktene som hadde et annet arbeidsforhold i kommunen.

I følge PAI-registeret var det 9 kommuner som hadde støttekontakter ansatt i kommunen per 1. desember 2015. Til sammen er det rapportert om 21 stillinger som støttekontakter. Vår spørreundersøkelse tyder på det er noen flere som har arbeidsavtaler som støttekontakter enn det PAI-registeret viser. Dette har sannsynligvis sammenheng med at støttekontakter og avlastere ikke er en del av Hovedtariffavtalen og kommunene er dermed heller ikke pliktig å inkludere disse når de rapporterer til PAI-registeret.

En del av kommunene har i tillegg til støttekontakter, aktivitetsgrupper som ledes av fritidskontakter. Aktivitetsgruppene har et fast ukentlig tilbud. Brukere som har vedtak om støttekontakt får tilbud om å delta i disse gruppene, og kan bruke vedtaket om støttekontakt til enten individuell støttekontakt eller deltakelse i aktivitetstilbud, eventuelt begge deler. Vårt inntrykk fra intervjuundersøkelsen er at fritidskontakter ofte er ansatte i kommunen, som regel på deltid. Men intervjuundersøkelsen viste også at det er en del

kommuner som har ordninger med fritidskontakter/støttekontakter som leder grupper med brukere og som har oppdragskontrakter.

I flere (tre) av kommunene vi intervjuet som hadde aktivitetsgrupper ledet av en støttekontakt på oppdragskontrakt, var det diskutert å gjøre disse kontraktene om til ansettelsesforhold.

Hvor mange personer arbeider som støttekontakt?

Totalt 189 kommuner har oppgitt antall personer som arbeider som støttekontakter i deres kommune. Fordelt på disse kommunene er det til sammen 9 867 personer som arbeider som støttekontakter etter vedtak i helse- og omsorgstjenesteloven, enten som arbeidstaker eller oppdragstaker. De kommunene som har svart på spørsmål om antall støttekontakter representerer kommuner med til sammen 2 211 000 innbyggere.

Antall støttekontakter i en kommune varierer med kommunestørrelse. Vi har kombinert opplysningene om antall støttekontakter i kommunen fra spørreundersøkelsen med innbyggertall fra SSB. Dette viser at det er flere støttekontakter per innbygger i de aller minste kommunene, og at andelen avtar med kommunestørrelse.

Omfang støttekontakt på oppdragskontrakt

Intervjuundersøkelsen tyder på at det er relativt vanlig å ha flere enn ett oppdrag som støttekontakt. Intervjuobjektene forteller at ganske mange har to brukere, selv om det er vanligst å ha en. Svært få har flere enn to brukere, men enkelte kan ha mange brukere.

Vi forsøkte også å kartlegge antall kontrakter per oppdragstaker i spørreundersøkelsen, men det kan se ut til at en del respondenter kan ha misforstått spørsmål om antall kontrakter.

2.1.2 I hvilket omfang bruker kommunene tiltaket avlaster?

Ifølge KOSTRA var det i 2014 tilsammen 7 713 mottakere av tjenesten. Dette gjelder avlastning utenfor institusjon. Ifølge KOSTRA var barn og unge under 18 år den største mottakergruppen av tjenesten avlastning, de utgjør 73 prosent av alle tjenestemottakerne.

Brukerne var fordelt på 257 kommuner, noe som utgjør 60 prosent av alle kommuner i Norge. I spørreundersøkelsen vår svarte 94 prosent av respondentene at de bruker tiltaket avlastning i avlasters eget eller brukers hjem. Det er grunn til å tro at mange av de kommunene som ikke bruker avlaster ikke har svart på undersøkelsen.

Totalt oppgir respondentene i spørreundersøkelsen at de har 2 761 personer som jobber som avlastere i private hjem, dette er fordelt på 164 kommuner. Disse kommunene har til sammen 2 352 000 innbyggere. KOSTRA-tallene omfatter flere større kommuner enn det respondentene i vår spørreundersøkelse gjør. Det kan være en forklaring på at antall

tjenestemottakere er såpass mye høyere enn antall avlastere kommunene har rapportert om i vår undersøkelse.

Intervjuundersøkelsen tyder på at majoriteten av avlasterne har ett oppdrag, mens enkelte har to oppdragsforhold. Det er også en del som har oppdrag både som avlaster og støttekontakt. I spørreundersøkelsen forsøkte vi også å kartlegge hvor mange oppdragsforhold den enkelte avlaster har, men det ser ut til at en del av respondentene har misforstått spørsmålet.

Avlastning i eget hjem og avlastning i brukers hjem

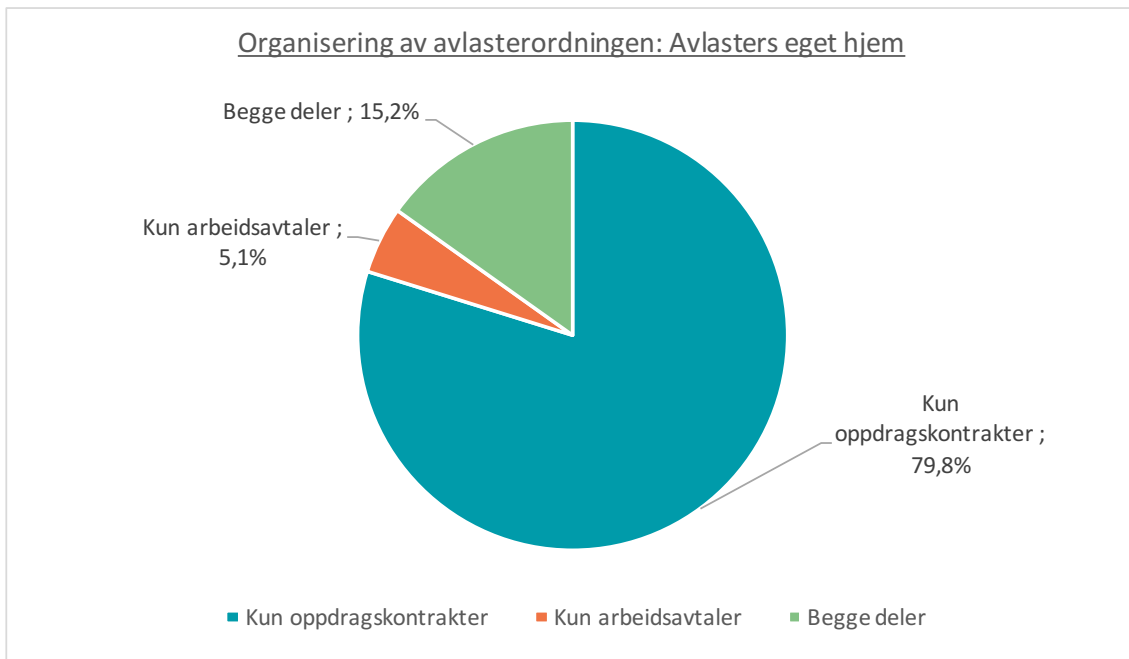
Avlastning i avlasters eget hjem er langt vanligere enn avlastning i brukers hjem. I intervjuundersøkelsen var det mange kommuner som kun hadde avlastning i avlasters eget hjem, og de som hadde begge former for avlastning brukte ofte avlastning i brukers hjem kun overfor enkelte brukere. Det dreier seg ofte om brukere som får tildelt mange timer avlastning. Det kan også være praktiske årsaker som gjør at avlastningen er enklest å gjøre i brukers hjem, det kan for eksempel være medisinsk utstyr i hjemmet som er nødvendig å ha ved overnatting. I intervjuene framgikk det at brukere med mange avlastningstimer, ofte har flere enn en avlaster.

Det er tilsammen 209 respondenter som svarer på spørsmål om hvilke avlastningsformer de har. Alle kommunene som har svart at de har privat avlastning bruker tiltaket avlastning i avlasters eget hjem, mens 71 prosent også har også avlastning i brukers hjem. Ingen av respondentene svarer at de kun har avlastning i brukers hjem.

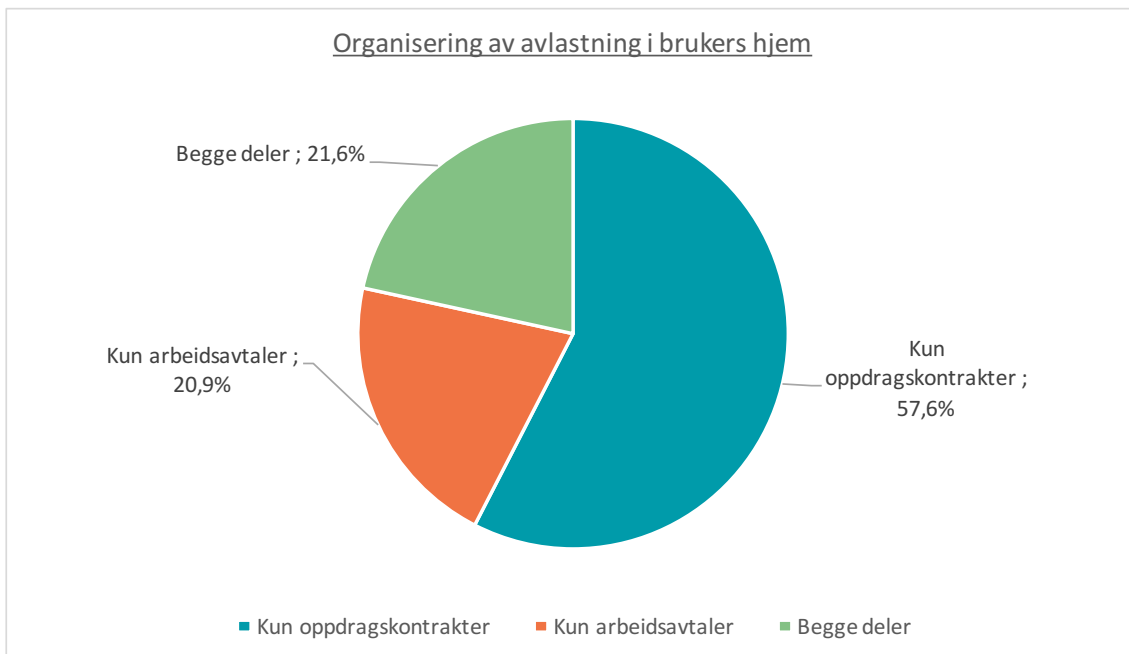
Hvordan organiseres tiltaket?

Figur 2 og 3 nedenfor viser hvordan kommunene organiserer avlasterordningen.

Figur 2 Organisering av Avlastning i avlasters eget hjem i kommunene. (Prosentvis svarfordeling)



Figur 3 Organisering av avlastning i brukers hjem i kommunene. (Prosentvis svarfordeling)



Avlasters eget hjem

I spørreundersøkelsen svarer nær 80 prosent av kommunene at de kun bruker oppdragskontrakter og 15 prosent svarer at de bruker både oppdragskontrakt og arbeidsavtaler som tilknytningsform for avlastning i avlasters eget hjem. Det

vil si at 5 prosent av respondentene svarer at arbeidsavtaler er eneste tilknytningsform.

