Arkivsak-dok. 26/15357-1
Saksbehandler Marianne Horgen

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse 2023 - 2027	15.10.2026	26/26
Eldrerådet 2023 - 2027	15.10.2026	
Hovedutvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027	22.10.2026	
Partssammensatt utvalg 2023 - 2027	29.10.2026	
Formannskapet 2023 - 2027	29.10.2026	

Hjemmeavlastning for personer med demens

Innstillingssak.
Medsaksbehandlere: Sivert Danielsen

Kommunedirektørens innstilling:

Det tas sikte på å etablere hjemmeavlastning for personer med demens fra 2028, med grunnlag i saksframlegget. Endelig beslutning om etablering og tilhørende driftsnivå behandles som del av handlingsplan 2028-2031, og ses i sammenheng med disponering av avsatte midler til økte demografiutgifter fra 2028.

Vedlegg:

Sammendrag:

Som konsekvens av kommunens omstillingsprogram for å sikre bærekraftige helse- og omsorgstjenester er det utredet muligheter for å etablere hjemmeavlastning for pårørende til personer med demens.

Sarpsborg kommune tilbyr i dag avlastning gjennom vedtaksbaserte tjenester som dagaktivitetstilbud, støttekontakt, avlastningsopphold i institusjon og omsorgsstønad. For enkelte personer med demens er ikke eksisterende tilbud tilstrekkelig tilpasset deres behov. Hjemmeavlastning kan derfor være et viktig supplement til dagens tjenestetilbud og bidra til å redusere belastningen på pårørende, forebygge omsorgstretthet og utsette behovet for mer omfattende kommunale tjenester.

Bemanning av et hjemmeavlastningstilbud kan løses ved å benytte ansatte i hjemmetjenesten, kommunalt ansatte støttekontakter eller frivillige. Bruk av støttekontakter vurderes som et godt og rimelig alternativ, men Sarpsborg kommune har store utfordringer med å rekruttere støttekontakter. Å basere tilbudet på bruk av støttekontakter medfører stor risiko for at tilbudet ikke iverksettes, og at pårørende står uten nødvendig avlastning som er forespeilet**.** Kommunedirektøren anbefaler at det tas sikte på en tredelt ordning, der det kan benyttes både assistenter, støttekontakter og frivillige

Et tilbud om hjemmeavlastning vurderes å være i tråd med kommunens satsing på hjemmebaserte tjenester og nasjonale føringer for pårørendestøtte. Kommunedirektøren anbefaler at tilbudet etableres som en forhåndsbestilt lavterskeltjeneste uten vedtak. Etablering av tilbudet vil medføre varige driftsutgifter. Det anslås at det i oppstartsfasen må avsettes lønnsmidler tilsvarende ett årsverk. Kostnaden for en 100 prosent assistentstilling er beregnet til om lag 876 500 kroner årlig. Hensyntatt nødvendige administrative ressurser for koordinering og oppfølging av tilbudet blir summen om lag 900 000 kroner. Kommunedirektøren anbefaler at endelig beslutning om etablering og driftsnivå blir en del av behandlingen handlingsplan for perioden 2028-2031.

Utredning:
Demografiutviklingen viser at vi blir flere eldre og færre yngre. I Østfold er det i løpet av 2026 blitt flere eldre enn yngre innbyggere. Trykket på de kommunale helsetjenestene øker, kommunen skal løse komplekse og utfordrende oppgaver samtidig som underskuddet av helsepersonell vil øke. Kommunen må gi tjenester til flere med bruk av færre ressurser. For å møte dette utfordringsbildet startet kommunen et omstillingsprogram i helse og velferd. Målet var å sikre en bærekraftig utvikling og samtidig opprettholde god kvalitet på tjenestene. Kommunen har gjort flere grep for å redusere trykket på de mest kostnadskrevende tjenestene og dreie tjenestene fra institusjonsbaserte tjenester til mer hjemmebasert omsorg, fra øverst til nederst i innsatstrappa. I omstillingsprogrammet ble det identifisert ytterligere satsingsområder for å nå målsetningen. Utredning av hjemmeavlastning er et av de identifiserte satsingsområdene i omstillingsprogrammet.

Det er en økning i antallet personer som lever med demenssykdom. Ifølge kartlegging og framskriving fra Nasjonalt senter for aldring og helse[1] hadde Sarpsborg kommune 1278 innbyggere med demens per 2025, og 343 nye tilfeller i løpet av året 2025. Framskrivinger viser at tilsvarende tall for 2030 forventes å være 1502 personer med demens, og 399 nye tilfeller i løpet av 2030. Demens påvirker ikke bare den enkelte, men også familie og pårørende.

