

Omsorgslønnsordningen – en kunnskapsoppsummering

Målgruppe:

Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet, fylkesmennene og ansatte i Statens helsetilsyn

Saksbehandlere: seniorrådgiver Ellen M. Thorbjørnsrud og rådgiver Lars Ivar Widerøe

Godkjent av: direktør Lars E. Hanssen, 21. oktober 2009

1 Innledning	5
2 Bakgrunn.....	5
2.0 Kort historikk	5
2.1 Dagens omsorgslønnsordning.....	6
2.1.1 Sosialtjenesteloven § 4-3 og lovreguleringen av omsorgslønn og kommunens frie skjønn.....	6
2.1.2 Hvem kan få omsorgslønn?	7
2.1.3 Tildeling av omsorgslønn	8
2.1.4 Om omsorg fra omsorgsyter er den best egnede løsningen for den som trenger hjelp.....	9
2.1.5 Om omsorgsarbeidet er særlig tyngende	10
2.1.6 Hensynet til kommunens ressurser/økonomi.....	10
2.1.7 Utmåling av omsorgslønn.....	11
2.1.8 Tilknytningsforholdet mellom kommunen og omsorgslønnsnettakeren (omsorgsyter)	12
2.1.9 Kommunens ansvar for den omsorg og pleie som ytes	12
2.1.10 Klage på vedtak om omsorgslønn	13
2.2 En ordning med politisk oppmerksomhet.....	13
2.3 Omsorgslønnsordninger i andre nordiske land	14
3 Metode for innhenting av kunnskap fra statistikk og forskning mv.	14
4 Kartlegginger av omsorgslønn	15
4.1 Kommunenes kriterier for tildeling av omsorgslønn.....	15
4.2 Antall mottakere av omsorgslønn, rettigheter, avlønning mv.....	16
4.2.1 Omsorgslønn – arbeidstakerrettigheter, antall timer og avlønning.....	16
4.3 Omsorgslønn - omfang og kjennetegn ved omsorgsmottakere og omsorgsytere	17
4.3.1 Omsorgsmottakere med pårørende som mottar omsorgslønn	18
4.3.2 Omsorgsytere som mottar omsorgslønn	19
4.4 Omsorgslønn og mottak av andre tjenester	19
5 Forskning om omsorgslønn	22
5.1 Forsøk med omsorgslønn til foreldre med funksjonshemmede barn.....	22
5.2 Sosial- og helsetjenester for personer med nedsatt funksjonsevne.....	24
5.3 Innvandrere og bruk av omsorgslønn	25
5.3.1 "Omsorgstjenester med mangfold?".....	25
5.3.2 "Eldre med innvandrerbakgrunn. Tilpassing av pleie og omsorgstilbudet"	25
5.3.3 "Eldre innvanderes bruk av pleie- og omsorgstjenester. Rapport fra fem norske storbykommuner"	27
6 Kunnskap fra tilsyn og klagesaker	27
6.1 Revisjonsrapporter.....	28

6.2	Rapporter fra Helsetilsynet	28
6.3	Brev til Statens helsetilsyn om omsorgslønn	28
6.4	Kartlegging av klagesaker i to fylker.....	29
6.4.1	Kartleggingsmetode.....	29
6.4.2	Kartlegging av klagesaker på søknad om omsorgslønn i fylke A	29
6.4.3	Kartlegging av klagesaker på søknad om omsorgslønn i fylke B.....	31
6.5	Oppsummering av erfaringer fra tilsyn og klagesaker	33
7	Tilsynsmessige vurderinger og forslag til tiltak	33
7.1	Hva sier den oppsummerte kunnskapen om hvordan ordningen med omsorgslønn fungerer?.....	34
7.2	Hva vet vi, og hva vet vi ikke, om de som mottar omsorg og de som mottar omsorgslønn?	35
7.2.1	Hva vet vi om omsorgsmottakere med pårørende som mottar omsorgslønn?.....	35
7.2.2	Hva vet vi om omsorgslønnsnettverkene?	37
7.3	Hva vet vi om kommunenes praktisering av omsorgslønnsordningen?.....	40
7.4	Konklusjon og forslag til tiltak.....	42
7.4.1	Har vi nok kunnskap til å gjøre våre tilsynsmessige vurderinger?.....	42
7.4.2	Behov for endringer i omsorgslønnsordningen	42
7.4.3	Tilsynsmessig oppfølging.....	43
	Referanser.....	45
	Vedlegg 1	47
	Vedlegg 2	48
	Vedlegg 3	49
	Vedlegg 4	50

Tabell- og figurregister

Figur 1: Mottakere av omsorgslønn hele landet	16
Tabell 1. Antall personer med pårørende som mottar lønn for særlig tyngende omsorgsarbeid i 2006 og 2007	18
Tabell 2. Funksjonshemmete barn og et utvalg av tjenester. Prosent	19
Tabell 3. Omsorgsmottakers mottak av hjelpestønad samt pleie- og omsorgstjenester etter alder. Omsorgslønnstilfeller. Prosent. (2002)	20
Tabell 4. Antall personer som mottar omsorgslønn. Antall personer, timer i uken direkte tid og tjenester i tillegg. 2007 foreløpige tall.	20
Tabell 5. Antall personer med pårørende som mottar omsorgslønn. Antall personer, timer i uken direkte tid. Alder og bistandsbehov. 2007 foreløpige tall.	21
Tabell 6. Mottakere av omsorgslønn og antall klagesaker	48
Tabell 7. Antall personer med pårørende som mottar omsorgslønn. Alder og fylke. 2007, foreløpige tall	50

1 Innledning

Statens helsetilsyn har hatt ansvar for tilsyn med sosiale tjenester fra 1. januar 2003, og har gjennomført ulike tilsynsaktiviteter rettet mot sosialtjenesteområdet. Det har blant annet vært gjennomført landsomfattende tilsyn med tjenestetilbudet til rusmiddelmissbrukere i 2004, habiliteringstjenester til barn i 2006 og støttekontakt og avlasting i 2007.

Kunnskapsoppsummeringen om omsorgslønn er svar på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet i tildelingsbrev til Statens helsetilsyn for 2006. Av kapasitetsmessige grunner har arbeidet ikke latt seg gjennomføre før i 2008/2009. Formålet med oppsummeringen er å etablere et kunnskapsgrunnlag for å vurdere om dette er et område som tilsynsmyndighetene bør prioritere for tilsynsaktivitet i kommende år. Vi vil også vurdere om det er behov for tiltak innen andre myndighetsorganers ansvarsområde.

Omsorgslønn er kommunal betaling til pårørende eller frivillige omsorgsytere med omsorg for personer som har stort omsorgsbehov på grunn av alder, funksjonshemming eller sykdom.

Statens helsetilsyn skal føre tilsyn med helse- og sosiallovgivningen. Omsorgsytere med omsorgslønn kan betraktes som en del av sosialtjenesten fordi kommunen etter avtale tillegger dem arbeidsoppgaver, som ellers er en kommunal oppgave. Vi har således et tilsynsansvar overfor kommunens forpliktelser både for *omsorgsyter* og *omsorgsmottaker*.

Oppsummeringen er basert på kunnskap fra statistikk, forskning og tilsynserfaringer.

2 Bakgrunn

2.0 Kort historikk

På 80-tallet vokste det fram en kritikk av de store sentralinstitusjonene. Det ble avdekket overgrep, passivisering og krenkelser. Institusjonene ble nedlagt og tjenestene ble i økende grad lagt til kommunene, og ble mer og mer hjemmebasert. Familieomsorg framsto på nytt som en mulighet jf tidligere tiders syn på omsorg som et privat anliggende. Det var en politisk vilje til å anerkjenne, og å betale for, omsorgsarbeid som det offentlige ellers ville hatt ansvaret for. Det vokste fram en erkjennelse av at dette kunne være den beste løsningen både for pårørende og omsorgstrengende, som dermed kunne få bo hjemme.

Ordningen med omsorgslønn har sin forankring i flere og til dels ulike ideologier. Forslaget om innføring av en ordning med omsorgslønn og de utfordringer ordningen har møtt må forstås på denne bakgrunn. Ordningen griper inn i den generelle velferdsdebatten. På den ene siden har man strømninger som understreker betydningen av familiens ansvar og oppgaver og rett til å velge. Dette i motsetning til velferdsstatens rolle, som eneleverandør av tjenester, profesjonalisering og institusjonalisering. Samtidig innebar 70-tallets kvinnekamp om rett til eget lønnet arbeid utenfor hjemmet en ideologisk motsetning i forhold til økt satsing på omsorgsoppgaver i hjemmet.

Omsorgslønnsordningen er av relativt ny dato og ble innført etter forslag framsatt av Sosialkomiteen ved behandling av endringer i kommunehelsetjenesteloven¹, og trådte i kraft 1. januar 1988. Formålet var å gi lønn til pårørende som utførte krevende omsorgsoppgaver. Den enkelte pårørende skulle ikke ha en ubetinget rett på lønn. Det skulle være opp til kommunen å vurdere omfanget av timer det skulle gis lønn for. Det var en forutsetning at den pårørendes omsorg ble vurdert som best både av kommunen og den omsorgstrengende.

Omsorgslønnsordningen ble flyttet til ny lov om sosiale tjenester som trådte i kraft 1. januar 1993, og både omsorgsyter og omsorgsmottaker fikk rett til å søke om og klage på avslag om omsorgslønn. I den forbindelse ble uttalt at dette ikke skulle medføre endringer når det gjaldt rett til å få omsorgslønn.

2.1 Dagens omsorgslønnsordning

Etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav e kan kommunen gi omsorgslønn til den som utfører et særlig tyngende omsorgsarbeid. Denne personen omtaler vi i dette dokumentet som omsorgsyter eller omsorgslønnsrettet mottaker. Den som mottar omsorgen omtaler vi som omsorgsmottaker eller omsorgstrengende. Både omsorgsyter og omsorgsmottaker har rett til å søke om omsorgslønn og klage på kommunens vedtak.