Spørreundersøkelsen var lagt opp slik at de som kun brukte arbeidsavtaler ikke fikk opp spørsmålene om arbeidstid. Vi har derfor ikke grunnlag for å si noe om kommunenes løsning er i strid med arbeidstidsbestemmelsene. I intervjuene var de svært få som brukte arbeidsavtaler ved avlastning i avlasters eget hjem.

Én av kommunene vi intervjuet svarte at de hadde noen avlastere med arbeidsavtale, men sluttet med det fordi ordningen ikke ga nok fleksibilitet til de pårørende. I dag bruker denne kommunen arbeidsavtaler kun når arbeidet krever spesiell kompetanse. Intervjuundersøkelsen viste dessuten at enkelte kommuner har funnet løsninger som involverer fast ansatte for å løse avlasteroppdrag. I ett tilfelle fikk for eksempel en fast ansatt vernepleier arbeidet i sin ordinære stilling redusert med 20 prosent for å arbeide som avlaster noen døgn i måneden. I dette tilfellet var det nødvendig at avlaster hadde en spesifikk kompetanse.

Brukers hjem

Når det gjelder avlastning i brukers hjem brukes arbeidsavtaler i større grad enn ved avlastning i avlasters eget hjem. 20 prosent av de kommunene som bruker avlastning i brukers hjem oppgir at arbeidsavtaler er eneste tilknytningsform. Oppdragskontrakter brukes som eneste tilknytningsform i 58 prosent av kommunene, og resten (22 prosent) svarer at de bruker begge tilknytningsformer. Av de som bruker begge former er oppdragskontrakter mest vanlig.

Bruk av arbeidsavtaler

Spørreundersøkelsen viser at noen kommuner har arbeidsavtaler med avlastere, det gjelder særlig avlastere i brukers hjem. I hvor stor grad denne avlastningen skjer i kombinasjon med andre arbeidsoppgaver (del av en stilling) vet vi ikke. Dersom vi sammenligner med data fra PAI-registeret viser registeret at det ikke er flere enn 3 kommuner som rapporterte om ansatte med stillingskode avlaster per 1. desember 2015. Til sammen gjaldt det 21 stillinger. Disse stillingene kan også omfatte avlastere som arbeider i avlastningsbolig. Som beskrevet tidligere er ikke kommunene pliktige til å inkludere støttekontakter og avlastere når de rapporterer til PAI-registeret, det er derfor sannsynligvis flere som har arbeidsavtale som avlaster enn det PAI-registeret viser.

Bruk av arbeidsavtale i Oslo kommune

Bydelene i Oslo skiller seg noe ut i forhold til bruk av arbeidskontrakter for avlastere.. Omtrent 45 prosent av bydelene som har svart på spørsmålet, oppgir at de kun bruker oppdragskontrakter ved avlastning i avlasters hjem, sammenlignet med 80 prosent i resten av landet. Resten (55 prosent) bruker begge tilknytningsformer for avlastere i eget hjem. Av disse svarer imidlertid alle at oppdragskontrakter er mest vanlig

Når det gjelder avlastning i brukers hjem viser vår undersøkelse at det mer vanlig å bruke arbeidsavtaler for avlastere i brukers hjem i Oslo, sammenlignet med resten av landet. Av 11 bydeler som har besvart spørsmålet svarer 5 at arbeidsavtaler er eneste tilknytningsform, sammenlignet med 20 prosent i resten av landet. Når det gjelder bruk av oppdragskontrakter svarer en av bydelene at dette er eneste tilknytningsform mens andelen i resten av landet er 58 prosent.

Vi har intervjuet medarbeidere i en bydel i Oslo. De uttrykker at Oslo kommune har gjennomgått sine oppdragsavtaler og utarbeidet nye retningslinjer for bruk av oppdragskontrakter som følge av høyesteretts avgjørelser. Denne bydelen bruker oppdragsavtaler for avlastere og støttekontakter i helse- og omsorgstjenesten, men i oppdragsforholdene legges det vekt på at kommunen ikke har noen styringsrett og det skal stå i kontrakten. Det er familien og avlaster/støttekontakt som avtaler. Oppdragstaker skal ha stor grad av autonomi. Bydelen sier også at dersom avlastere på oppdragskontrakt ønsker arbeidsavtale, skal de få dette.

2.1.3 Hvorfor bruker kommunene oppdragskontrakter?

Det er flere grunner til at kommunen velger å bruke oppdragskontrakter til avlastere og støttekontakter. En gjennomgående forklaring er hensynet til pårørende og brukers medvirkning i forhold til hvilken person som skal utføre arbeidet, og brukers selvbestemmelse over når og hvordan han eller hun ønsker å benytte seg av tjenesten. Denne fleksibiliteten og innflytelsen over personvalget er ikke mulig å ivareta i et arbeidsforhold, fordi det stiller strengere kriterier både i forhold til kvalifikasjoner og forutsigbarhet i arbeidstid.

I mange tilfeller er avlaster eller støttekontakt en person som er i slekt med bruker eller har en relasjon til bruker gjennom sin vanlige jobb, for eksempel i barnehagen eller SFO. Når en oppdragstaker har en full stilling i kommunen vil vedkommende ha krav på overtid dersom arbeidet som avlaster eller støttekontakt skal gjennomføres innenfor en arbeidskontrakt. Overtid kan imidlertid ikke gjøres til en fast ordning.

I intervjuundersøkelsen vises det også til at mange som jobber som støttekontakter og avlastere ønsker å gjøre en sosial innsats som ikke er økonomisk motivert. To-tre av kommunene påpeker dessuten at mange støttekontaktoppdrag dreier seg om veldig få timer.

2.2 Innholdet i oppdragskontraktene

En viktig problemstilling i prosjektet har vært å kartlegge omfanget i arbeidstimer til de som utfører tjenestene avlaster og støttekontakt på oppdrag. Det har særlig vært viktig å kartlegge antall sammenhengende timer oppdraget varer.

Det er lagt spesielt vekt på avlastningsordningen fordi arbeidets omfang i de fleste tilfeller er mye lengre enn for støttekontakter.

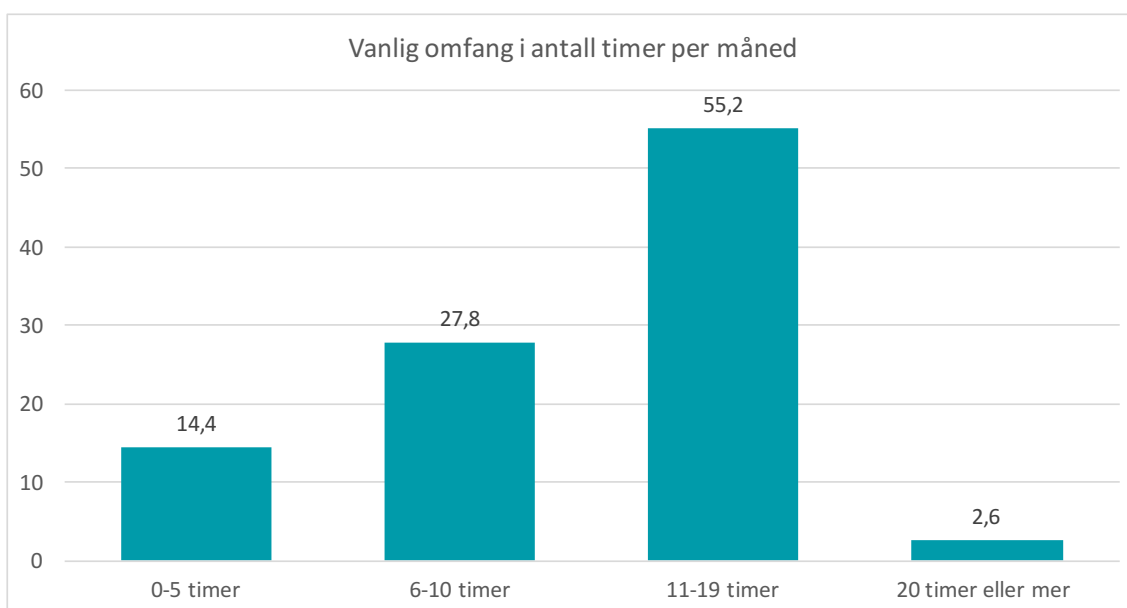
2.2.1 Omfang i timer og døgn

Støttekontakt

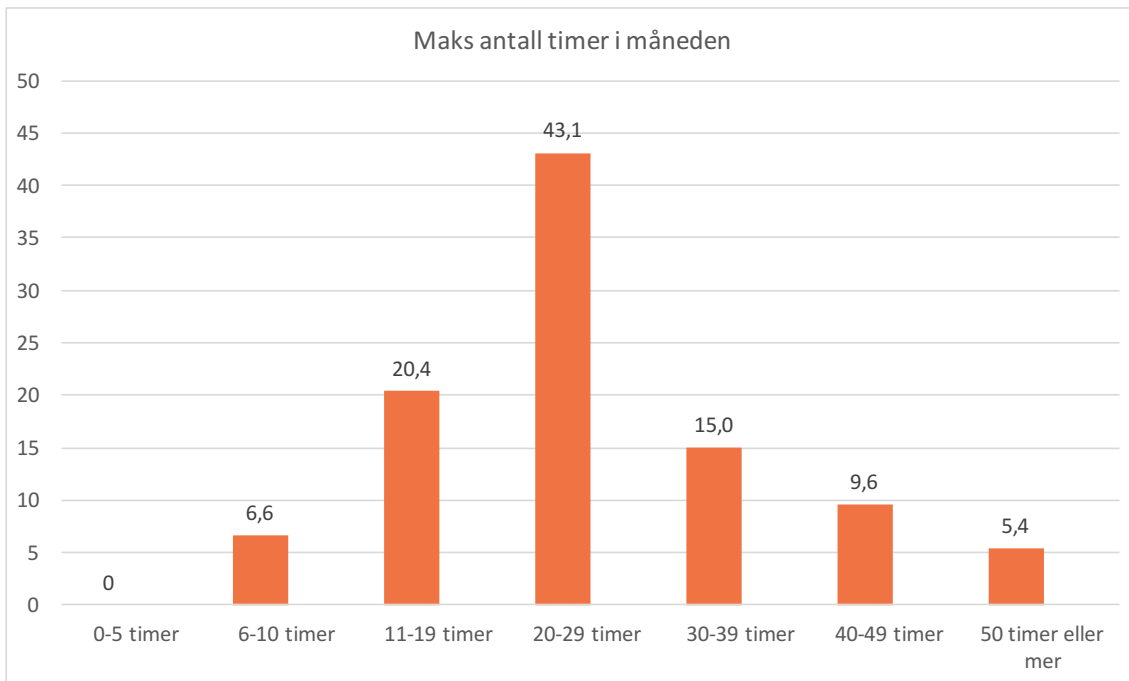
Timetallet til brukerne varierer med hjelpebehovet til den enkelte. Kommunene overlater til bruker og støttekontakt å bestemme hvordan timene skal disponeres innenfor den enkelte måned. 55 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen svarer at vanlig omfang i timer per måned ligger mellom 11 og 19 timer. Det vanligste er 12 timer i måneden. Noen kommuner vedtar antall timer per uke. De svarer at vanlig omfang er 2-4 timer i uken. Enkelte kommuner oppgir at de har stor variasjon mellom oppdragene og at de største og mest krevende oppdragene er på 25 timer i måneden, det vil si i overkant av seks timer i uken.