De fleste som utvikler demens bor hjemme i mange år og ønsker å leve et aktivt, trygt og meningsfullt liv. Pårørendes omsorg for sine nærmeste er en ressurs som er betydelig, og helt nødvendig for at de som ønsker det kan bo hjemme. Mange i krevende pårørenderoller opplever økning i egne helseutfordringer i perioden som pårørende. Omsorgsbyrden utgjøres blant annet av det kontinuerlige behovet for å være tilgjengelig for personen med demens[2]. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6 pålegger kommunen å tilby nødvendig støtte til pårørende med særlig tyngende omsorgsarbeid[3]. Pårørendestøtten kan gis som opplæring, veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønad. Avlastningstiltak kan gis som lavterskeltilbud

[1] DEMENSKARTET - Demenskartet
[2] sluttrapport-fleksibel-avlastning-og-aktivitet-2-delrapporter.pdf
[3] Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) - Kapittel 3. Kommunenes ansvar for helse- og omsorgstjenester - Lovdata

eller som vedtaksbasert tjeneste. Det er behov for et bredt og fleksibelt avlastningstilbud slik at de som rammes av demens, og deres pårørende, kan opprettholde et godt hverdagsliv så lenge som mulig.

Lavterskeltilbud er et etablert tilbud som fritt kan benyttes uten vedtak fra kommunen. Lavterskeltilbud er ikke omfattet av kravene i helse- og omsorgstjenesteloven eller dens tilhørende forskrifter slik vedtaksbaserte tjenester er. Manglende krav om formell saksbehandling kan bidra til å senke terskelen for å be om avlastning, gi rask og enkel tilgang på hjelp og på den måten legge til rette for tidlig innsats, forebygge eller utsette behov for tjenester lenger opp i innsatstrappa.

Vedtaksbaserte tjenester tildelt etter systematisk kartlegging og behovsvurdering faller inn under helse- og omsorgslovgivningen. En planmessig vedtaksbasert tjeneste gir bedre forutsigbarhet for pårørende, samtidig kan tjenesten oppleves å være mindre fleksibel. For kommunen gir vedtaksbaserte tjenester et bedre styringsgrunnlag for planlegging og dimensjonering av tilbudet. Lovfestet klageadgang ivaretar innbyggernes rettssikkerhet.

Tilbud i Sarpsborg i dag

Sarpsborg kommune har i dag kun vedtaksbasert tilbud om avlastning for pårørende til personer med demens med særlig tyngende omsorgsoppgaver. Avlastningen gis som støttekontakt, tilbud om plass i dagsenter (dag- og kveldsåpent) og avlastningsopphold i institusjon. Totalt har kommunen 58 dagaktivitetsplasser (inkl kveldsplassene) tilrettelagt for personer med demens. 72 personer benytter tilbudet i dag. Videre har kommunen 12 rulleringsplasser på Kurland sykehjem, som benyttes til avlastningsopphold. I tillegg kan pårørende innvilges omsorgsstønad. For å sikre et variert tilbud av avlastningstilbud må kommunen planlegge for nye måter å tilby avlastning og pårørendestøtte.

Avlastning i hjemmet

For personer som ikke håndterer miljøskifter, sosiale settinger med mange samlet eller har andre fysiske utfordringer som gjør opphold på ordinært dagaktivitetstilbud eller avlastningsopphold vanskelig, kan avlastning i eget hjem være et godt tilbud. Tilbud i hjemmet kan også være et egnet tiltak for å avlaste pårørende i situasjoner hvor den demenssyke ikke innser omsorgstyngden den pårørende bærer i hverdagen og ikke ser behovet for å oppsøke tjenester utenfor hjemmet. Avlastningen kan gis enten som lavterskeltilbud eller vedtaksbasert tjeneste, og bemanningen kan organiseres på ulike måter.

Avlastningsoppdragene kan dekkes av ansatte i hjemmetjenesten, av kommunalt ansatte støttekontakter eller gjennom samarbeid med frivilligheten. Det bør også sees nærmere på muligheten for å benytte restarbeidsevne hos ansatte som er sykemeldte fra ordinære arbeidsoppgaver inn i avlastningstiltak.

Ved å benytte ansatte i hjemmetjenesten sikrer man faglig kompetanse og ansatte med erfaring fra å jobbe i brukers hjem. Administrering av ordningen kan i oppstartfasen skje innenfor dagens administrasjonsressurser. Den demenssyke og dens pårørende kan oppleve at det er lettere å be om avlastning når de allerede kjenner de som kommer. Bruk av ansatte i hjemmetjenesten vil påvirke både arbeidsplanlegging og bemanningen i den ordinære hjemmetjenesten.

Bruk av støttekontakter på timebasis er en annen måte å løse bemanningen på. Vennesla og Kristiansand kommuner har god erfaring med dette. Løsningen legger ikke beslag på helsepersonell og er en mindre kostnadskrevende måte å løse bemanningen. Bruk av støttekontakt sikrer fleksibilitet og brukermedvirkning i planlegging og gjennomføring av avlastningen. Sarpsborg kommune har imidlertid store utfordringer med å rekruttere støttekontakter. Pr i dag er ca 30% av innvilgede vedtak ikke igangsatt, da det mangler støttekontakter til å dekke oppdragene. Det er spesielt oppdrag til personer med utfordrende adferd det er utfordrende å rekruttere til. Å basere tilbudet på bruk av støttekontakter medfører en stor risiko for at tilbudet ikke iverksettes, og at pårørende står uten nødvendig avlastning.