Utgangspunktet er en privat omsorgsrelasjon hvor omsorgsyteren utfører et omsorgsarbeid overfor omsorgsmottakeren. Omsorgslønnsordningen innebærer at det offentlige ved kommunens sosialtjeneste kommer inn som en tredje part. Omsorgslønnen er først og fremst en ytelse, og ikke en tjeneste på samme måte som det som ellers nevnes under § 4-2 bokstavene a til d i loven. Hovedformålet med omsorgslønnen er å bidra til:

- ”best mogleg omsorg for dei som treng hjelp i dagleglivet” og
- ”gjere det mogleg for private omsorgsytarar å halde fram med omsorgsarbeidet” (2).

Både de materielle og de prosessuelle reglene som ligger til grunn for ordningen skal være med på å sikre at disse hensynene blir ivaretatt. En av utfordringene for regelverksanvenderne er å sørge for å balansere disse hensynene slik at formålet med ordningen blir ivaretatt. Noen av disse utfordringene vil bli konkretisert og drøftet i forbindelse med den følgende redegjørelsen for reglene som styrer ordningen.

2.1.1 Sosialtjenesteloven § 4-3 og lovreguleringen av omsorgslønn og kommunens frie skjønn

Kommunen har plikt til å ha en ordning med lønn til personer som har særlig tyngende omsorgsarbeid, men sosialtjenesteloven gir likevel ikke den enkelte et tilsvarende rettskrav på omsorgslønn. Sosialtjenesteloven § 4-3, som hjemler rett til de sosiale tjenestene, viser bare til tjenestene som er nevnt i lovens § 4-2 bokstav a til d, og ikke til bokstav e hvor omsorgslønn er regulert, se rundskriv I-42/98 punkt 2.2.

Kommunen beslutter hvilke tjenester som skal tildeles, men omsorgsmottakere som fyller vilkårene i § 4-3 vil ha krav på tjenester etter bokstavene a-d. Vurderingen om hvorvidt

¹ Innst. O. nr. 56 (1985-86)

kommunen skal tildele omsorgslønn eller ikke, tilligger kommunens frie forvaltningsskjønn. Kommunen kan tildele omsorgslønn, men er ikke forpliktet etter loven til å gjøre det. Departementet skriver at: *Sidan omsorgslønn ikkje er ein rett på lik linje med andre sosiale tenester er det noko større rom for kommunalt skjønn enn når det gjeld andre tenester*” (rundskriv I-42/98 pkt. 2.3).

I en sak (S'OM 2003 s. 128) fremholder Sivilombudsmannen at skjønnsfriheten omfatter både tildelingsspørsmålet og størrelsen på avlønningen. Sivilombudsmannen uttaler imidlertid at det vil kunne være åpenbart urimelig, eller i strid med god forvaltningsskikk å ikke yte omsorgslønn i det enkelte tilfellet, eller å sette omsorgslønnen for lavt.

I den offentlige debatten har det vært fremmet forslag om sterkere rettighetsfesting av omsorgslønn. En rettighetsfesting vil kunne gjennomføres ved å endre rettighetsbestemmelsen i sostjl. § 4-3 slik at den også henviser til § 4-2 bokstav e. Omsorgslønn vil i så fall med hensyn til rettskravet stille på lik linje med de andre tjenestene i § 4-2.

Reglene for tildeling av sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4, og herunder retningslinjene for tildeling av omsorgslønn (2), åpner for en viss fleksibilitet i tildelingen av kommunale sosialtjenester, i valget mellom tjenester og tilretteleggingen av det kommunale tjenestetilbudet. Selv om omsorgslønn skulle gjøres til en del av rettskravet etter § 4-3, vil kommunene likevel ha fritt skjønn i valget mellom hvilke tjenester som skal tildeles. Dersom det er det kommunale skjønnsrommet som ønskes strammet inn, vil man imidlertid måtte lovfeste ytterligere vilkår for tildeling av omsorgslønn. Ordningen er i dag f. eks ikke begrenset til bestemte personer, omsorgsrelasjoner, situasjoner e.l. Ordningen åpner for en viss kommunal variasjon, ved at den enkelte kommune kan tilpasse omsorgslønn det øvrige kommunale tjenestetilbudet. Konkrete vilkår for når omsorgslønn skal/kan tildeles, vil gå på bekostning av fleksibiliteten i dagens ordning, og lett føre til at ordningen omfatter og treffer færre.

Kartleggingene og forskningen rundt ordningen, som oppsummeres i kapittel 4 og 5, avdekker brukernes reaksjoner på disse ulikhetene. Det er grunn til å tro at noen av reaksjonene kan gå på ulikheter som nettopp springer ut av den fleksibiliteten som lovgiver har ønsket å åpne for.

2.1.2 Hvem kan få omsorgslønn?

Etter lovens ordning er det omsorgsyter som får tildelt omsorgslønnen. I forarbeidene til loven (4) uttaler departementet at *”utgangspunktet for omsorgslønn er at en nærstående person påtar seg et omsorgsansvar utover det som er vanlig (...). I mange tilfeller kan det også være aktuelt å utbetale lønn for omsorgsarbeid til andre enn nærstående familiemedlemmer. Samboere er et aktuelt eksempel”*.

Departementet peker i forarbeidene på at det i framtida kan oppstå nye husholdsmønstre der eldre og andre med felles interesser og behov inngår ulike typer bofelleskap, og at det innenfor slike bofelleskap kan oppstå situasjoner der nære personer uten familieband til omsorgstrengende påtar seg omsorgsoppgaver utover det vanlige (4, s. 61). Det er ikke avgjørende for å få omsorgslønn at omsorgsyter har omsorgsplikt. Det er ingen øvre

aldersgrense for å motta omsorgslønn, men kommunen må i hvert tilfelle vurdere om omsorgsytere er i stand til å gi forsvarlig omsorg (2, pkt. 2.1).

2.1.3 Tildeling av omsorgslønn

Kommunen avgjør om det skal innvilges omsorgslønn, og hvor høy den skal være. Avgjørelsen skal gjøres på grunnlag av en bredt anlagt skjønnsmessig vurdering der omsorgslønn blir vurdert i sammenheng med andre pleie- og omsorgstjenester, jf. Tolgadommen (Rt. 1997 s 877) og rundskriv I-42/98 pkt 2.3, se også punktene nedenfor i dette avsnittet.

Kommunen har plikt til å sørge for at det samlede tjenestetilbudet ligger på et forsvarlig nivå i forhold til omsorgsmottakers behov, og at det er kvalitativt forsvarlig. Kommunen må ta stilling til omsorgsmottakerens samlede hjelpebehov og vurdere dette opp mot sosialtjenesteloven § 4-3, når det søkes om omsorgslønn. Omsorgsmottaker vil ofte ha behov for, og fylle kravene til, andre helse- og sosialtjenester. Ofte vil det også være aktuelt med avlastningstiltak for omsorgsyter. Omsorgslønn vil følgelig ofte inngå som en ytelse/tjeneste i en samlet pakke med tjenester.

Det er avgjørende å finne fram til den mest formålstjenlige fordelingen mellom omsorgslønn og andre tjenester. Dette krever at kommunen har god nok kunnskap om omsorgsgiver og omsorgsmottakers situasjon og behov. Både de prosessuelle reglene for saksbehandlingen og de materielle vurderingstemaene for tildeling skal være med å sikre at dette oppfylles.

Her følger noen av de viktigste momentene (materielle vurderingstemaene) som kommunen må vurdere i forbindelse med tildeling/avslag på omsorgslønn (2):

- Om omsorgen fra søkeren er den best egnede løsningen for den som trenger hjelp
- Om omsorgsarbeidet er særlig tyngende
- Kommunens ressurser
- Om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver.

Kommunen står ikke helt fritt i sin skjønnsutøvelse. Andre bestemmelser i sosialtjenesteloven, annen lovgivning og uskrevne rettsprinsipper får betydning, og må vektlegges i spørsmålet om valg av hjelpeform etter § 4-2. Formålet med omsorgslønnsordningen og formålsbestemmelsene i sosialtjenesteloven § 1-1 er viktige momenter i vurderingen, og legger føringer for skjønnsutøvelsen. Kommunen kan videre ikke velge en hjelpeform som i det enkelte tilfellet må sies å være ”åpenbart urimelig” i forhold til lovens intensjoner og kommunens ressurser. I så fall kan Fylkesmannen omgjøre vedtaket i forbindelse med klage, jf. sosialtjenesteloven § 8-7.

For all saksbehandling gjelder regelen om at saken må være godt nok opplyst før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17. Et viktig generelt prinsipp er at tjenestetilbudet så langt som mulig bør ta hensyn til den enkeltes spesielle behov og ønsker (12, s. 177).

Forvaltningslovens regler gjelder med de særreglene som er gitt i sosialtjenesteloven kap. 8, jf. sostjl. § 8-1. Uskrevne forvaltningsrettslige prinsipper setter skranker for skjønnsutøvelsen. Usaklig forskjellsbehandling må følgelig unngås.

I de tre påfølgende avsnittene er det redegjort mer utførlig for de tre førstnevnte momentene for tildeling.

2.1.4 Om omsorg fra omsorgsyter er den best egnede løsningen for den som trenger hjelp

Et formål med sosialtjenesteloven er at brukerne skal få et samlet tjenestetilbud som på best mulig måte dekker behovene de har. Det er derfor en forutsetning for tildelingen at kommunen og den pleietrengende vurderer pårørendes omsorg som best og nødvendig (2). Det er kommunen som beslutter om omsorgslønn er det beste alternativet for den som trenger omsorg (rundskriv I-42/98 pkt. 3.3). Tilbudet må være egnet til å ivareta omsorgsmottakerens behov. Dette er like mye et spørsmål om hvilke løsninger som gir best livskvalitet for den omsorgstrengende, som et spørsmål om hva kommunen isolert sett vurderer som faglig og økonomisk fornuftig. Både formålet med omsorgslønnsordningen og de hensyn som følger av formålsbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 1-1 tilsier dette.