Våre funn i spørreundersøkelsen når det gjelder omfang i timer i oppdragene som støttekontakt samsvarer med statistikken over tildelte timer i disse tjenestene i IPLOS (SSB-rapport 42/2015). Denne statistikken viser blant annet at 80 prosent av brukerne som har støttekontakt får tildelt mellom 2 og 5 timer i uken.

Figur 4 Vanligst antall timer i måneden i oppdrag som støttekontakt. (Prosentandel av kommunene som svarer i de ulike intervallene)



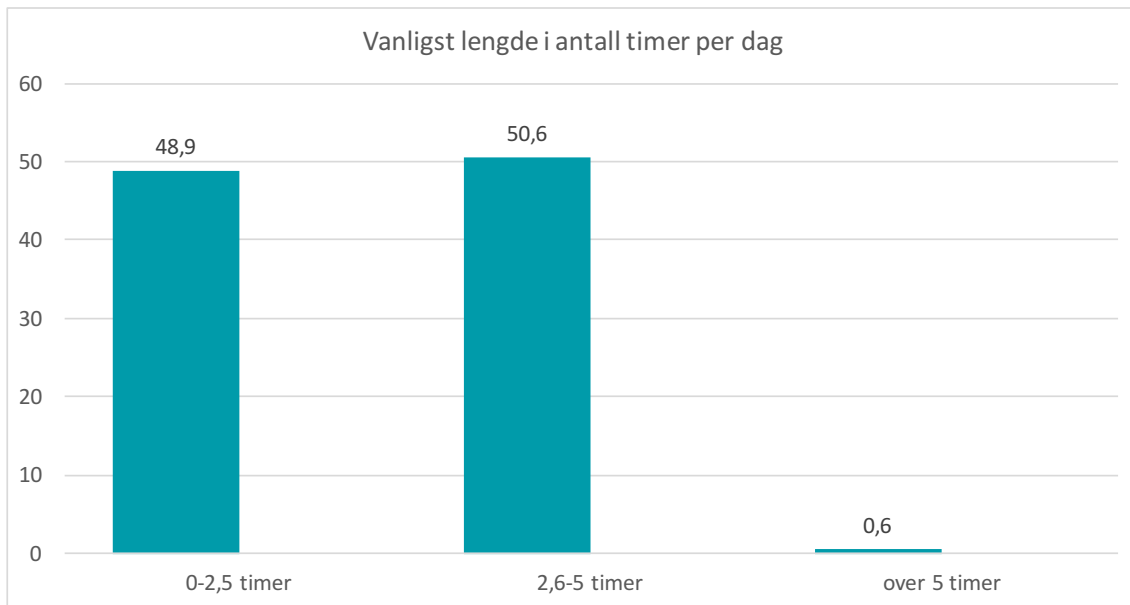
Figur 5 Maks antall timer i måneden i oppdrag som støttekontakt. (Prosentandel av kommunene som svarer i de ulike intervallene)



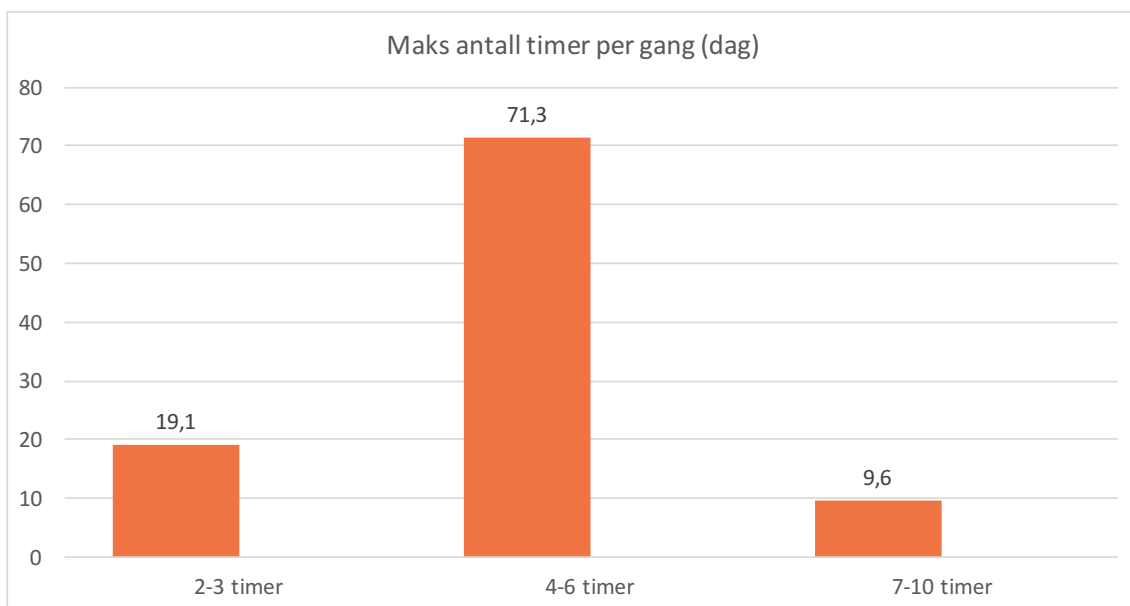
Det er ofte opp til bruker og støttekontakten å avtale hvordan timene som er innvilget den måneden skal disponeres. Timetallet per gang kan variere etter hvilke aktivitet som står på dagsorden. Noen kommuner forteller at det hender at støttekontakt og bruker sparer opp timer og for eksempel reiser på en dagstur til nærmeste by. Andre kan ha en litt lengre arbeidsøkt hvis de for eksempel skal på konsert med bruker.

Det maksimale antall sammenhengende timer per dag kan variere en del. Variasjonen henger til dels sammen med brukernes behov eller hvilke aktiviteter det er lagt opp til når de møtes. I spørreundersøkelsen ble kommunen spurt om å oppgi vanligste og maks antall timer per gang i et oppdrag som støttekontakt. Svarene er oppsummert i figur 6 og 7 nedenfor. Maks antall timer per gang varierer mellom 2 og 10 timer, men ligger som oftest mellom 4 og 6 timer per gang. Gjennomsnittet og medianen er 5 timer per gang.

Figur 6 Vanlig antall timer per gang (dag) i oppdrag som støttekontakt. (Prosentandel av kommunene som svarer i de ulike intervallene)



Figur 7 Maks antall timer per gang (dag). (Prosentandel av kommunene som svarer i de ulike intervallene)



De fleste av kommunene vi intervjuet mente at et støttekontaktoppdrag sjelden overstiger 26 timer i måneden. Informantene mente at dersom behovet var større ville kommunen vurdere andre mer omfattende tjenester, som for eksempel brukerstyrt personlig assistent (BPA). Støttekontakten skal i prinsippet ikke utføre tunge oppgaver og det vil derfor ikke være aktuelt med store støttekontaktoppdrag.

Gjennom kommentarer i spørreundersøkelsen fremgår det imidlertid at enkelte kommuner bruker støttekontaktordningen på en utypisk måte, for eksempel som besøkshjem. I slike tilfeller blir timetallet i måneden og antall sammenhengende timer per gang langt høyere enn det som er vanlig.

Avlastere

Brukerne får vedtak om et antall timer de kan få avlastning. Disse timene kan brukes timebasert eller døgnbasert. Antall avlastningstimer kommunen innvilger er avhengig av bruker/nærstående behov og det er relativt stor variasjon i antall timer den enkelte får innvilget.

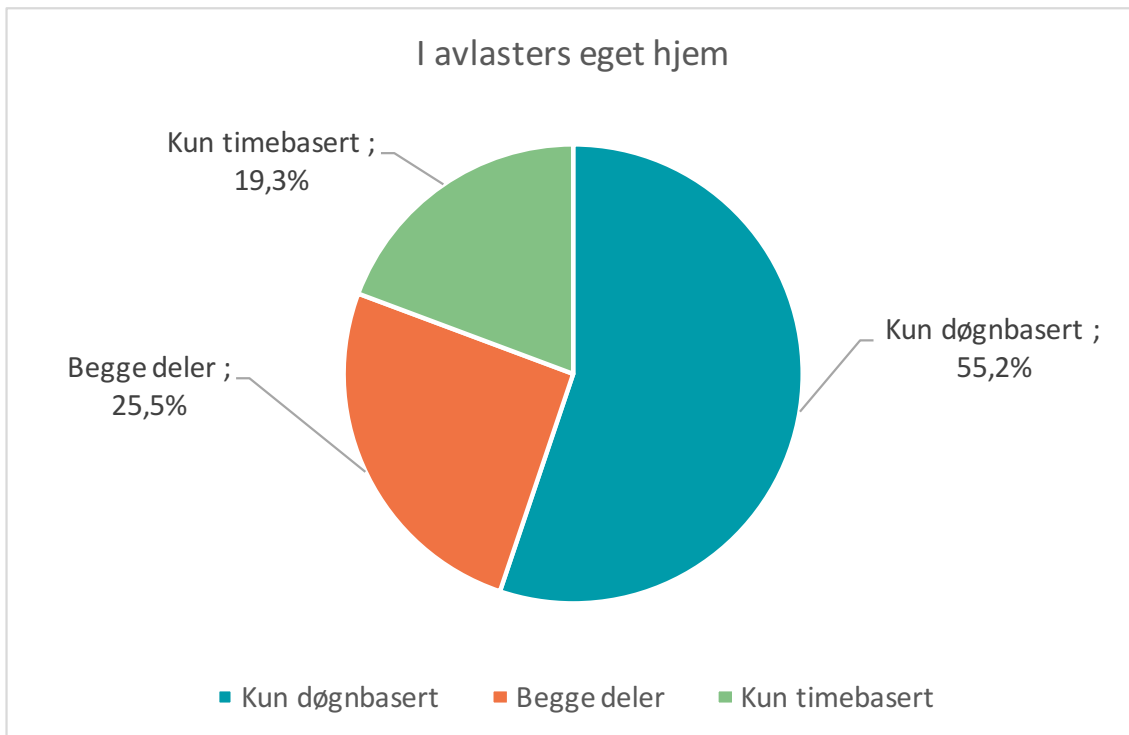
Det totale månedlige rammen for avlastningen (i timer) i de enkelte oppdragene fremkommer av kontrakten, men de fleste kommuner lar det være opp til bruker/avlaster å definere hvordan timene skal disponeres. Intervjuundersøkelsen viser at kommunene stort sett ønsker at timene skal brukes innenfor en måned, men at det er mulig å søke om å overføre timer til en annen måned.