Bruk av frivillige til avlastning i hjemmet bidrar til å lette belastningen for de kommunale tjenestene, samtidig som det bidrar til økt samfunnsdeltakelse og økt inkludering for den frivillige. Samarbeid med frivillige organisasjoner krever gode samarbeidsavtaler og gjensidig respekt og forståelse for oppdragene og utfordringene, og tett oppfølging av de frivillige. Frivillig arbeid bygger på tilgjengelighet hos de frivillige til å ta oppdrag. Dette kan redusere stabiliteten i tilbudet. Erfaringer fra hjemmetjenesten i Sarpsborg og Halden viser at det er utfordrende å rekruttere frivillige til oppdrag som gjennomføres av enkeltpersoner alene, og ikke i gruppe. Hverken Kristiansand og Vennesla kommuner benytter frivillige som en del av den faste bemanningen, men som et supplement i sine dagsenter.

Økonomi

Det forventes å være stor variasjon i de ulike oppdragene med hjemmeavlastning, og det er behov for ordninger som sikrer fleksibilitet i både oppmøte og varighet i oppdragene.

Timespris bemanningsalternativer	
Støttekontakt	191 kroner
Assistent	475 kroner
Helsefagarbeider	508 kroner

Til sammenligning koster en plass ved rulleringsavdelingen på Kurland sykehjem, som benyttes til avlastning og pårørendestøtte ca 1,1 millioner kroner pr år. En plass ved dagsenter for demente ca 140 000 kroner på år.

Ved etablering av tilbud om avlastning i hjemmet for pårørende til personer med demens bør det for å ha tilstrekkelig kapasitet til å teste ut en ny ordning avsettes lønnsmidler tilsvarende et årsverk. Det må uavhengig av plassering påregnes noe administrasjonsressurs til oppfølging av tilbudet. På sikt bør Sarpsborg planlegge for en gradvis opptrapping av bemanningen for å sikre et bredt og tilgjengelig tilbud til innbyggerne.

Vurdering

Kommunedirektøren vurderer at etablering av tilbud om avlastning i hjemmet er i samsvar med kommunes dreining mot økt bruk av hjemmebaserte tjenester. Videre er tilbud om avlastning i hjemmet i tråd med nasjonale føringer i Regjeringens pårørendemelding *Vi – de pårørende (2021–2025)* og Helsedirektoratets pårørendeveileder. Kommunedirektøren ser positivt på å etablere tilbud om avlastning i hjemmet.

For å redusere sårbarheten knyttet til dagens utfordringer med rekruttering av støttekontakter og for å sikre iverksettelse av tilbudet anbefaler kommunedirektøren at det tas sikte på å igangsette en tredelt ordning. Avlastningen kan gis som drop-in tjeneste uten vedtak bemannet med assistenter i hjemmetjenesten, eller som vedtaksbasert tjeneste hvor funksjonsnivået er styrende for om tiltaket bemannes med støttekontakter eller assistenter fra hjemmetjenesten. Det kan også tenkes samarbeid med frivillige for å ha et tilbud til personer med relativt godt funksjonsnivå.

En 100 prosent stilling som assistent koster ca 876 500 kroner og en støttekontakt koster ca 372 500 kroner. Det anbefales å starte med 0,5 årsverk assistent (438 250 kroner) og 0,5 årsverk støttekontakt (186 200 kroner.) Etablering av tilbudet vil medføre en varig driftsutgift. Kommunedirektøren anbefaler derfor at avgjørelse om etablering og driftsnivå tas ved behandling av kommunens handlingsplan for perioden 2028-2031.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:
Oppstart og drift krever lønnsmidler til 0,5 årsverk assistent og 0,5 årsverk støttekontakt. 0,5 årsverk assistent koster 438 250 kroner og 0,5 årsverk støttekontakt koster 186 200 kroner, til sammen 624 450 kroner. Videre må det settes av noe midler til administrasjon. Totalt ressursbehov for drift av avlastning i hjemmet vurderes derfor å være minimum 700 000 kroner per år. Et høyere aktivitetsnivå vil kreve mer ressurser. Etablering av tilbudet må sees opp mot avsatte midler til demografiutvikling med økt antall eldre. Tiltaket kan bidra til å utsette eller redusere behovet for mer omfattende helse- og omsorgstjenester, som vil gi unngåtte kostnader på sikt.

Miljø:
Ingen vesentlige konsekvenser.

Folkehelse:
Tiltaket vurderes å være i tråd med FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), ved at det styrker muligheten for personer med demens og deres pårørende til å leve et selvstendig liv i eget hjem og delta i samfunnet på lik linje med andre. Hjemmeavlastning kan bidra til å forebygge omsorgstretthet**,** økt livskvalitet, mestring og trygghet for både den som har demens og deres pårørende.