Kommunen må legge vekt på omsorgsmottakerens behov og ønsker når den skal ta stilling til om den pårørendes omsorg er best og nødvendig. Det å kunne få hjelp av sine nærmeste og å kunne fortsette å bo hjemme kan være et viktig hensyn å vurdere, særlig for mindreårige barn. Det er et grunnleggende prinsipp, jf. barneloven § 30, at barn skal vokse opp hos sine foreldre, dersom det er mulig. Omsorgslønn kan være med å bidra til å muliggjøre dette for barn med omfattende funksjonshemninger. Kommunen må også vurdere om omsorgsyter er egnet som omsorgsyter, og det er viktig at kommunen ser på hva som er alternativet til å innvilge omsorgslønn.

For å kunne ta stilling til hva som er den beste løsningen må kommunen sørge for å få vite hva omsorgsmottakeren (eller dennes verge) mener, og om hun/han vurderer omsorg fra omsorgsyteren som det beste – jf. regelen i sosialtjenesteloven § 8-4 om at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med klienten, og at det skal legges stor vekt på hva klienten mener.

Merknadene til loven gir nærmere føringer for hvordan dette kan ivaretas overfor omsorgsmottakere som er utviklingshemmede, har demens, eller der det dreier seg om barn, jf. Rundskriv I-1/93. Sosialtjenesten må anstrenge seg for å finne individuelt tilpassede løsninger. Dette er viktigere jo mer vesentlig tjenesten er for omsorgsmottakerens velferd og livssituasjon (12, s. 177).

Det kan være en utfordring for kommunen å få tak i omsorgsmottakers ønsker og vurderinger. Kommunen har plikt til å sørge for at omsorgsyters ønsker ikke går foran hensynet til omsorgsmottaker. Mange omsorgsytere kan ha sterke grunner til å ivareta omsorgen selv. Det kan være grunner som både er forenlige og uforenlige med hensynet til hva som er til beste for omsorgsmottakeren. Ofte er det omsorgsyter som fremmer søknaden, og følgelig er den personen kommunen har kontakt med (se kapittel 6.4.3 og 6.4.2). Kommunen vil i mange tilfeller derfor måtte gå aktivt ut for å få tak i omsorgsmottakers mening. Omsorgsmottakere vil kunne oppleve det som illojalt å uttale seg om forhold i relasjonen til omsorgsyter. Særlig dersom det berører forhold som kan ha betydning for kommunens tildeling eller utmåling av omsorgslønn. Tilsvarende kan omsorgsyter oppfatte slike uttalelser fra omsorgsmottaker som illojale. Dette gjør at faren

for at det utøves utilbørlig press vil kunne være tilstede. Omsorgsrelasjonen vil som regel fortsette enten kommunen innvilger omsorgslønn eller ikke. Disse omsorgsrelasjonene er tette og begge parter er på hver sin måte sårbare.

Alle disse forholdene kan gjøre det vanskelig for kommunen å innhente omsorgsmottakerens mening. I mange tilfeller vil det kreve både innsats og kløkt fra kommunen for å etterleve reglene slik at reell brukermedvirkning ivaretas.

Overraskende få kommuner oppgir å etterleve regelen om at omsorgsmottakers mening skal høres og tas hensyn til (se kapittel 4.1). Det er et problem at denne prosessuelle rettsikkerhetsgarantien etterleves i så liten grad som kommunene oppgir.

2.1.5 Om omsorgsarbeidet er særlig tyngende

Sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav e viser til at det er særlig tyngende omsorgsarbeid det kan gis omsorgslønn for. Dette er ikke et absolutt vilkår, men et særlig tungt moment i vurderingen (2, pkt. 3.1). For å regnes som ”særlig tyngende” må omsorgsarbeidet ha et omfang utover det som regnes som vanlig. Departementet viser i I-42/98 til en rekke faktorer som får betydning ved vurderingen av ”særlig tyngende”.

Momentet har særlig betydning for foreldre med omsorgsplikt for egne mindreårige barn. For disse er det bare aktuelt med omsorgslønn for den del av omsorgsarbeidet som klart overstiger vanlig omsorg for barn på samme alder. Små barn har omfattende omsorgsbehov enten de er funksjonsfriske eller ikke. Hva som er normalt forventede omsorgsoppgaver på ulike alderstrinn innebærer vurderinger som det er aktuelt å konsultere fagpersoner om barns oppvekst og utvikling om. Selv om foreldre har omsorgsplikt, kan omsorgsbyrden for disse i noen tilfeller bli så stor at de vil måtte frasi seg den daglige omsorgen. Kommunen vil i så fall ha plikt til å stille med et alternativt heldøgns omsorgstilbud.

2.1.6 Hensynet til kommunens ressurser/økonomi

Kommunen er forpliktet til å kunne tilby omsorgslønn som tjeneste, og dermed til å sette av realistiske midler til omsorgslønn på sitt budsjett. Sivilombudsmannen har i en sak uttalt at kommunen ikke kan ”*fri seg fra individuell vurdering ved å avsette så utilstrekkelige midler at ordningen blir uthult*” (S’OM sak 1998-1129).

Kommunen kan legge en viss vekt på sin egen økonomi i vurderingen om det skal tildeles omsorgslønn, jf. Innst. O. nr. 56 (1985-86) s. 5 og rundskriv I-42/98 pkt. 3.4.

I rundskrivet uttaler departementet at ”*for personar som har krav på tenester etter § 4-3 [vil det] ikkje vere spørsmål om kommunen skal yte tenester, men om kva for tenesteform som skal veljast. I valet mellom tenesteformene kan kommunen ta omsyn til kva som økonomisk sett er mest formålstenleg*”. Man har da krav på sosiale tenester på et forsvarlig nivå, uavhengig av kommunens økonomi. Sosial- og helsedirektoratet viser i denne sammenhengen til en hensiktsmessighetsvurdering: ”*Når valget står mellom forskjellige typer tenester, må det foretas en avveining mellom den enkeltes ønsker og individuelle behov på den ene siden, og en hensiktsmessig utnyttelse av kommunens ressurser på den*

andre siden” (IS 1382, Anbefalinger til saksbehandlingsprosessen, Lov om sosiale tjenester § 4-2, s. 17).

2.1.7 Utmåling av omsorgslønn

Det er kommunen som avgjør hvor mange timer det skal gis omsorgslønn for, og hvilken timelønn som skal legges til grunn. Utmålingen skal gjøres på bakgrunn av en bred skjønnsmessig vurdering der omsorgslønn blir sett i sammenheng med andre pleie- og omsorgstjenester. Dette er lagt til grunn både i forarbeidene til regelen og i Tolgadommen der Høyesterett uttalte: *”det skulle foretas en bred vurdering, ikke bare et regnestykke der fordelingen av omsorgsarbeidet mellom kommunen og foreldrene var de avgjørende faktorer”*. I rundskriv I-42/98 heter det: *”Dei som er avhengige av hjelp for å klare seg i dagleglivet, har krav på nødvendige tenester. Det er ikkje mogeleg å angi presist kor omfattande denne hjelpa skal vere, men den må liggje på eit forsvarleg nivå i forhold til dei behova som skal dekkjast.”* (2, pkt. 2.4)

Antall timer skal fastsettes etter en individuell og konkret vurdering. Utgangspunktet for vurderingen vil være hvor mange timer søkeren utfører ”særlig tyngende omsorgsarbeid”, jf. § 4-2 bokstav e. *”Det kan ikkje leggjast til grunn at søkjaren må gi heildøgns pleie for å få full omsorgslønn”* (2, pkt. 4.2). På den andre siden tar omsorgslønnsordningen *”ikkje sikte på å gi dei som har tyngjande omsorgsarbeid lønn for kvar time dei arbeider”* (2, pkt. 4). En del kommuner opererer med begrensninger i timetall, for eksempel maks 37 ½ time i uken, eller at det ikke gis omsorgslønn i helger. Det er ingen slike begrensninger i loven, og den gir følgelig ikke hjemmel for en slik praksis. Lovens regel er at utmålingen skal foretas individuelt, og konkret med utgangspunkt i behov, og det samlede tjenestetilbudet for øvrig. Mange kommuner utarbeider en døgnklokke for å skaffe en oversikt over hvordan de samlede tjenestene dekker hjelpebehovet.

En grunnleggende forutsetning for å kunne utmåle hjelp på et forsvarlig nivå, er at hjelpebehovet kartlegges grundig. Det er ikke klart hvorvidt kommunene sikrer at dette gjøres på en god nok måte i dag. Opplysninger fra klagebehandlingen i to Fylkesmannsembeter² viser et relativt høyt antall saker hvor Fylkesmannen opphevet kommunens vedtak med begrunnelse at kommunens utredning av saken var mangelfull. Mangelfulle utredninger henger ofte sammen med mangelfull kartlegging av hjelpebehov.

Loven regulerer ikke spørsmålet om avlønning. Det har vært stilt spørsmål ved om timelønnsfastsettelsen er en del av vedtaket. Sosial- og helsedepartementet har uttalt i et brev til Fylkesmannen i Vestfold (5.mars 2001) at *”Fastsettelsen av timelønningen må anses som en del av vedtaket om omsorgslønn” for i motsatt fall ”ville klageadgangen være sterkt begrenset ... derfor legger departementet til grunn at timelønnens størrelse kan påklages”*. Det har vært vanlig at kommunene har fastsatt timelønn for de som mottar omsorgslønn lik timelønn for hjemmehjelpere. Departementet anbefaler at det settes en høyere timelønn dersom vedkommende har utdanning, som kvalifiserer spesielt til å ha slikt omsorgsarbeid (2, pkt. 4.1), og peker på at dette er i samsvar med Sosialkomiteens innstilling.