Dersom bruker ønsker døgnavlastning sammenfaller ikke antall timer oppdragstaker er til stede med antall timer som godtgjøres. Det vil si en del av timene anses som hvilende og blir ikke godtgjort. Et visst antall timer tilsvarer et døgn. Fra spørreundersøkelsen ser vi at det varierer relativt mye hvor mange timer som tilsvarer et døgn (se omtale i avsnitt 2.2.2).

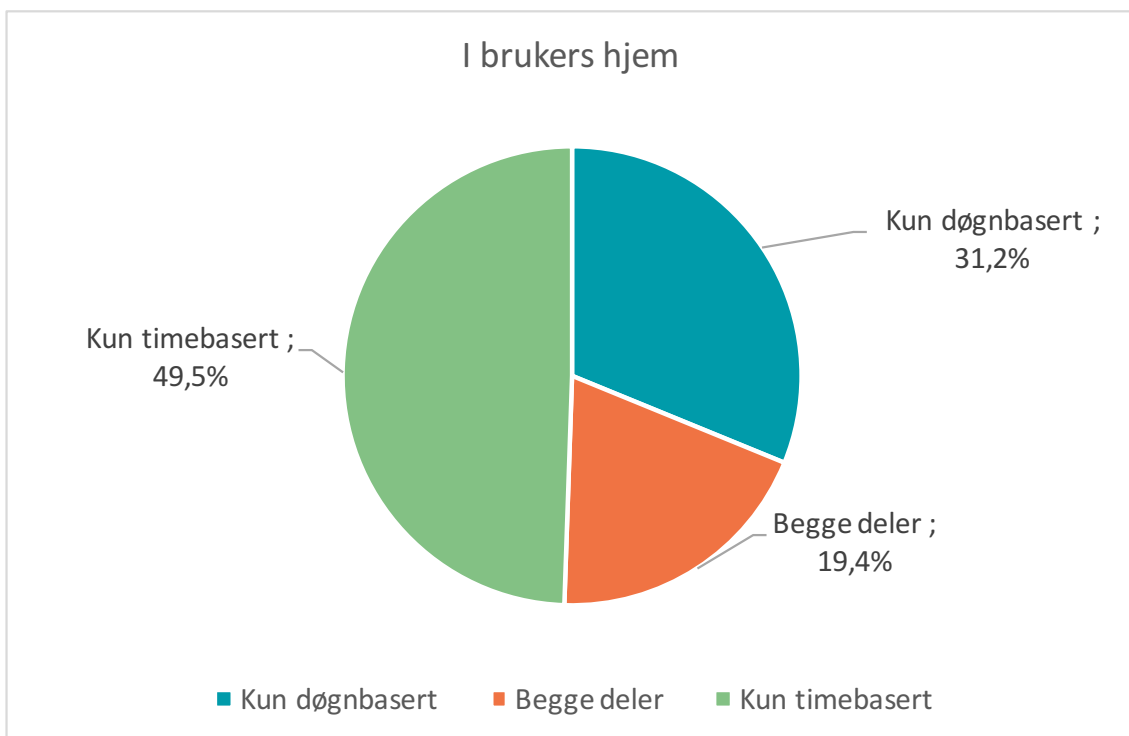
Døgnavlastning er den mest utbredte formen for avlastningshjelp. I spørreundersøkelsen svarer vel 80 prosent av de som har avlastning i avlasters eget hjem at de har avlastning på døgnbasis. En tredjedel av disse har også avlastning på timesbasis. Blant de som har avlastning i brukers hjem bruker i overkant av halvparten døgnavlastning, de øvrige har kun timebasert avlastning. 38 prosent av de som har døgnbasert avlastning har både avtaler med timebasert og døgnbasert avlastning. Figur 8 og 9 nedenfor illustrerer denne fordelingen for henholdsvis avlastning i avlasters eget hjem og avlastning i brukers hjem.

Avlastning en helg i måneden (eller hver tredje helg) er det vanligste.

Figur 8 Avlastningsformer i kommunene – Avlastning i avlasters eget hjem. (Prosentvis svarfordeling)



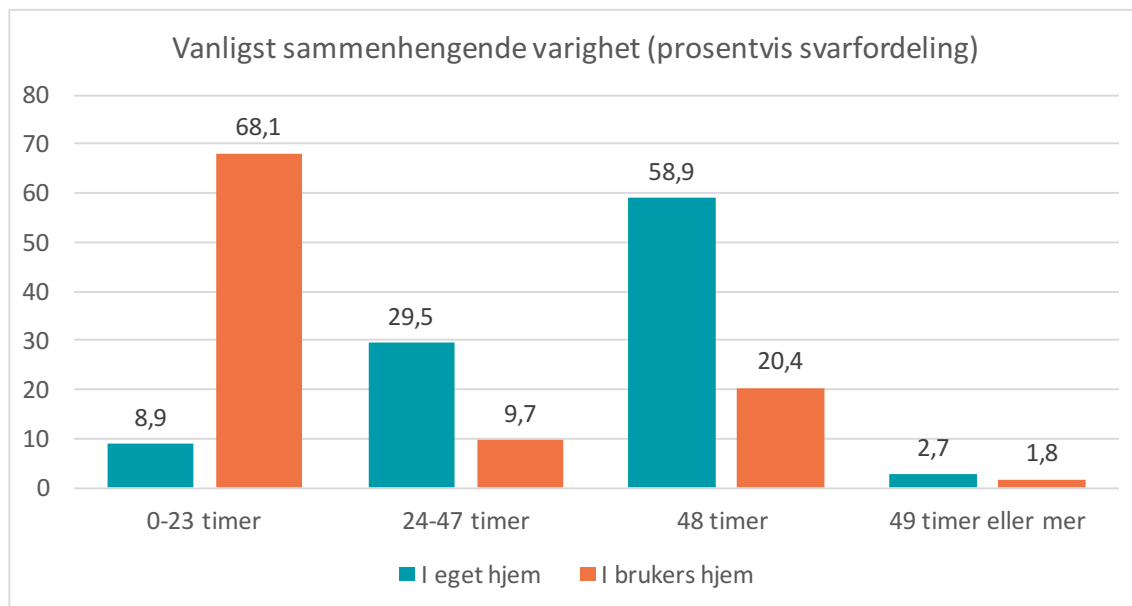
Figur 9 Avlastningsformer i kommunene - Avlastning i brukers hjem. (prosentvis svarfordeling)



Vanligste varighet

Spørreundersøkelsen viser at ved avlastning i avlasters eget hjem er vanligst sammenhengende varighet 48 timer. Nærmere 60 prosent av kommunene svarer at vanligst lengde på avlastning i avlasters eget hjem er 48 timer. Inntrykket fra intervjuene er at dette også er vanligste antall sammenhengende timer. De fleste av informantene sa at vanlig varighet var to døgn, men at det ikke var uvanlig at avlastningen varte fra fredag ettermiddag til mandag morgen. Spørreundersøkelsen viser at det kun er 4 kommuner som svarer at *vanligste* lengde på sammenhengende timer er 49 eller mer for avlastning i avlasters eget hjem. Figur 10 viser svarfordeling på spørsmål om hva som er vanligst sammenhengende varighet på avlastning.

Figur 10 Vanlig sammenhengende varighet i et avlasteroppdrag. (prosentvis svarfordeling)



Når det gjelder avlastning i brukers hjem er vanligst sammenhengende varighet betydelig lavere sammenlignet med avlastning i eget hjem. Figur 10 over viser at 68 prosent av kommunene som har avlastning i brukers hjem svarer at vanlig sammenhengende varighet i et oppdrag er under 23 timer. 20 prosent av kommunene svarer imidlertid at vanligste lengde på en avlastning i brukers hjem er 48 timer sammenhengende.

Inntrykket fra intervjuene er at det varierer noe hvor fleksible kommunene er når det gjelder å overføre timer fra en måned til en annen. I noen kommuner er det greit å samle timer og for eksempel bruke de til å reise på ferie med bruker. I andre kommuner er de mer restriktive på at timene skal brukes innenfor den enkelte måned, men kan for eksempel innvilge ekstra timer til ferieavlastning, særlig i sommerferien.

2.2.2 Godtgjøring

Oppdragstakere får godtgjøring for utført arbeid, det vil si at betalingen bortfaller dersom tjenestemottaker ikke ønsker å benytte seg av tjenesten eller er syk. De har ikke rett til feriepenger, sykepenger eller tjenestepensjon. Flere av kommunene vi intervjuet forteller at de likevel utbetaler feriepenger. En av kommunene gir også kompensasjon ved sykdom..

I tillegg til godtgjøringen som er timebasert, får oppdragstakerne et tillegg for utgifter i forbindelse med utføring av tjenester. Mange kommuner svarer at de bruker KS sine veiledende satser³. Timesatsen for avlastere og støttekontakter i en kommune er i mange tilfeller den samme.

I intervjuene påpeker en del av informantene at godtgjøringen er svært lav og burde vært høyere. Flere mener at lav godtgjøring fører til utfordringer når det gjelder rekruttering.

Støttekontakt

Timegodtgjøring for støttekontakter som er oppdragstakere varierer mellom 100 og 250 kroner, med et gjennomsnitt på kr 145. Over halvparten (56 prosent) svarer imidlertid at det ligger mellom 140 og 150 kroner. I mange kommuner gis støttekontaktene en godtgjøring basert på en grunnsats tilsvarende minstelønn som assistent etter hovedtariffavtalens regler. Andre svarer at de gir en grunnsats tilsvarende minstelønn for ufaglærte stillinger etter hovedtariffavtalens regler.

Respondentene i spørreundersøkelsen kunne utdype svarene om timegodtgjøring med kommentarer. Om lag 25 prosent av kommunene sier de har en varierende timesats. Enkelte av disse kommunene kommenterer at de varierer timesatsen etter kompetanse og ansiennitet, noen sier godtgjørelsen er aldersavhengig slik at støttekontakter under og over 30 år lønnes ulikt, mens andre sier den varierer etter antall brukere støttekontakten er sammen med samtidig. De som leder gruppeaktiviteter får en høyere timesats. Noen kommuner svarer at timesatsen varierer etter om bruker er over eller under 18 år, men at satsen innenfor dette spennet er flat.

Avlaster

Når de tildelte timene brukes til døgnavlastning bruker kommunene døgnsetser. Antall timer som regnes for å tilsvare et døgn varierer svært mye mellom kommunene. Det kan variere fra 6 til 18 timer. Det vanligste er 12 eller 13 timer.

³ KS har ikke veiledende satser for denne virksomheten. Det er særlig i kommentarene til godtgjøring til avlastere at kommunene skriver at de bruker KS sine satser. Noen skriver at de bruker KS sine satser for fosterhjem, og det er mulig det er disse satsene det vises til. Når det gjelder støttekontakter er det enkelte respondenter som skriver at de bruker KS sin laveste sats for timelønn til ufaglærte til støttekontakter

Det vanligste er at kommunene har samme døgnset for alle brukere, men i enkelte kommuner varierer timene avlaster får betalt for med brukers funksjonsnivå. I spørreundersøkelsen gjelder dette nær 1 av 5 kommuner. Det vil si at antall timer oppdragstakerne får godtgjørelse for varierer mellom oppdragene. En kommune svarer for eksempel at antall timer per døgn kan være 6, 8 eller 12. Jo mer ressurskrevende bruker er, jo mindre "hvilende" blir nattevakten og derfor flere arbeidstimer per avlastningsdøgn. Andre kommuner bruker en døgnset som de dobler dersom avlastningen er spesielt krevende.

Enkelte kommuner varierer timesatsen etter kompetanse eller ansiennitet avlaster. Noen brukere har et hjelpebehov som krever en spesiell kompetanse eller erfaring hos avlaster. Timesatsen for avlastere er i mange kommuner flat eller den kan ha to, evt tre nivåer avhengig av brukers assistansebehov.

I noen kommuner er timesatsen en del av lønnsstige som for eksempel starter med laveste assistentlønn og stiger med ansiennitet. Men det vanligste er at ansiennitet ikke har betydning.

Størrelsen på satsene varierer fra kommune til kommune, men det er ingen forskjeller i godtgjøringen mellom avlastere i eget hjem og i brukers hjem i en kommune.

Hva avlasteren får utbetalt for et døgn er altså avhengig av antall timer avlaster får godtgjort for og satsen for den enkelte time. Vi finner at i gjennomsnitt bruker kommunene en timegodtgjøring på 147,7 kroner. Median er 141 kroner.

Mellom kommunene som har en flat set varierer godtgjøringen for ett døgn fra kr 540 til 2 294. Gjennomsnittet av det kommunene oppgir er kr 1 121, og median lik 1 024. Inntrykket fra intervjuene er at døgnsetten varierer pluss/minus 1 000 kr. I tillegg kommer utgiftsdekning. Utgiftsdekningen kan også variere en del fra kommune til kommune, men det vanligste er en utgiftsdekning mellom 265 og 310 kr.

Noen av kommunene kan i svarene i spørreundersøkelsen ha inkludert utgiftsdekningen i satsene de har oppgitt. Dette kan i så fall forklare den store variasjonen i døgnsetten.

I de kommunene som oppgir at de har varierende døgnsetter er det slik at differensen mellom den laveste og høyeste satsen varierer mellom kr 630 og 2 060.

I intervjuundersøkelsen er det en kommune som forteller at de opererer med ukesatser. Kommunen forteller at denne avlastningen i praksis som regel varer 4-5 døgn i strekk. Avlaster er hjemme hos bruker. Kommunen opplyser at de bruker denne ordningen særlig for å avlaste pårørende til personer som har demens, men som fortsatt kan bo hjemme med støtte.

2.3 Hvem er oppdragstakerne?

Vi ønsket å kartlegge hva som er hovedaktiviteten til de som tar oppdrag som avlastere og støttekontakter. Vi var særlig interessert i å kartlegge hvor mange

som hadde et ordinært arbeidsforhold, i kommunen i tillegg til oppdraget som støttekontakt/avlaster.

De som tar oppdrag som støttekontakter

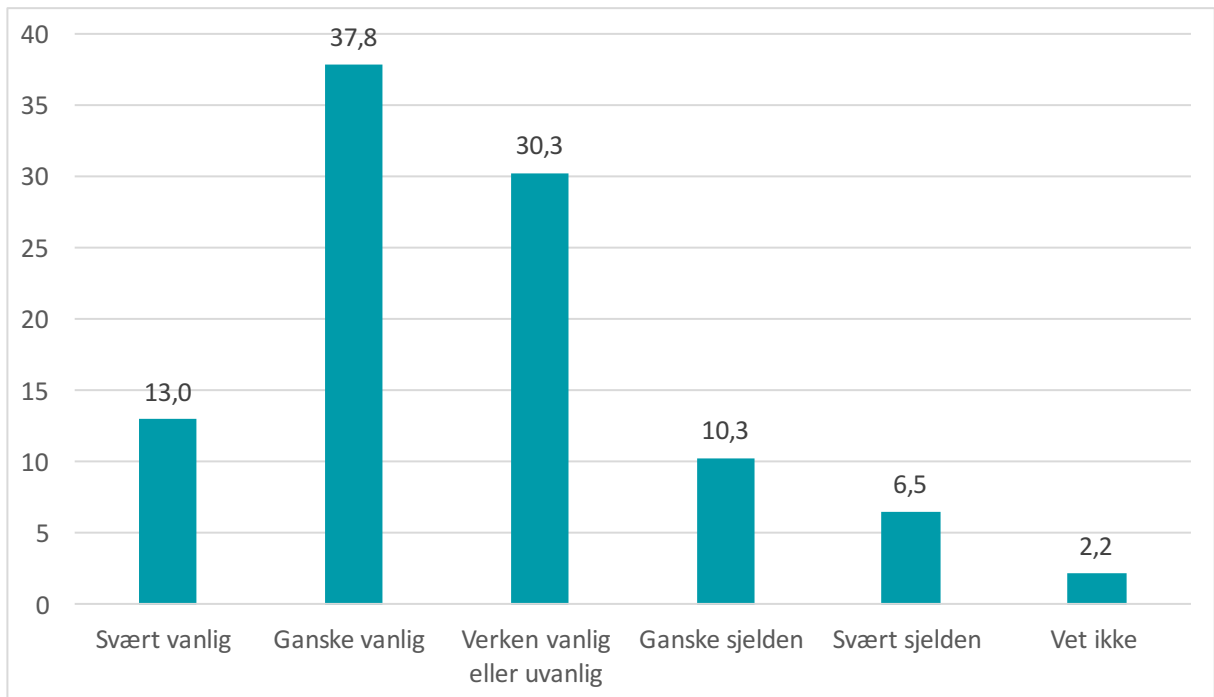
Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen er det noen informanter/respondenter som har funnet nøyaktige tall for hvor mange av oppdragstakerne som var ansatt i kommunen, men de fleste har ikke hatt denne informasjonen. I intervjuene svarte de fleste det var ganske vanlig eller at det var noen. I spørreundersøkelsen ble de som ikke visste nøyaktig antall bedt om å anslå en andel i prosent.

Blant de som hadde nøyaktige tall i intervjuundersøkelsen varierer andelen som også har et ordinært arbeidsforhold i kommunen fra 10 prosent til halvparten. Det varierer hvor store stillinger disse har, en begrenset andel har full stilling. I spørreundersøkelsen har vi lagt sammen andelene hos de som har anslått og de som har gitt nøyaktige tall, da finner vi at andelen som har et arbeidsforhold i kommunen i gjennomsnitt er 14 prosent. Andelen varierer fra ingen til alle.

En del av støttekontaktene har et annet hovedarbeidsforhold (utenfor kommunen), men informantene i intervjuundersøkelsen har lite informasjon om antallet/andelen. De kommunene som anslår, svarer fra 10 til 40 prosent.

I intervjuene gikk det fram at det er ganske vanlig å ha støttekontakter som er studenter, pensjonister eller lignende. Informantene anslår at dette gjelder mellom 25 og 90 prosent. I kommuner som har høyere utdanningsinstitusjoner er det en høy andel støttekontakter som er studenter. I små kommuner er det sjelden at støttekontaktene er studenter. I disse kommunene er det flere pensjonister blant støttekontaktene. Både alders- og uførepensjonister er støttekontakter. I spørreundersøkelsen svarer omtrent halvparten av alle kommunene at det er svært eller ganske vanlig at støttekontaktene er elever/studenter/pensjonister eller lignende. Figur 11 nedenfor viser svarfordelingen til kommunene.

Figur 11 Støttekontakter som er elever/studenter/pensjonister el. (prosentvis svarfordeling)



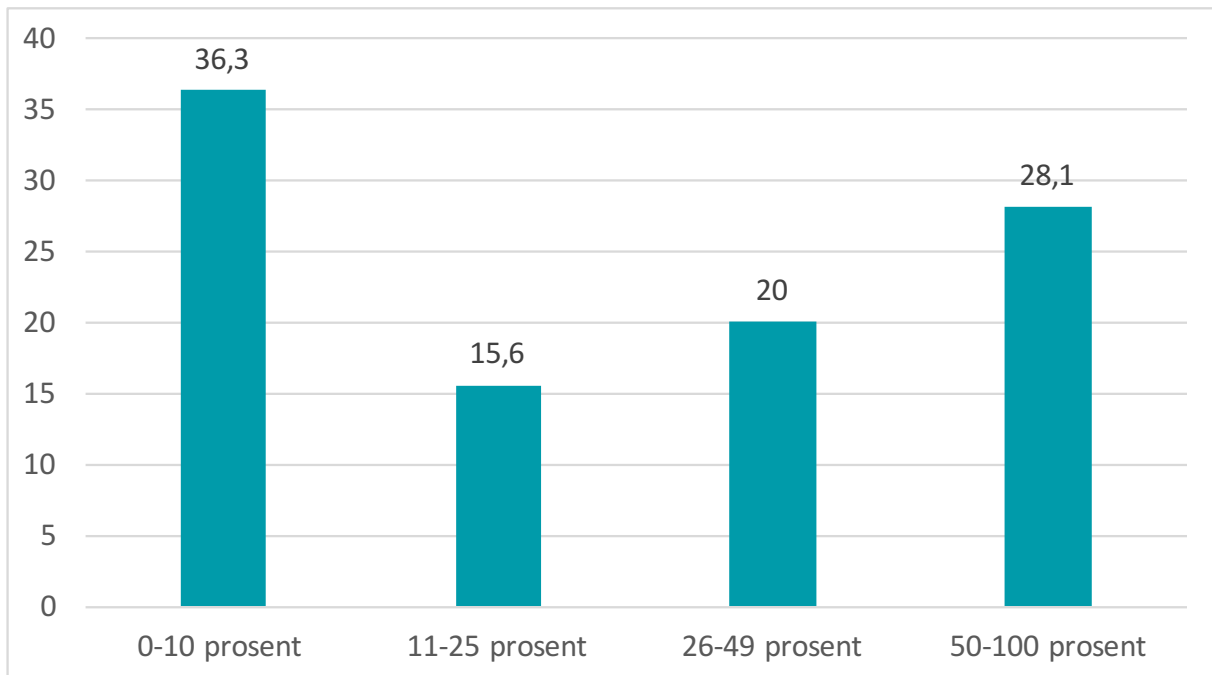
Avlastere

I intervjuundersøkelsen fikk vi inntrykk av at de fleste som er avlastere har et annet hovedarbeidsforhold, det varierer om det er en full stilling eller en deltidsstilling. En del av de som er avlastere har hovedarbeidsforholdet sitt i kommunen, en del avlastere kjenner bruker gjennom jobb i skole eller barnehage.