² Gjennomgangen av klagesaker i to fylker omtales i kapittel 6.4

Det skal ikke legges vekt på familiens økonomi ved tildeling av omsorgslønn, men kommunen kan ved utmåling av omsorgslønn ta hensyn til folketrygdens hjelpestønad, som ytes til den omsorgstrengende (Lov om folketrygd 28. februar nr. 19 1997 § 6-4). Departementet viser imidlertid til at kommunen ikke bør avkorte omsorgslønningen mer enn at omsorgslønn og hjelpestønad til sammen overstiger det som er rimelig å betale for omsorgsarbeidet (2, pkt. 5.2).

2.1.8 Tilknytningsforholdet mellom kommunen og omsorgslønsmottakeren (omsorgsyter)

Sosialtjenesteloven og forarbeidene til loven gir ikke veiledning om hvordan tilknytningsforholdet mellom kommunen og omsorgsgiver skal være.

Omsorgslønsmottaker kan enten engasjeres som oppdragstaker i kommunen, eller ansettes i et arbeidstakerforhold. Departementet anbefaler at den som mottar omsorgslønn tilknyttes kommunen med en oppdragstakeravtale (2)³. De fleste omsorgslønsmottakerne i dag er oppdragstakere, og ikke ansatt i kommunen.

2.1.9 Kommunens ansvar for den omsorg og pleie som ytes

Ved omsorgslønn er ikke kommunen tjenesteyter, som ved tjenester etter § 4-2 a til d, men en privatperson.

Et vilkår for tildelingen er at kommunen vurderer omsorgsyter som egnet, og at omsorgsyters omsorg er den beste. Dette gjelder uavhengig av tilknytningsforholdet. Om kommunen utover dette også har ansvar for innholdet og kvaliteten på omsorgsyters pleie og omsorg, er mindre klart. De fleste omsorgslønsmottakere er oppdragstakere, og spørsmålet er særlig aktuelt for dem. Forarbeidene til loven gir ikke svar på dette, og problemstillingen er heller ikke drøftet i rundskriv I-42/98 (2) eller rundskriv I-1/93 (11).

Omsorgslønn innebærer at det offentlige innvilger en ytelse for at privat hjemmebasert omsorgsarbeid skal kunne fortsette. Det ligger i ordningen at det offentlige aksepterer det private omsorgsarbeidet. Samtidig innbærer ordningen at delen av den private hjemmebaserte omsorgen som det blir gitt omsorgslønn for, regnes med som en del av det samlede hjelpetilbudet til den omsorgstrengende. Dette er omsorgsarbeid som den kommunale sosialtjenesten ellers ville hatt ansvar for å utføre. Dette kan tale for at ansvaret for innhold og kvalitet i den daglige omsorgen bør ligge hos kommunen (17). På den annen side ville dette raskt innebære en offentlig kontroll og profesjonalisering av det private omsorgsarbeidet. Det går en grense for hvor langt man kan gå i en slik retning uten at det går ut over formålet og intensjonene bak ordningen. Etter dagens regelverk synes det å være klart at omsorgslønn står i en annen stilling enn de andre tjenestene i lovens kapittel 4.

På bakgrunn av at kommunene ofte ikke vil ha ansvar og mulighet for å styre den daglige omsorgen, er det fra et tilsynsperspektiv derfor viktig at brukerposisjonen og brukermedvirkningen blir ivaretatt, sikret og styrket. Det at kommunene etterlever og gjør

³ Departementets tilrådning er begrunnet med at arbeidsmiljøloven § 58 A (tidligere lov av 1977) satte forbud mot midlertidige ansettelser ved denne typen arbeid. Regelen kom inn i 1995, og er videreført i arbeidsmiljøloven av 2005 § 14-9.

realitet av de prosessuelle reglene på dette området, blir avgjørende for at omsorgslønnsordningen skal sikre best mulig omsorg for den som trenger det og fungere etter intensjonen. Det gir derfor grunn til bekymring at flere kommuner oppgir at de i liten grad etterlever reglene på dette området.

Til tross for at dette er forhold som regelverket i dag tar høyde for og beskytter, viser det empiriske materialet i denne kunnskapsoppsummeringen at kommunenes forståelse og praktisering av regelverket svikter i en del kommuner.

2.1.10 Klage på vedtak om omsorgslønn

Avgjørelser om tildeling og utmåling av omsorgslønn er enkeltvedtak og kan påklages til Fylkesmannen, jf. sostjl. § 8-6. I tillegg til klagereglene i sosialtjenesteloven gjelder forvaltningslovens alminnelige regler om klagebehandling, jf. sostjl. § 8-1 første ledd.

Utgangspunktet er at Fylkesmannen har myndighet til å overprøve alle sider av vedtaket, jf. sostjl. § 8-7 første ledd. Fylkesmannen har myndighet til å overprøve rettsanvendelsen og saksbehandlingen fullt ut, men når det gjelder det frie skjønnet er Fylkesmannens overprøvingsmyndighet begrenset til de tilfeller der avgjørelsen er åpenbart urimelig, jf. § 8-7.

Etter § 4-2 er det aktuelt å overprøve både kommunens rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Prøvingen av om tjenestene som er tilbudt er forsvarlige og dekker det minstebehov som klager har, hører til rettsanvendelsen. Valg mellom hvilke tjenester som skal tilbys og omfanget av tjenestene, hører til kommunens frie skjønn, forutsatt at de samlede tjenestene dekker et forsvarlig minstenivå.

Spørsmålet om tildeling og utmåling av omsorgslønn tilligger følgelig kommunens frie skjønn, noe som fylkesmennene må ta høyde for og være varsomme i forhold til ved overprøving. Desto viktigere blir Fylkesmannens kontroll med de prosessuelle reglene for saksbehandling og brukermedvirkning.

2.2 En ordning med politisk oppmerksomhet

Ordnningen med omsorgslønn har etter opprettelsen vært gjenstand for politisk oppmerksomhet, og har vært drøftet i Stortinget gjentatte ganger både som spørretimespørsmål og som dokument 8-forslag. Diskusjonene har primært vært rettet mot enten sider ved ordningen, herunder omfang, statlig eller kommunal finansiering, nivå på omsorgslønna, ulik praktisering mellom kommunene m.v. Ulike sider ved omsorgslønnsnettverkets situasjon har også vært i fokus, herunder antall timer tildelt omsorgslønn, omsorgsbyrde, arbeidstakerrettigheter osv.

Som følge av Stortingsbehandling av to dokument 8-forslag i 2002 ble Regjeringen bedt om å foreta en gjennomgang av omsorgslønnsordningen. Sosial- og helsedirektoratet fikk i oppdrag å foreta gjennomgangen. Direktoratet oversendte sin utredning til departementet i mars 2003 (8).

Direktoratet drøftet ulike løsninger, herunder bruk av *bindende eller normerte satser* for omsorgslønn i kommunene og spørsmål om statlig delfinansiering av ordningen.

Utredningen omtaler også hva de kaller en ”forhandlingsløsning”. Denne løsningen forutsetter at det stilles krav om at kommunene utreder hjelpebehovet den enkelte har og omfanget av hva det offentlige skal yte, før det tas stilling til spørsmål om omfang av aktuelle arbeidsoppgaver som eventuelt skal settes ut gjennom omsorgslønnsordningen.

Det ble drøftet om det burde stilles krav om at det skulle utarbeides en individuell plan, for og med brukeren, for at ordningen med omsorgslønn skulle brukes. Planen skulle inneholde bestemmelser om omfanget og innholdet av det arbeidet den som ble tildelt omsorgslønn skulle utføre og arbeidstid. Det ble presisert at det krevdes lovendring dersom dette skulle bli et pålegg for kommunene.

Utredningen viste til at det var viktig at staten bidro til å sikre at omsorgslønsmottakere ikke ble utnyttet, og at mye talte for at rammebetingelsene for bruk av ordningen burde endres.

Omsorgslønnsordningen er også omtalt i to Stortingsmeldinger. I St. meld. nr. 40 (2002-2003) ”Nedbygging av funksjonshemmende barrierer” og St. meld. nr. 45 (2002-2003) ”Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene” omtales behovet for å se hjelpestønad og ordningen med omsorgslønn i sammenheng. ”Spørsmålet skal utgreiast nærmare som ein del av det vidare arbeidet med ein meir heilskapeleg gjennomgang av velferdsordningane” (23).

Til tross for at omsorgslønnsordningen jevnlig har vært gjenstand for politisk oppmerksomhet og utredninger, og også har blitt omtalt i dagspressen, har dette ikke medført noen vesentlige endringer til nå.

2.3 Omsorgslønnsordninger i andre nordiske land

Kort oppsummert kan vi si at kontantytelsene i Finland, Sverige og Norge er nokså like med sin todeling mellom en nasjonal trygdeytelse og en form for kommunal omsorgsyttelse av relativt begrenset omfang. Danmark skiller seg prinsipielt fra de andre nordiske landene ved at de opererer med kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste.

3 Metode for innhenting av kunnskap fra statistikk og forskning mv.

Som ledd i kunnskapsoppsummeringen har vi gjennomgått komitéinnstillinger, odelstingsproposisjoner, stortingsmeldinger osv. hvor omsorgslønnsordningen er omtalt for å få en oversikt over ordningen.

Parallelt med dette har biblioteket i Statens helsetilsyn foretatt søk på forskning om omsorgslønn i norske og internasjonale kilder. Se vedlegg 1 for søkehistorikk. Med utgangspunkt i søkeresultatene benyttet vi en snøballmetode for å finne ytterligere kunnskap. Det innebar at vi leste artikler og rapporter, sjekket litteraturlister til artiklene og rapportene for å finne ytterligere referanser, sjekket igjen disse for å se om de inneholdt relevant kunnskap om omsorgslønn, kontaktet forskere på e-post og telefon for å få tips om relevant litteratur, søkte på omsorgslønn på hjemmesidene til blant annet NOVA, Norges

forskningsråd og Fafo for å finne navn på aktuelle forskere, og tittel på relevante rapporter og artikler.