I intervjuundersøkelsen var det få som visste nøyaktig hvor mange som hadde en stilling i kommunen, men anslagene på andel som også hadde et fast arbeidsforhold i kommunen, var fra 10 til 50 prosent. Det ble videre anslått at omtrent halvparten av de som hadde en stilling i kommunen hadde en full stilling. En større bykommune vi intervjuet fant basert på nøyaktige tall, at om lag 30 prosent var fast ansatt i kommunen. Av disse hadde halvparten en full stilling, en tredjedel under 100 prosent, men mer enn 50 prosent og 17 prosent hadde under 50 prosent stilling i kommunen.

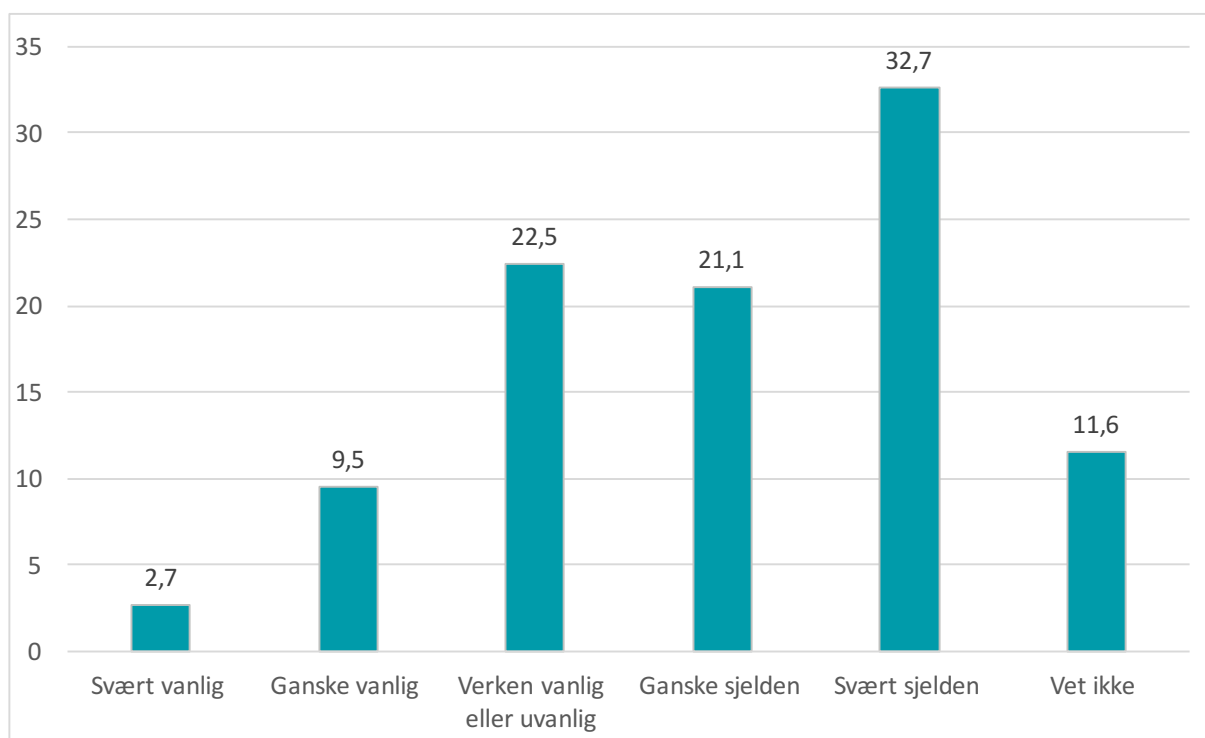
I spørreundersøkelsen er det 135 kommuner som har besvart spørsmålet, noen har svart nøyaktig antall oppdragstakere, mens andre har angitt en ca andel. Vi har beregnet andel for alle svarene, svarfordelingen er vist i figur 12. Andelen som har et hovedarbeidsforhold i kommunen varierer fra ingen til alle. Det er små kommuner med et lite antall avlastere som har svart ingen eller alle. På spørsmål om hvor stor andel som har et hovedarbeidsforhold i kommunen er medianen et anslag på 25 prosent. Om lag 28 prosent har svart at halvparten eller flere av oppdragstakerne har et arbeidsforhold ti kommunen.

Figur 12 Andel av avlastere med ordinært arbeidsforhold i kommunen. (prosentvis svarfordeling)



Det er ikke svært vanlig at studenter er avlastere, ofte er det i så fall familiemedlemmer av bruker. Noen studenter er avlastere på timebasis i brukers hjem. Noen av avlasterne er pensjonister, det gjelder først og fremst besteforeldre som er avlastere for barnebarn. I spørreundersøkelsen spurte vi om det var svært vanlig, ganske vanlig, verken vanlig eller uvanlig, ganske sjelden, svært sjelden at avlastere var studenter/pensjonister eller lignende. Over halvparten svarer at det er ganske sjelden eller svært sjelden. Svarfordelingen er vist i figur 13 under.

Figur 13 Avlastere som er elever/studenter/pensjonister ol. (prosentvis svarfordeling)



2.3.1 Hvordan rekrutterer kommunene avlastere og støttekontakter

Støttekontakter

Når det gjelder støttekontakter har mange kommuner en "støttekontaktbank" som det er mulig å søke seg inn i. Mange kommuner har søknadsskjema liggende ute på nettsiden. Kommunene spør også ofte bruker/brukers pårørende om de kjenner noen som kan være aktuelle. Intervjuene viser at noen brukere/pårørende har forslag til støttekontakter, men i de fleste tilfeller er det kommunen som skaffer støttekontaktene. I enkelte kommuner tilbys ansatte som er i ufrivillig deltidsarbeid, oppdrag som støttekontakt.

Det varierer mye mellom kommunene vi har intervjuet hvor lett/utfordrende de opplever at det er å skaffe støttekontakt. Om lag halvparten av kommunene vi intervjuet oppgir at de ikke har noen utfordringer i rekrutteringen av støttekontakter. Noen kommuner forteller at de alltid har mange søkere. Det gjelder særlig kommuner med mange studenter/elever. Andre kommuner erfarer at det kan være vanskelig å rekruttere støttekontakter. De viser til at det er en dårlig betalt jobb og at mange ønsker større stillinger. En av kommunene vi intervjuet har erfart at de har fått mange flere søknader etter at de økte godtgjøringen.

I spørreundersøkelsen svarer 76 prosent av respondentene at det er vanskelig å rekruttere støttekontakter, det er 17 prosent som synes det er svært vanskelig og 58 prosent som synes det er ganske vanskelig. 24 prosent av kommunene svarer at det er ganske eller svært lett å rekruttere støttekontakter, men kun 2

prosent svarer at det er svært lett. Andelen som synes det er lett eller vanskelig å rekruttere støttekontakter er ulik i store og små kommuner. I de minste kommunene, med under 5000 innbyggere svarer 84 prosent at det er vanskelig, mens i kommuner med 10 000 eller flere innbyggere er det i overkant av 60 prosent som svarer at det er vanskelig.

I mange av kommunene vi har intervjuet vises det til at enkelte grupper er vanskeligere å skaffe støttekontakt til enn andre. De erfarer også at noen typer støttekontakter er vanskeligere å rekruttere, for eksempel unge menn. Flere nevner at det kan være vanskelig å finne egnede støttekontakter til yngre menn med rus/psykiatri problemer.

Avlastere

I intervjuundersøkelsen fikk vi inntrykk av at det er vanskeligere å rekruttere avlastere enn støttekontakter. Ingen av kommunene vi intervjuet oppgir at de opplever at det er lett å rekruttere avlastere, men to større kommuner forteller at det heller ikke er en stor utfordring. Noen kommuner annonserer etter avlastere, men det er svært ofte foreldre/pårørende som foreslår avlastere. Som beskrevet har de fleste oppdragstakerne brukere på avlastning i avlasters hjem. I de tilfellene det er snakk om avlastning i brukers hjem er det oftere at kommunen lyser ut oppdraget.

Avlasterne er ofte i familiens nettverk/familie eller de kjenner brukerne fra jobb i skole/barnehage. I intervjuene er det mange kommuner som erfarer at det er vanskelig å finne avlastere dersom pårørende ikke har forslag til avlastere. Det vises til at foreldre ofte er skeptiske til å ha barna på avlastning hos noen de ikke kjenner. Det vises også til at det er en dårlig betalt jobb. Det er dessuten viktig at avlasterne er egnet for det enkelte oppdraget.

På spørsmål i spørreundersøkelsen om hvor vanskelig det er å rekruttere avlastere til henholdsvis eget hjem og brukers hjem er det en del som svarer at de ikke vet (gjelder særlig spørsmål om brukers hjem). Dersom vi holder disse svarene utenfor er det nær 80 prosent som svarer at det er vanskelig å rekruttere avlastere i eget hjem og 86 prosent som svarer at det er vanskelig å rekruttere avlastere til brukers hjem. Det er henholdsvis 56 og 53 prosent som svarer at det er ganske vanskelig å rekruttere avlastere til eget hjem og til brukers hjem. Av de øvrige svarer henholdsvis 21 og 13 prosent at det er ganske lett å rekruttere. Det er én kommune som svarer at det er svært lett.

Intervjuundersøkelsen viser at de fleste som er på avlastning er barn. Når det er aktuelt å finne avlastere til voksne, oppfattes dette av kommunene å være vanskeligere. Det vanligste avlastningstilbudet til voksne er plass i avlastningsbolig eller institusjon.

3 Alternativer til oppdragskontrakter

3.1.1 Kan oppdragskontrakter som støttekontakt omgjøres til arbeidsavtaler?

På spørsmål i spørreundersøkelsen om oppdragskontraktene til støttekontakter kan endres til arbeidsavtaler innenfor dagens arbeidstidsbestemmelser er det 33 prosent som svarer ja, 33 prosent svarer nei og 35 prosent svarer vet ikke. De som svarer nei begrunner dette først og fremst med at de da ikke kan bruke ansatte i kommunen som støttekontakter og at det vil bli umulig for kommunen å ha arbeidsgiveransvar for mange støttekontakter i svært små stillinger.

3.1.2 Hvilke alternativer finnes?

De ulike alternativene som kommunene foreslår til oppdragskontrakter omfatter arbeidsavtaler med dagens støttekontakter, etablere ordninger med fast ansatte støttekontakter i større stillinger (flere brukere), gruppetilbud, større satsing på bruk av frivillige og at støttekontakttjenesten inngår i arbeidsoppgavene til medarbeidere som allerede er ansatte i kommunen.

Mange av kommunene mener det er mulig, men at det vil være en ordning under andre betingelser enn i dag.