Vi har videre benyttet offentlig statistikk om omsorgslønn m.v. fra Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB har i tillegg, på vår forespørsel via Helsedirektoratet, utarbeidet statistikk over personer som mottar omsorg fra pårørende som mottar omsorgslønn basert på IPLOS-data fra 2007. Vi har gjengitt de forbehold og forklaringer som byrået har kommunisert når det gjelder tolkning av statistikken.

Vi gjengir bare hovedkonklusjoner og funn som er relevante for en tilsynsmessig vurdering av omsorgslønnsordningen. Vår tekst er knapp, men vi viser til referansene. Interesserte lesere kan gå til underlagsdokumentene for å finne mer kunnskap.

4 Kartlegginger av omsorgslønn

Omsorgslønnsordningen har vært gjenstand for to kartlegginger.

På oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet gjennomførte NOVA en postbasert spørreskjemaundersøkelse av kommunenes bruk av omsorgslønn i 1996 (24). 90 % av landets 435 kommuner deltok. I tillegg ble det benyttet statistikk fra SSB og Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD). Undersøkelsen så på utbredelsen av omsorgslønn, kommunenes tildelingskriterier, samt ansettelses- og lønnsforhold. Rapporten har fokus på ulikhet i praksis mellom kommunene.

I 2002 ble omfang og utgifter til omsorgslønn i et utvalg på 40 kommuner kartlagt av NOVA på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet (15).

4.1 Kommunenes kriterier for tildeling av omsorgslønn

Rundskrivet om omsorgslønn (2) omtaler hvilke momenter kommunen må vurdere ved tildeling eller avslag på søknad om omsorgslønn. De to kartleggingene har undersøkt hvordan kommunene vektlegger noen kriterier:

Kravet om at det skal legges avgjørende vekt på omsorgsmottakerens syn, jf sosialtjenestelovens § 8-4, var overraskende lavt vektlagt både i 1996 og i 2002 (24, 15). Kartleggingen i 1996 viste at kun 29 % av kommunene svarte at de la stor vekt på den omsorgstrengendes egne preferanser. 58 % av kommunene oppga at slike ønsker hadde noen betydning. Enkelte kommuner presiserte at den omsorgstrengende måtte støtte søknaden. I 13 % av kommunene ble den omsorgstrengendes ønsker overhodet ikke tillagt vekt (24, s. 106). I kartleggingen i 40 kommuner i 2002 svarte en av fire kommuner at den omsorgstrengendes ønsker var av betydning (15).

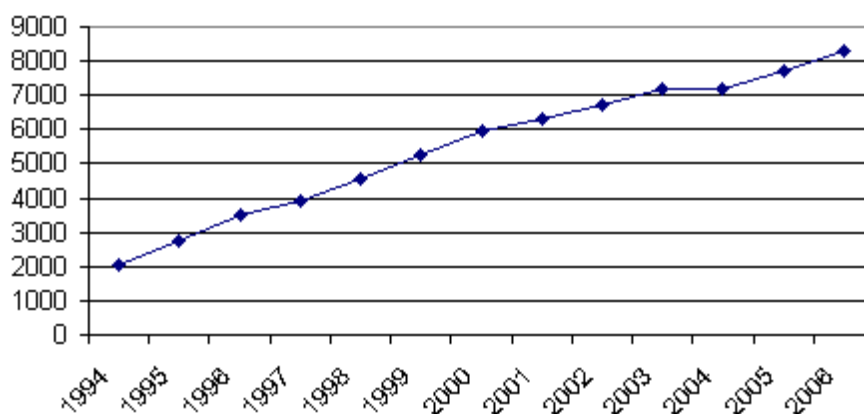
Kartleggingen i 1996 viste at selv om flertallet av kommunene la avgjørende vekt på at omsorgsarbeidet skulle være tyngende, var det likevel nesten 20 % av kommunen som ikke hadde dette som et absolutt krav (24). At omsorgsgiveren hadde inntektstap ble vektlagt av under halvparten av kommunene som deltok i kartleggingen i 1996 (24). Kartleggingen i 2002 har ikke undersøkt kommunenes vektlegging av disse kriteriene.

Vi har ikke nyere data om hvordan kommunene vektlegger de ulike kriteriene.

4.2 Antall mottakere av omsorgslønn⁴, rettigheter, avlønning mv

Figur 1 viser at det har vært en jevn vekst i antall omsorgslønns-mottakere i perioden 1994 til 2006.

Figur 1: Mottakere av omsorgslønn hele landet



Foreløpige tall fra IPLOS-registeret viser at det i 2007 var 7114⁵ personer med pårørende som mottok omsorgslønn.⁶ Tallene for 2007 viser en nedgang i forhold til 2006. I følge SSB⁷ skyldes dette at tallene er foreløpige, og overgang fra skjema- til registerbasert statistikk. Vi legger derfor til grunn at det var rundt 8000 omsorgslønns-mottakere i 2007.

4.2.1 Omsorgslønn – arbeidstakerrettigheter, antall timer og avlønning

Arbeidstakerrettigheter

Kartleggingen i 1996 viste at de som mottok omsorgslønn som regel hadde få arbeidstakerrettigheter. Tre av fire kommuner ansatte ikke omsorgslønnete som kommunale arbeidstakere, men engasjerte dem som oppdragstakere/frilansere. 54 % av

⁴ I statistikkbank for pleie- og omsorgstjenester bruker SSB begrepet mottakere av omsorgslønn. Fra 2005 ble dette endret til personer med pårørende som mottar omsorgslønn. Det betyr at enheten i statistikken har endret seg fra den som ga omsorg til den som mottar omsorgen.

⁵ Mottatt fra SSB 12. november 2008.

⁶ Vi mottok våre tall fra SSB i november 2008 og byrået informerte om at de kommunene som ikke hadde levert IPLOS-data for 2007, totalt hadde 88 personer med pårørende som mottok omsorgslønn i 2006.

⁷ Mottatt fra SSB 17. november 2008

"I mange kommuner er det sosialkontoret som administrerer ordninger med tildeling av omsorgslønn. Samtidig blir kommunenes lokale systemer for registrering og administrasjon av mottakere av pleie- og omsorgstjenester normalt driftet av pleie- og omsorgstjenesten. Innsamling av IPLOS-data er basert på uttrekk fra kommunenes lokale datasystemer for pleie- og omsorgstjenestene. Ofte er det ikke tilrettelagt for kommunikasjon mellom ulike kommunale administrasjonssystemer og dette kan medføre at rapportering av mottakere av omsorgslønn er mangelfull for en del kommuner. Spesielt kan en vente at dette gjelder brukere som ikke får andre pleie- og omsorgstjenester i tillegg til omsorgslønn. Statistikk over antall personer med pårørende som mottar omsorgslønn er basert på data innhentet over IPLOS-systemet og trolig underestimeres derfor de nasjonale tallene for disse tjenestemottakerne."⁷

kommunene svarte at de alltid inngikk en skriftlig arbeidsavtale med mottakere av omsorgslønn. Mer enn hver tredje kommune inngikk kun muntlige avtaler (24).

I kartleggingen i 40 kommuner i 2002 var det 10 % som svarte at omsorgslønns mottakerne var fast ansatt (15).

Tilknytning som oppdragstaker er i tråd med anbefalingene i rundskrivet (2), jf. kapittel 2.1.8.

Antall timer

Kommunekartleggingen fra 1996 (24) viste at i gjennomsnitt fikk omsorgsgiver betalt for ti timer per uke. 3 % av de omsorgslønnete hadde timetall tilsvarende full stilling.

Kommunekartleggingen i 2002 (15) viste en spredning i antall timer omsorgslønn med ytterpunktene 2 timer og 37.5 timer per uke. Gjennomsnittet var 10.5 timer per uke.

Foreløpige tall for 2007 fra IPLOS-registeret viser at gjennomsnittlig antall tildelte timer omsorgslønn per uke var 10.5. Gjennomsnittlige antall timer tildelt omsorgslønn per uke synes således å ha vært stabilt i perioden 1996-2007.

Avlønning

Kartleggingen i 1996 (24) viste at gjennomsnittets bruttolønn for omsorgslønns mottaker per måned var kr. 3200. Timelønna var ca 80 kr./time.

I kommuneutvalget fra 2002 (15) var gjennomsnittsbeløpet for en omsorgslønns mottaker i dette utvalget kr. 4500 i måneden. Gjennomsnittlig timelønn var kr. 97.70.

Omsorgslønns mottakere som har en oppdragsavtale med kommunen er ikke registrert i arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret. Vi har derfor ikke funnet offentlig statistikk over denne gruppas inntekter utover det som er undersøkt i de to kommunekartleggingene i 1996 og 2002.

Kommunale utgifter

Kommunenes faktiske utgifter til omsorgslønn var 120 mill kr. i 1995, 390 mill. kr i 2002 (15) og 425 mill. kr. i 2004⁸.

4.3 Omsorgslønn - omfang og kjennetegn ved omsorgsmottakere og omsorgsytere

Kartleggingene fra 1996 og 2002 viser at det er store kommunale variasjoner i hvordan ordningen praktiseres og at tildelingen ikke alltid er i tråd med anbefalingene i rundskrivet (2). Kommunenes praksis varierer i kriterier for tildeling av omsorgslønn, jf. kapittel 4.1. Selv om gjennomsnittlig antall tildelte timer omsorgslønn synes å ha vært stabilt, er det til dels store variasjoner mellom kommunene i antall timer som tildeles og avlønning av omsorgslønns mottakere mv (24, 15).

⁸ Anslag angitt i spørretimespørsmål i 2004.

Kartlegging i 1996 (24) viste at 65 kommuner ikke hadde registrert mottakere av omsorgslønn. I 2007 var antallet rundt 70 kommuner⁹. Vi vet imidlertid ikke om dette er de samme kommunene. Vi vet heller ikke om dette er et uttrykk for at ingen i de aktuelle kommunene har søkt om omsorgslønn eller at ingen har fått innvilget ordningen.

Tildeling av omsorgslønn er den enkeltbestemmelsen i sosialtjenestelovens kapittel 4 hvor det er flest klagesaker. Det har vært en jevn vekst i antall klagesaker gjennom flere år (13). Vi har utarbeidet en fylkesoversikt over mottakere av omsorgslønn og antall klagesaker, se vedlegg 2. Oversikten viser at det er store variasjoner mellom fylkene både i antall omsorgslønns-mottakere per 1000 innbyggere og antall klagesaker.

4.3.1 Omsorgsmottakere med pårørende som mottar omsorgslønn

Personer som mottar omsorg fra en pårørende som mottar omsorgslønn fordeler seg over hele aldersspennet fra 0 til over 80 år.

I kartleggingen fra 1996 (24) var alderspredningen blant omsorgsmottakerne meget stor. Hver fjerde var over 80 år og en av fire var under 20 år.

Kartleggingen i 2002 (15) opererer med litt andre aldersinndelinger enn i 1996. I 2002 var halvparten av omsorgsmottakerne mellom 0 og 30 år. Andelen omsorgsmottakere over 80 år utgjorde ni prosent.

I tabell 1 gjengis tall for omsorgsmottakere med pårørende som mottar omsorgslønn i 2006 og 2007. Tallene er mottatt fra SSB høsten 2008 og tallene for 2007 er basert på IPLOS-registeret.

Tabell 1. Antall personer med pårørende som mottar lønn for særlig tyngende omsorgsarbeid i 2006 og 2007

Hele landet	I alt	0-17 år	18-49 år	50-66 år	67-79 år	Over 80 år
2006	8309	3311	2030	1152	1046	770
2007	7114	2573	1911	1047	899	684

Tabellen viser en nedgang i antall omsorgsmottakere i 2007 i forhold til tallene for 2006 både totalt og for alle aldersgrupper. I følge SSB skyldes dette trolig overgangen fra skjema- til registerbasert statistikk, jf. fotnote 7 under kapittel 4.2. Selv om nedgangen fra 2006 og 2007 er spesielt stor når det gjelder barn og unge under 18 år, skyldes dette i følge SSB primært endringer i statistikkregistreringen, og at frafallet i denne gruppa skyldes at det er flere som mottar bare omsorgslønn, og at disse trolig er underrepresentert i statistikken.

Basert på kartleggingene fra 1996 og 2002, samt statistikk for 2006 og 2007, har vi beregnet at andelen omsorgsmottakere under 20 år på landsbasis har økt fra 25 % til rundt 40 % i perioden. Vi har i samme tidsrom hatt en nedgang i antall mottakere over 80 år, fra

⁹ Tall mottatt fra SSB 6. januar 2009.

om lag 25 % i 1996 til rundt 9 % i 2007. Vi har ikke grunnlag for å si hva som er årsaken til dette, og om det skyldes endringer i kommunenes tildelingspraksis, eller om det skyldes endring i hvem som søker om omsorgslønn.

4.3.2 Omsorgsytere som mottar omsorgslønn

Omsorgsytere som mottar omsorgslønn fordeler seg over hele aldersspennet både i 1996 og i 2002. Den yngste var 17 år og den eldste var 89 år.

Kartleggingene fra 1996 og 2002 viste at flertallet av omsorgsgiverne var kvinner. Andelen kvinner oppgis i 1996 til å være 84 %. Kartleggingen fra 2002 oppgir at tre av fire omsorgsytere i denne undersøkelsen var kvinner.

Andelen omsorgsgivere som har omsorg for egne barn har økt fra 37 % i 1996 til rundt 50 % i 2002. Dette inkluderer barn hvor foreldrene ikke lenger har omsorgsplikt. Andelen menn som var omsorgsgivere for egne barn, har vist en begrenset økning fra 6 % til 9 %.

Andelen som ivaretok omsorg for ektefelle har økt fra 22 % til 31 % i perioden fra 1996 til 2002. Andelen mannlige ektefeller som mottar omsorgslønn har økt fra 29 % til 42 %.

Andelen med omsorg for samboer var 2 % i 1996. Kartleggingen i 2002 oppgir ikke tall for samboere.

Andelen omsorgsytere som ivaretar omsorg for egne foreldre har sunket fra 22 % i 1996 til 7 % i 2002. Andelen menn som har omsorg for foreldre synes å ha vært relativt stabil fra 24 % i 1996 til 20 % i 2002.

4.4 Omsorgslønn og mottak av andre tjenester

Tabell 2 viser tall fra en studie av funksjonshemmede barn i skole og familie av Jan Tøssebro og Borgunn Ytterhus (25).

Tabell 2. Funksjonshemmede barn og et utvalg av tjenester. Prosent.

	Førskolealder (1999) ¹⁰	Grunnskolealder (2003) ¹¹
Grunnstønad	55	76
Hjelpestønad	87	92
Avlasting ¹²	51	58
Støttekontakt	23	39
Omsorgslønn	22	32
Ferieavlasting	-	31

Tabellen viser at i disse utvalgene av funksjonshemmede barn hadde barna et omfattende tilbud av tjenester. Spesielt andelen som mottok hjelpestønad var høy. Det var en vekst i andelen som mottok de ulike tjenestene fra førskolealder til grunnskolealder. Andelen som mottok omsorgslønn økte fra 22 % til 32 %.

¹⁰ Utvalget av barn i førskolealder besto av 422 barn.

¹¹ Utvalget av barn i grunnskolealder besto av 483.

¹² I 1999 var det ikke skilt mellom vanlig avlasting og ferieavlasting.

Tabell 3 presenterer tall fra kartleggingen i 2002.

Tabell 3. Omsorgsmottakers mottak av hjelpestønad samt pleie- og omsorgstjenester etter alder. Omsorgslønnsstilfeller. Prosent. (2002) (15 s. 12)

Omsorgsmottakers alder	Mottar hjelpestønad	Støttekontakt/ Avlastning	Hjemmehjelp	Hjemmesykepleie
Alle	77	50	21	29
0-17 år	93	72	8	8
18-26 år	94	75	10	5
27-59 år	90	54	29	35
60-67	86	18	41	59
Eldre enn 67 år	63	19	35	62

Vi ser at omsorgsmottakerne mottok andre tjenester i stort omfang. I alderskategoriene 0-59 år var det over 90 % som mottok hjelpestønad. Støttekontakt og avlastning var utbredt blant barn og unge voksne. Hjemmehjelp og hjemmesykepleie økte med omsorgsmottakerens alder.

Vi har også fått SSB til å utarbeide tabeller for oss basert på IPLOS-registeret over personer med pårørende som mottar omsorgslønn (omsorgsmottakere) og omfang av andre tjenester.

Tabell 4.

Antall personer med pårørende som mottar omsorgslønn. Antall personer, timer i uken direkte tid og tjenester i tillegg. 2007 foreløpige tall. Kilde: IPLOS-registeret

	Antall personer med pårørende som mottar omsorgslønn		Tjenester i tillegg til omsorgslønn:					
			Hjemmesykepleie/ praktisk bistand		Avlastning utenfor institusjon		Støttekontakt	
			Antall mottakere	Gjennomsnittlig antall timer/ uken	Antall mot-takere	Gjennomsnittlig antall timer/ uken	Antall mot-takere	Gjennomsnittlig antall timer/ uken
I alt	7 114	10,5	2 080	11,4	1 614	17,8	1 940	4,6
Barn under skolealder (0-5 år)	238	9,1	17	37,4	103	14,6	29	5,5
Barn i grunnskole (6-15 år)	1 721	10,2	133	18,0	766	16,6	646	4,3
Ungdom i videreg. skole (15-18 år)	614	10,8	48	15,8	255	18,1	286	4,4
18-23 år	721	12,4	138	22,3	241	18,6	334	5,1
24-49 år	1 190	12,4	359	15,3	188	21,8	301	5,2
50-66 år	1 047	11,2	472	11,9	41	22,2	215	4,4
67-79 år	899	8,6	477	6,2	12	5,1	101	3,8
80 år og eldre	684	7,6	436	6,8	8	32,1	28	3,8

Tabellen viser at personer med pårørende som mottar omsorgslønn (omsorgsmottakere) har et omfattende tjenestetilbud i tillegg.

Vi har således tre kilder som viser tall for omsorgsmottakere (personer med pårørende som mottar omsorgslønn) og som også mottar andre tjenester. Alle kildene viser at svært mange av omsorgsmottakere (personer med pårørende som mottar omsorgslønn) mottok andre tjenester i stort omfang, og at flertallet også mottok hjelpestønad.

For å få ytterligere kunnskap om omsorgsmottakernes situasjon og omsorgsbehov har vi fått utarbeidet en tabell som viser bistandsbehovet i ulike alderskategorier. Bistandsbehov er delt inn i lite, middels til stort bistandsbehov, omfattende bistandsbehov og uoppgitt bistandsbehov. SSB grupperer bistandsbehovet i tre kategorier og lager gjennomsnitt på bakgrunn av registeropplysninger om den enkelte tjenestemottakers fungering på 17 indikatorer. Disse indikatorene omfatter eksempelvis sosial fungering, ivareta egen helsetilstand, alminnelig husarbeid, kle av og på seg, syn, hørsel, kommunikasjon, bevege seg innendørs og utendørs osv.

Andelen hvor ikke bistandsbehovet er oppgitt skyldes i følge SSB i hovedsak enten registreringsfeil eller problemer med fagsystemet for registrering. SSB mener at manglende oppgitt bistandsbehov kun i et fåtall av tilfellene handler om at kommunen ikke prioriterer å registrere.