Gruppetilbud i stedet for individuelle støttekontakter

I både spørreundersøkelsen og intervjuundersøkelsen er det mange som foreslår at et alternativ til oppdragskontrakter kan være å etablere aktivitetsgrupper med en gruppeleder. Gruppelederen kan ha en fast stilling i kommunen.

I en del kommuner har de i dag en ordning med støttekontakter/fritidsassistenter for grupper av brukere. I noen kommuner er disse fast ansatte medarbeidere, mens i andre kommuner er det noen som er fast ansatte og noen som jobber på oppdragskontrakter. Det er også noen kommuner som kun bruker oppdragskontrakter til slike gruppeledere. Disse oppdragene har en mindre fleksibel utforming enn andre støttekontaktoppdrag, ettersom det er flere brukere, er det faste tidspunkter, faste steder og faste aktiviteter som gjelder. I intervjuene er det flere av kommunene som nevner at de allerede har vurdert å gjøre om disse oppdragskontraktene til arbeidsavtaler.

Flere av informantene fra kommuner som ikke har slike løsninger, sier de vurderer å opprette gruppeaktiviteter med fast ansatte fritidsassistenter. I både intervjuene og i kommentarene i spørreundersøkelsen påpekes det imidlertid at en utfordring er at det kan være vanskelig å finne brukere som har like interesser/samme behov. Det gjelder spesielt i små kommuner. Dette er også grunnen til at mange kommuner ikke allerede har organisert tiltaket slik.

Mange påpeker dessuten at brukerne liker at tiltaket er fleksibelt, både med hensyn til tidspunkt og aktivitet. Da kan brukerne få bistand av støttekontakten til individuelle behov som for eksempel å kjøre en tur eller hjelp til å handle klær

når det passer bruker og støttekontakt. Mange foreldre ønsker at barna skal ha en egen støttekontakt fordi da kan foreldrene gjøre avtaler tilpasset eget behov.

En av kommunene vi intervjuet forteller at de har aktivitetsgrupper med fast ukentlig tilbud med fast ansatte fritidskontakter for ca en fjerdedel av brukerne. Denne kommunen sier at de ønsker flere av vedtaksmottakerne inn i en aktivitetsgruppe fordi de erfarer at mange har behov for sosialt nettverk i tillegg til bistand. Samtidig erfarer de at mange voksne vedtaksmottakere ønsker å disponere sitt vedtak som de selv ønsker, sammen med en fleksibel støttekontakt. Kommunen mener det er uheldig dersom det ikke er mulig å ha én til én oppdrag.

Arbeidsavtale med støttekontaktene de har i dag

Dersom støttekontaktene som kommunene har i dag skal fortsette med sine brukere, vil kommunene få mange ansatte i små stillinger. Dette kan være mulig, men det vil være svært krevende for kommunene å følge opp. Arbeidsgiveransvaret medfører blant annet overholdelse av arbeidstidsordninger, fastsettelse av ubekvemtillegg oppfølging og veiledning av støttekontaktene, erstatning ved sykefravær osv. Det vil kreve mer dokumentasjon og administrasjon.

Fast arbeidstid for støttekontaktene vil innebære at brukerne får assistenttimer til fastlagt tid. Det vil ikke være mulig å slå sammen timer. I dag har mange brukere støttekontakt på kveldstid og i helger, men det vil bli vanskeligere å få til. Utgiftene vil øke og det antas å føre til færre timer for brukeren.

Det påpekes at brukers behov kan endres raskt. De fleste brukere har vedtak for ett år. Kommunen kan bli sittende med arbeidsgiveransvar for personer man ikke har jobb til, dersom oppdraget faller bort. Noen kommuner mener de eventuelt må ansette på midlertidige engasjementer.

Kommentarer:

En liten kommune som oss vil ikke kunne ansette støttekontakter på fast lønn. I perioder vil vi ikke ha tilstrekkelige oppdrag. Vi ser det som svært viktig at bruker og støttekontakt har god kjemi og trives i hverandres selskap.

Svært vanskelig for en liten kommune med stor geografisk utstrekning å ansette noen fast.

Den fleksibiliteten de har i dag der de kan avtale fra uke til uke, og for eksempel bli enige om når de ønsker å dra på kino. Den blir borte.

Arbeidsavtale med færre støttekontakter med flere brukere

Noen kommuner har vurdert å erstatte oppdragskontrakter med arbeidsavtaler med færre støttekontakter som får flere enkeltbrukere. Det vil si større stillinger med ordinær lønn. En kommune foreslår for eksempel å ansette en eller to personer som kan være støttekontakt på heltid. Det påpekes at det kan være en fordel å ansette ”profesjonelle” støttekontakter fordi det da kan stilles høyere krav, blant annet til kompetanse. Samtidig påpekes det at en slik ordning vil

medføre mange utfordringer. Mange brukere har behov for bistand til samme tid, det vil særlig si i tidsrommet 17-20 om kvelden. Noen kommenterer at å ha støttekontaktordning med vaktlengde på tre timer er vanskelig å organisere.

Det påpekes også at relasjonen mellom støttekontakt og bruker er vesentlig, en god match kan bli vanskeligere å få til ved bruk av noen få støttekontakter.

Andre løsninger som innebærer arbeidsavtaler

Noen kommuner foreslår at medarbeidere i kommunen kan ha støttekontakttjeneste som en del av sin stilling. En av kommunene vi intervjuet forteller at de har vurdert å gjøre om noen støttekontraktoppdrag til miljøarbeiderstilling. Denne kommunen har i dag vedtak om svært mange støttekontakttimer sett i forhold til antall innbyggere i kommunen.

Enkelte nevner at det er mulig å ha en ordning med ambulerende team som vil kunne gi flere typer tjenester, alt fra hjemmehjelp og praktisk bistand til sosial støtte. Kommunene anser imidlertid at dette vil bli svært kostbart.

Frivillig arbeid

Noen kommuner mener at et alternativ er at det i større grad må satses på frivillighet. Det er mulig å bruke frivillige som støttekontakter. Det påpekes imidlertid at dersom man satser på å erstatte støttekontakter med frivillige, vil en utfordring være at det vanskelig å få frivillige til å forplikte seg over tid. Det kan også være vanskelig å få noen til å ta på seg oppgaver hos tunge brukere.

Erfaringer fra en bydel i Oslo

Vi intervjuet i en bydel i Oslo som etter en dom i Høyesterett har erstattet alle barnevernstjenestens oppdragskontrakter som miljøarbeidere med arbeidsavtaler. Miljøarbeidernes funksjon ligner på støttekontakter, men de jobbet i snitt noen flere timer og det var større krav til kompetanse. Oppdragene var også noe bedre betalt enn ordinære støttekontaktoppdrag. Bydelen hadde tidligere 50 slike oppdragstakere.

Bydelen opplever at for brukerne har omgjøringen til arbeidsavtaler vært svært uheldig. Det gir mindre fleksibilitet. Bydelen kan ikke velge hvem de vil engasjere og ved ansettelser må de følge gjeldende regelverk. Bydelen erfarer at de ikke har mulighet til å sørge for god match mellom miljøarbeider og bruker slik de kunne tidligere. Bydelen opplever at de ikke kan ansette nye miljøarbeidere fordi det er usikkert hvor varig brukers behov er og at dersom de ikke har brukere med behov, har de heller ikke budsjett til å lønne miljøarbeiderne. De fleste miljøarbeiderne har en stillingsprosent på mellom 20 og 30 prosent, en har ti prosent og tre har 50 prosent eller mer. Tidligere kunne oppdragstakerne i perioder ta mer dersom de var interessert og det dukket opp noe de var egnet for. Det kan de ikke gjøre i dag.

Arbeidstakerne skal ha faste arbeidsplaner, det er ikke rom for å gjøre endringer og lage avtaler som passer bruker/oppdragstaker slik det var før. Dersom bruker er syk skal miljøarbeiderne møte i bydelen og være fysisk til stede der. Vedkommende får lønn, men brukeren går glipp av timene. Bydelen erfarer at det ikke er budsjett til så mange faste stillinger, så når noen slutter blir de ikke

erstattet. De risikerer dessuten å bli sittende med miljøarbeidere de ikke har oppgaver til dersom brukerens behov endrer seg. Det betyr at barnevernstjenesten i stedet må kjøpe tjenester fra private firmaer som leverer miljøarbeidertimer. Det er dyrt og bydelen opplever at kvaliteten ofte er dårligere enn når de kan bruke personer som de selv kjenner.

Bydelen opplever at endringen fra oppdragskontrakter til arbeidsavtaler har medført at brukerne får mye mindre tid og barnevernet får mindre miljøarbeidertjenester.

3.1.3 Kan oppdragskontrakter som avlaster omgjøres til arbeidsavtaler?

På spørsmål i spørreundersøkelsen om disse oppdragene kan endres til arbeidsavtaler innenfor dagens arbeidstidsregler varierer svarene når det gjelder avlastning i avlasters eget hjem og avlastning i brukers hjem.

Når det gjelder avlastning i avlasters eget hjem var det totalt 135 respondenter som besvarte spørsmålet. 49 prosent svarte nei, 42 prosent svarte vet ikke og 9 prosent svarte ja. Når det gjelder brukers hjem var det 124 respondenter som besvarte spørsmålet. Av disse svarte 22 prosent ja, 35 prosent nei og 43 prosent vet ikke.

Respondentene kunne utdype svarene sine med kommentarer. Svært mange kommenterer at et ansettelsesforhold over 48 sammenhengende timer er i strid med arbeidsmiljøloven. Mange av respondentene svarer derfor at tiltaket vil falle bort, det vil ikke være mulig å gjennomføre døgnavlastning i avlasters eget hjem. Det påpekes at det heller ikke vil være mulig å gjennomføre ferieavlastning i eget hjem. Det påpekes dessuten at å gi avlastning i brukers hjem som regel ikke er et alternativ da det ikke gir foreldrene nødvendig avlastning til bl.a. å kunne gi søsken mer tid og oppmerksomhet. Flere nevner at dersom man skal gjøre en slik endring må det søkes fritak fra arbeidsmiljøloven.

Ettersom avlastere i brukers hjem ofte jobber færre timer sammenhengende er det lettere å gjøre om disse oppdragene til arbeidsavtaler.

Det er også svært mange som kommenterer at dersom avlaster har en stilling i kommunen fra før, vil vedkommende ha krav på overtid i jobben som avlaster, og at det ikke er mulig å ha overtid som en fast ordning.

Som begrunnelse for at det ikke er mulig, er det også noen som svarer at det vil bli en svært dyr ordning for kommunen. Det vil dermed ikke være mulig å tilby brukerne avlastning i samme utstrekning som i dag. Noen påpeker at innsatsen vil være lite effektiv dersom kommunene skal betale lønn for hver time i 24 timer, det er få av brukerne som trenger omfattende bistand og det vil da være mer effektivt (lønnsomt) for kommunen å bruke avlastningsbolig. Flere av respondentene nevner dessuten at det vil bli vanskeligere å rekruttere avlastere. Det kommenteres også at det vil bli vanskelig å følge opp for kommunen, for eksempel at de ikke vil ha vikar å sette inn ved en sykmelding.