Tabell 5

Antall personer med pårørende som mottar omsorgslønn. Antall personer, timer i uken direkte tid. Alder og bistandsbehov. 2007 foreløpige tall. Kilde: IPLOS-registeret

	Lite bistands- behov	Middels til stort bistands- behov	Omfat- tende bistands- behov	Uoppgitt bistands- behov
<i>Antall mottakere:</i>				
I alt	1 209	2 530	1 902	1 473
Barn under skolealder (0-5 år)	76	67	46	49
Barn i grunnskole (6-15 år)	320	549	500	352
Ungdom i videreg. skole (15 -18 år)	100	217	183	114
18-23 år	97	240	268	116
24-49 år	187	365	286	352
50-66 år	178	436	198	235
67-79 år	140	386	212	161
80 år og eldre	111	270	209	94
<i>Gjennomsnittlig antall timer/uken:</i>				
I alt	8,3	9,9	12,7	10,6
Barn under skolealder (0-5 år)	7,6	9,0	9,9	11,1
Barn i grunnskole (6-15 år)	7,8	9,9	12,0	10,6
Ungdom i videregående skole (15 -18 år)	8,6	10,5	12,3	10,8
18-23 år	8,3	11,5	14,4	12,4
24-49 år	11,1	10,8	16,7	11,3
50-66 år	8,2	10,7	14,5	11,6
67-79 år	8,0	8,5	9,1	8,5
80 år og eldre	5,3	7,4	9,3	7,3

Tabellen viser som forventet en sammenheng mellom bistandsbehov og gjennomsnittlig antall timer omsorgslønn per uke. Det kan likevel se ut som om tjenestetilbudet til de med

lite bistandsbehov ligger høyt. I følge SSB kan dette dreie seg om mottakere som scorer høyt på enkeltindikatorer, men når bistandsbehovet grupperes i gjennomsnitt, havner vedkommende i gruppa med lavt bistandsbehov.

5 Forskning om omsorgslønn

Det er gjennomført relativt lite forskning og utredning om omsorgslønn. I tillegg til de to kartleggingene fra 1996 og 2002 har det blitt gjennomført forskningsprosjekter rettet mot foreldre til funksjonshemmede barn og innvandrere. Vi har avdekket at det er store kunnskapshull ved sentrale sider av ordningen. Vi mangler kunnskap blant annet om hvordan omsorgsmottakerne opplever sin situasjon, vi mangler også kunnskap om andre omsorgslønns-mottakere enn foreldre til funksjonshemmede barn. Vi har heller ikke kunnskap om hvordan innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn selv vurderer det kommunale pleie- og omsorgstilbudet, herunder omsorgslønn.

Et fellestrekk ved de rapportene og utredningene vi har oppsummert er at de har blitt igangsatt på oppdrag fra ulike offentlige instanser, som departementer, Sosial- og helsedirektoratet samt Oslo kommune. Utgangspunktet for oppdragene har i de fleste tilfellene vært oppfølging av politiske beslutninger etter behandling av eksempelvis stortingsmeldinger eller dokument 8-forslag. Oppdragsgiverne har bestemt problemstillingene som skulle belyses. Hvor spesifikke og avgrensede oppdragene har vært synes å variere. Hensikten med oppdragene har vært å få kunnskap om et spesifikt område, som igjen skulle benyttes i oppdragsgivers videre arbeid med området. Dette kan ha medført at temaer og problemstillinger som har blitt satt på dagsorden kan framstå som skjeve i forhold til en del av de øvrige utfordringer omsorgslønnsordningen reiser.

5.1 Forsøk med omsorgslønn til foreldre med funksjonshemmede barn

Et av tiltakene i St.meld. nr. 8 (1998-1999) ”Om handlingsplan for funksjonshemma 1999-2001”, var å gjennomføre forsøk med omsorgslønn for familier med funksjonshemmede barn under 18 år i noen kommuner. I 1999 ba Sosial- og helsedepartementet NOVA om å ta på seg prosjektlederansvaret for forsøksprosjektet og evalueringen av forsøkene. Forsøket startet opp i 2000 og ble avsluttet 31.12.2002. Resultatene er presentert i NOVA-rapport 11/03 ”Omsorgslønn til foreldre med funksjonshemmede barn. Lønn, påskjønnelse eller avlat?” (1). I alt ble 21 familier som mottok omsorgslønn intervjuet ved oppstart av forsøket. Ved avslutning av forsøket ble 26 familier intervjuet, hvorav 20 også hadde blitt intervjuet i 2000. Saksbehandlere og andre involverte ble også intervjuet ved oppstart og avslutning av prosjektet. I tillegg ble forsøkene fulgt underveis blant annet ved deltakelse i halvårlige møter.

Tidlig i prosjektet ”Forsøk med omsorgslønn til funksjonshemmede barn” ble det klart at det var umulig å se på omsorgslønnsordningen isolert. Den måtte ses i sammenheng med andre hjelpetiltak/tjenester. Som en del av formidlingen av prosjektet ble det avholdt to konferanser. På disse konferansene ble familienes situasjon og hjelpetilbud etter sosialtjenesteloven sett i sammenheng. Foredragene er bearbeidet og samlet i boka ”Sosiale tjenester for familier som har barn med funksjonsnedsettelse” (14).

I rapporten fra prosjektet beskrives foreldrenes forhold til hjelpeapparatet som en kamp (1). Foreldrene rapporterte at de syntes det var vanskelig å finne fram i hjelpeapparatet og mange opplevde mangelen på informasjon om omsorgslønnsordningen som et problem. Mange foreldre sa at de opplevde ordningen med omsorgslønn, som en ordning med mangel på klare rettigheter. Gjentatte søknader og klager på avslag ble opplevd som krevende og frustrerende. De fleste svarte at de fikk hjelp til slutt, men at de måtte gå mange runder med søknader og avslag for å få etablert et tilfredsstillende tjenestetilbud. *”Det var ikke det funksjonshemmede barnet som var mest slitsomt, men alle kontorene og menneskene de måtte forholde seg til”.*

Eriksen kaller omsorgslønnsordningen en ordning full av innebygde motsetninger. Han karakteriserer den som en ”salig blanding” av ulike prinsipper og sosialpolitiske ordninger. Han sier videre at det trolig er et betydelig underforbruk av ordningen og at praksis er svært forskjellig i kommunene. Mange foreldre tar på seg svært tunge omsorgsoppgaver, og får svært lite i økonomisk kompensasjon (1).

Mange foreldre sa at de syntes det var vanskelig å finne fram i de ulike kommunale ordningene og tjenestene. I de fleste kommunene var det ingen koordinator som ivaretok jobben med å orientere foreldrene om de ulike ordninger og tjenester. *”En får hjelp til slutt, men en må igjennom flere runder for å få etablert et tilbud som en er tilfreds med. Og igjen må en gjennom nye runder med søknader og avslag, anke og medhold året etter” (14, s. 36.)*

I intervjuene ble det tydelig at det var svært tilfeldig om foreldrene ble informert om omsorgslønnsordningen. 19 % svarte at de ikke kjente til ordningen.

Kun 24 % av de som deltok i studien mottok omsorgslønn. Basert på intervjuene var det få av dem som mottok omsorgslønn, som var tilfreds med timetallet de var tildelt. På grunn av mangel på klare retningslinjer ble kampen for å få tilkjent denne tjenesten opplevd som særlig tidkrevende. Foreldrene rapporterte at de opplevde mangelen på klare rettigheter på dette området som et stort problem, og tildelingen som særlig vilkårlig. Det ble uttalt ønsker om endrede retningslinjer, slik at ordningen ble mer forutsigbar og god for foreldrene. Det ble også framhevet at omsorgslønnsordningen burde være rausere, og i større grad kompensere den økonomiske situasjonen der en av foreldrene er hjemme/jobber deltid i de åra barnet bor hjemme. *”Sosialtjenesteloven betegner omsorgslønnsordningen som ”lønn” til personer som har ekstra mye omsorgsarbeid. Vi foreldre ser på ordningen som en liten honnør for all den innsatsen vi gjør – men det er ingen lønn! Vi mener at omsorgslønn må være et supplement til skolefritidsordning, støttekontakt og avlastningstilbud for familier som har barn med store hjelpebehov. De fleste foreldre ønsker å være i jobb – og det er viktig at totaltilbudet rundt familiene er godt nok til at dette kan la seg gjøre” (14, s. 49).*

Det vises til at andre foreldre med barn kan øke sin arbeidsinnsats utenfor hjemmet når barna blir større. For foreldre med funksjonshemmede barn er dette ofte stikk motsatt, eksempelvis forsvinner SFO-ordningene, og foreldrenes mulighet til å være i jobb reduseres.

I rapporten uttales det at uavhengig av hvilke løsninger som velges for en ny omsorgslønnsordning må den vurderes i forhold til andre støttetiltak. Det gjelder særlig

hjelpestønad og andre kommunale tjenester. Både brukere og saksbehandlere pekte på at omsorgslønn burde bli en form for trygd. Dette var basert på både erfaringene med manglende økonomiske ressurser i flere kommuner og for å oppnå større likhet. ”Som trygd ville ”omsorgslønn” ikke lenger – nødvendigvis – dra med seg tvetydigheten om hva den er betaling for, og en vil unngå det vanskelige punktet med ansettelse og arbeidsgiveransvar” (1, s.94). Det hevdes at hovedformålet med en slik trygd burde være å sikre mottakerens livsgrunnlag, altså en økonomisk støtte til livsopphold, i motsetning til hjelpestønad som skal dekke hjelp og pleie.