Det kommenteres at dersom jobben som avlaster skal utføres i tråd med arbeidsmiljølovgivningen må avlasterne dele på avlastningen, noe som er vanskelig å gjennomføre i avlasters eget hjem.

3.1.4 Alternativer til oppdragskontrakt for avlastere

Det er særlig to alternativer kommunene foreslår dersom oppdragskontrakter ikke kan brukes. Det ene er å ansette støttekontakter/avlaster på arbeidskontrakter med turnusordninger i kommunen. Det andre er å bruke avlastningsboliger for flere brukere enn i dag. I tillegg er det enkelte som foreslår at avlasterne registrerer seg som selvstendig næringsdrivende og selger tjenester til kommunen. Det er også enkelte som foreslår å tilby andre løsninger som for eksempel mer støttekontakt eller andre tiltak.

Fast ansatte avlastere

Det foreslås å erstatte dagens ordning med å ha flere avlastere i turnus. Men det påpekes at det vil bli en utfordring ettersom avlastningen oftest skjer i helgene. Det vil dessuten være vanskelig å gjennomføre turnus ved avlastning i avlasters eget hjem. Et alternativ som foreslås er medlevertturnus. Det foreslås også å søke dispensasjon fra arbeidsmiljøloven. Et annet forslag er at det kan avtales en turnus med langvakter på 24 timer med et ektefeller, men da må begge stå som arbeidstakere.

Kommentarer:

Dersom en ikke får til en avtale om langvakter vil oppdraget som besøkshjem fra fredag ettermiddag til mandag morgen måtte fordeles på tre personer.

Opphold hos avlaster må deles opp i kortere vakter, dvs at familiene må få avlastning på andre tider/annet omfang enn det de er vant med. Flere faste ansatte må dele jobben mellom seg. Ulempen blir da å finne avlastere som vil ha andre ansatte inn i sitt private hjem. Det er dessuten en utfordring fordi kommunene forsøker å finne avlastere som er tilpasset den enkelte bruker.

Et annet forslag er ambulerende team som gir timebasert avlastning i brukers hjem. Det påpekes at avlastning i så fall blir en annen type ordning, som kan sammenlignes med for eksempel hjemmetjenester. Det vil forringe tjenesten ettersom avlaster ofte er en person bruker kjenner fra tidligere. Å være avlaster krever egnethet og foreldrenes tillit. Det kan bli en utfordring og brukermedvirkningen kan bli svekket.

En vanlig kommentar:

Redusert døgnavlastning i helgen og mindre fleksibilitet i tilbudet. Brukerne vil få et dårligere tilbud. Det blir flere personer å forholde seg til både for brukere og foreldre. Vanskelig å ta hensyn til private ønsker med tanke på tidsrom for avlastning og innhold i tjenesten. Foreldre får kanskje ikke selv velge hvem som skal jobbe med barnet deres. Tjenesten blir mer rigid og lite brukervennlig.

Men det er også en del av respondentene/informantene som mener at fast ansatte avlastere kan føre til økt kvalitet fordi det kan innebære en styrking og profesjonalisering av tjenesten.

En del kommenterer at det i praksis vil bli umulig å gjennomføre en avlasterordning med avlastning i avlasters eget hjem. Dersom de skal gå i turnus og få timebetalt vil det bli behov for flere ansatte og det vil bli svært kostnadskrevenne.

Det er enklere å se for seg et alternativ til avlastning i brukers hjem. Avlastning i brukers hjem er oftere timebasert, og avlasterne er der i et kortere tidsrom. Det vil være mulig å organisere en slik ordning med en arbeidsavtale der avlaster er fast ansatt i kommunen. Avlastere må ansettes i kommunen som "assistenter" og følge en turnus der de får kveld/natt/helgetillegg. Det foreslås også å bruke ambulerende tjenester fra eksisterende miljøarbeidertjeneste.

Utfordringer med arbeidsavtaler til avlastere i brukers hjem vil være noen av de samme som for støttekontakter. Det vil for eksempel være krevende for kommunen å ha mange små stillinger som skal følges opp, og ordningen vil bli lite fleksibel. Dessuten har mange av avlasterne en personlig relasjon til den enkelte bruker. I mange tilfeller er det personer i brukers familie (besteforeldre, onkler, tanter) som har døgnavlastning i brukers hjem. Kommunene ser for seg at dersom brukers behov endrer seg, ville kommunene sitte med mange fast ansatte avlastere som er vanskelig å bruke til nye brukere. Det vil være en lite fleksibel ordning.

Kommentar:

Hvis en tenker fast arbeidsavtale er ikke det noe alternativ. Mange av disse er rekruttert av familien selv. Når et vedtak blir oppløst så ser vi for oss at vi måtte plassere disse fra familien inn i et annet oppdrag, det er vanskelig å se for seg dette. Og med så små stillinger – det ville bli mange stillinger vi ikke kunne klare å fylle.

Avlastningsbolig

Alternativet til avlastning i avlasters eget hjem som nevnes av de fleste både i spørreundersøkelsen og i intervjuene, er å bruke avlastningsbolig.

Eksempler på kommentarer:

Det kan opprettes kommunal avlastning i baser tilrettelagt for avlastning med egen bemanning.

Samlokalisere flere brukere i en avlastningsbolig og kun ha timeavlastning i eget eller brukers hjem.

Det er ikke alle kommuner som har avlastningsboliger i dag, men inntrykket fra intervjuundersøkelsen er at flere vurderer å etablere avlastningsbolig. Vårt inntrykk fra intervjuene er at i en del kommuner har barna som er på avlastning på institusjon større funksjonsnedsettelse enn de som er i avlastning privat. I andre kommuner sier informantene at det handler mer om foreldrenes ønsker og at det er liten forskjell på de som er på avlastning privat og i bolig. Generelt forstår vi det slik at mange som har vært på privat avlastning som barn går over til å få avlastning i bolig når de blir eldre.

Det påpekes at fordelene ved fast ansatte/avlastningsbolig er at kommunene i større grad kan sette kriterier for erfaring og kompetanse. Noen av kommunene ønsker å endre dagens tilbud slik at det opprettes flere avlastningsboliger og noen vurderer å ansette noen faste barneavlastere. Flere av de vi har intervjuet mener at kvaliteten på tilbudet ikke blir dårligere med avlastningsbolig, fagkompetansen kan heves, men bruker og pårørende vil bli mer styrt og ikke ha samme påvirkningsmuligheter.

Å erstatte private avlastere med avlastningsbolig byr imidlertid på mange utfordringer, både for kommunen og for brukerne. Det påpekes at det vil være kostbart for kommunen og det kan bli utfordrende å rekruttere personale. De fleste vi har intervjuet anser at det ville bli svært vanskelig å tilby brukerne like mye avlastning som i dag.

Det påpekes videre at de fleste pårørende foretrekker avlastning i privat hjem. Det har både sammenheng med at privat avlastning er mer fleksibelt og at foreldre vurderer det som bedre for brukeren å være i et privat hjem enn i en bolig/institusjon. I dag kan pårørende og avlaster avtale når avlastningen skal skje, dette vil ikke være mulig dersom man organiserer tiltaket på en annen måte. Flexibiliteten for pårørende blir borte.

Mange foreldre/pårørende vil motsette seg avlastning andre steder enn i private hjem. Det er mer kvalifisert personell i avlastningsbolig, men foreldre ønsker ikke det.

Ved å flytte familieavlastning til institusjon vil en kanskje få dårligere tilbud i form av fritidstilbud og lignende. Det er lettere og mer naturlig for en familie å ta med en ekstra person ut på tur enn å organisere en tur ut fra en institusjon med mange brukere.

Svært mange avlastere rekrutteres etter forslag fra brukers pårørende, det kan være personer som kjenner brukeren fra andre sammenhenger eller er i brukers familie. De kommuneansatte erfarer at mange foreldre ikke ønsker å ha barna sine på avlastning hos personer de ikke kjenner.

Enkelte kommuner har store avstander, og påpeker at det vil være lang reisevei til kommunale avlastningsplasser. En øykommune påpeker at transport vil bli en utfordring for kommunen.

Det påpekes videre at man ikke vil få et individuelt tilpasset avlastningstilbud. Hjelperne vil gå i turnus og brukerne vil mangle den tryggheten og forutsigbarheten de har i dag. Mange foreldre særlig til mindre barn, anser at barna har det best i private hjem. Det er færre voksne å forholde seg og barna blir inkludert i en familie. Mange anser det som viktig å ivareta at barn og unge kan være sammen med "en normal" familie og følge familieaktiviteter.

3.1.5 Konsekvenser for kvaliteten på støttekontakt og avlaster tjenestene

Dersom det ikke er mulig å bruke oppdragskontrakter til støttekontakter og avlastere mener de fleste kommunene at det vil føre til mindre fleksibilitet og mindre brukerstyring i ordningene. Det vil være vanskeligere å finne individuelt tilpassede løsninger.

Kommunene uttrykker at faste ansettelser vil stille krav til oppfølging av de ansatte. Kommunen må finne erstatninger ved fravær, ha bakvaktordninger og avklare vikarbehov. Det vil bli mer kostbart for kommunene og terskelen for å få disse tjenestene blir høyere.

Mange kommuner har dessuten inntrykk av at mange oppdragstakere setter pris på den korte oppsigelsestiden og korte ansettelsesprosessen som gjelder for oppdragsforhold. Det påpekes også at det er få som vil ønske å jobbe i en én til én situasjon i en full stilling. Noen mener at det vil bli vanskeligere å rekruttere avlastere og støttekontakter. Andre mener at det kan bli lettere fordi stillingene kan bli større, de får bedre rettigheter og mer ordnede forhold.

Kommunene vil miste en del av dem som i dag er støttekontakter/avlastere fordi de ikke kan ha arbeidstakere som allerede har et arbeidsforhold i kommunen. Flere av respondentene tror dessuten at de vil miste mange av pensjonistene som i dag er støttekontakter. Det vil være et tap for mange brukere.

Dersom tjenestene ikke er individuelt tilrettelagte vil terskelen for å bruke disse tjenestene heves. Mange som hadde hatt behov for tiltakene vil ikke ønske å bruke dem.

Litteratur

Andersen, Rolf K., Colman, Helene L. Og Moland, Leif E. (2009). "Oppdragstakere i norske kommuner. Lønnsarbeid eller fritidssysse?" Fafo-rapport 2009:07.

Arbeidsdepartementet (2011). "Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit." Meld. St. 29 (2010-2011).

Arbeids- og sosialdepartementet (2005). "Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)". Ot. Prp. Nr. 49 (2004-2005).

Lovdata (2016). "Arbeidsmiljøloven". <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>

Lovdata (2015). "LF-2015-56073". Frostating lagmannsrett – Dom.