I en artikkel publisert i ”European Societies” i 2003 (32) drøfter Eriksen den norske ordningen med omsorgslønn for foreldre til funksjonshemmede barn i forhold til fire sentrale dimensjoner i den norske velferdsmodellen:

- *”Gender equality versus familism*
- *Public versus family responsibilities for care*
- *State paternalism versus self-governance*
- *Centrally versus locally decided welfare rights”*

Uklarheten om hva som er et offentlig og hva som er et privat ansvar for funksjonshemmede barn, i tillegg til mangelen på nasjonale kriterier, har i følge Eriksen resultert i to ulike ”omsorgslønnsregimer”: Et regime basert på ”uformelle forhandlinger” og et regime basert på ”byråkratiske beslutninger”. Basert på intervjuer hevder Eriksen (32, s. 456) at det første regime er mest vanlig i små kommuner. Her kjenner sosialarbeideren og familien hverandre. Det byråkratiske regimet er mer vanlig i store kommuner, her er søknadsprosessen mer formell fra starten av. Det kan foreligge detaljerte retningslinjer, formelle søknadsskjemaer osv. Han hevder videre at medbestemmelsen for de som søker om omsorgslønn er begrenset, både fordi informasjonen om omsorgslønnsordningen er begrenset, og fordi ønsker og synspunkter fra den som har behov for tjenesten¹³ bare er ett av momentene som skal vurderes fra kommunens side når det skal besluttes om eventuell tildeling av ordningen.

5.2 Sosial- og helsetjenester for personer med nedsatt funksjonsevne

Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne tok i 2007 initiativet til en utredning av sosial- og helsetjenester til personer med nedsatt funksjonsevne. SINTEF Helse utarbeidet en rapport om utviklingen i perioden 2001-2006 (16). Rapporten er basert på en gjennomgang av offentlig dokumenter som NOUer, Stortingsmeldinger osv, i tillegg til forsknings- og utredningsrapporter og materiale fra brukerorganisasjoner. Rapporten gir en oversikt over utviklingen av ulike sosiale tjenester, herunder ordningen med omsorgslønn.

I rapporten vises det til at omsorgslønn har en svakere rettighetsfesting enn andre hjelpeordninger. Den gir brukere rett til å søke, men ingen rett til å få ordningen. Forskerne konkluderer med at ordningen praktiseres ulikt både innad i kommunene og mellom kommunene. ”Ordnningen blir karakterisert som en gjerrig ordning som driver rovdrift på familier med store omsorgsoppgaver. Ordnningen er lite forutsigbar ved at familiene må

¹³ claimants

søke på nytt hvert år og brukervedvirkningen er svak” (16, s. 51). Rapporten viser til at ordningen er fullfinansiert av kommunen og at den således vil variere med kommunens økonomi og prioriteringer. Kommunen har stor frihet til å bestemme om det skal tildeles omsorgslønn eller ikke og hvordan ordningen skal samordnes med andre tiltak, både kommunale tiltak og hjelpestønad som er en stønad over folketrygden. ”Undersøkelsen av omsorgslønn konkluderer med at det mangler et langsiktig perspektiv på hjelpen til de ulike familiene, og dette flytter en vesentlig del av skjønnsutøvelsen over til NAV. ” (16, s. 52)

5.3 Innvandrere og bruk av omsorgslønn

NOVA har gjennomført tre prosjekter med fokus på eldre ikke-vestlige innvandreres bruk av pleie- og omsorgstjenester (26,27,28).

5.3.1 ”Omsorgstjenester med mangfold?”

Rapporten fra prosjektet (28)¹⁴ beskriver erfaringer, utfordringer og ressurser i kommuner/bydeler med mer enn 200 innvandrere over 60 år med etnisk minoritetsbakgrunn. Det ble gjennomført spørreskjemaundersøkelse av ansatte i omsorgstjenesten i de kommunene/bydelene som utgjorde utvalg for undersøkelsen.¹⁵

I rapporten vises det også til data fra Sverige og England som indikerer at eldre innvandreres helse og funksjonsnivå er dårligere enn i andre grupper. Dersom dette er tilfelle også i Norge, skulle det tilsi at behovet for pleie- og omsorgstjenester er større enn i tilsvarende grupper av etnisk norske. *”Men om behovet konverteres til etterspørsel etter tjenester, og i tilfelle hvordan og hva slags tjenester, er også et åpent spørsmål. Foreløpige erfaringer tyder på at hjemmetjenester og omsorgslønn etterspørres mest, og at innvandrere med norsk kunnskaper oftere etterspør pleie- og omsorgstjenester enn andre innvandrere” (s. 30-31).*

Det ble også trukket fram at bruk av tolk var viktig både ved førstegangsbesøk og ved søknader om eksempelvis omsorgslønn der familien var sterkt involvert. Bruk av tolk var imidlertid dyrt og tilgangen på tolk var begrenset. Familiemedlemmer ble ofte brukt som tolk. Erfaringene ved bruk av familiemedlemmer som tolk var delte. Det vises til at familie aldri er nøytrale og at det kan medføre redusert kontroll fra hjelpeapparatets side (s. 47).

5.3.2 ”Eldre med innvandrerbakgrunn. Tilpasning av pleie og omsorgstilbudet”

Dette prosjektet (26) var knyttet til en større satsing for å avklare hvordan eldre med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn kunne nyttiggjøre seg tilbud om omsorgstjenester på lik linje med majoritetsbefolkningen. Rapporten fra prosjektet gir en kunnskapsoversikt over

¹⁴ Prosjektet var en oppfølging av tiltak i forbindelse med St.meld. nr. 45 (2002-2003) ”Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstjenestene.” Sosial- og helsedirektoratet fikk i oppdrag å kartlegge kommunenes ressurser og behov når det gjaldt tilrettelegging av pleie- og omsorgstjenester til eldre med minoritetsetnisk bakgrunn. Direktoratet inngikk avtale med NOVA om gjennomføring av prosjektet.

¹⁵ Dette omfattet på registreringstidspunktet (31.12.2003) Fredrikstad, Bærum, Drammen, Kristiansand, Trondheim, Stavanger, og Bergen, samt 10 bydeler i Oslo: Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene, Bjerke, Grorud, Stovner, Alna, Søndre Nordstrand, Østensjø og Frogner.

forskning og utviklingsarbeid om eldre med innvandrerbakgrunn og omsorgstjenester i Norge og Norden for øvrig. Kunnskapsoversikten indikerer at forbruket av omsorgstjenester blant eldre med innvandrerbakgrunn var lavere enn i tilsvarende aldersgruppe i majoritetsbefolkningen. I rapporten presiseres det at vi mangler sikker kunnskap om bruk av tjenestene. Det er ikke mulig å anslå hvor stort et eventuelt underforbruk er, så lenge det ikke er foretatt systematiske undersøkelser av bruk av tjenester blant eldre med innvandrerbakgrunn, sammenliknet med majoritetsbefolkningen.

Prosjektet gjennomførte også nye intervjuer med sentrale kontaktpersoner fra prosjektet i 2004 (28). Disse informantene uttalte at det kan oppstå faglige dilemmaer om hva som er faglig forsvarlig og best for familiemedlemmene. En informant formulerte dette slik: *”Når familien søker om å få overta omsorgen og få omsorgslønn, er det duket for et dilemma. Det hender vi lurer på hvordan dette går. Vi har et ansvar for å sjekke det og gå på hjemmebesøk, men hva er alternativet? Har én ikke gode alternativer, ligger det tross alt nærmest å imøtekomme familiens ønsker”* (s. 120).

Flere utfordringer ble omtalt. Noen påpekte at når omsorgslønn erstattet tildeling av andre kommunale omsorgstjenester, skulle den praktiseres etter hensikten. Det vil si at det var vurdert til å være den beste løsningen for den som trengte omsorg. Samtidig kunne det være slik at omsorgslønn ble tildelt selv om de kommunalt ansatte var usikker på om tjenesten som ble ytt var faglig forsvarlig. Ansatte uttrykte at det var bedre å gi omsorgslønn til pårørende enn å gi en kommunal tjeneste som fungerte dårlig fordi partene ikke forsto hverandre. Oppfølging av omsorgslønn kunne også være vanskelig fordi kommunalt ansatte ikke var ønsket inn i hjemmet. Ansatte påpekte at kommunen i prinsippet var ansvarlig for kvaliteten på omsorgen som ble ytt ved tildeling av omsorgslønn. Omsorgslønn ble derfor tildelt for en avgrenset periode, og behovet for mer omsorg ble vurdert når det skulle fattes nytt vedtak.

Informantene framhevet at det også var viktig å ta hensyn til helse, utdannings- og yrkesmuligheter for familiemedlemmer som skulle yte omsorgen. Noen ansatte problematiserte forholdet særlig i forhold til kvinner og ungdom. Det ble poengtert at man ikke kan leve av omsorgslønn; at omsorgslønn medførte økonomisk avhengighet, og redusert mulighet til utdanning og yrkesaktivitet.¹⁶ Det ble referert et eksempel der det ble søkt om omsorgslønn til en skolegutt på 16 år. Han skulle ta seg av sin bestemor. Søknaden ble avslått og det ble gitt tilbud om hjemmetjenester. I et annet eksempel refereres det til en ung sønn som søkte om omsorgslønn for å stelle sin syke mor. Han ville gi opp sin egen utdanning. Søknaden ble avslått. Han flyttet til en annen kommune, der fikk han innvilget omsorgslønn og sluttet med utdanningen (s. 122).

I oppsummeringen av rapporten påpekes det at selv om det i dag er slik at eldre innvandrere får mye familieomsorg, er familiemønstre i endring. Det er heller ikke slik at alle har familie. Selv om det blant mange ikke-vestlige innvandrere er tradisjon og kultur for familieomsorg, kan dette endres gjennom tilpasning til nye samfunnsforhold.

¹⁶ Den svenske studien fra 2007 (19) er også opptatt av at tildeling av omsorgslønn og redusert mulighet for arbeid og utdanning.

5.3.3 "Eldre innvandreres bruk av pleie- og omsorgstjenester. Rapport fra fem norske storbykommuner"

Prosjektet (27)¹⁷ undersøkte bruk av pleie- og omsorgstjenester av eldre fra etniske minoriteter fra ikke-vestlige land bosatt i storbyer. Kommunene som inngikk i prosjektet var Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Disse fem kommunene omfattet til sammen en firedel av landets befolkning, og om lag halvparten av landets innvandrerbefolkning på undersøkelsestidspunktet. Datainnsamlingen ble foretatt gjennom fokusgruppeintervjuer av kommunalt ansatte på tvers av kommunegrensene. Det ble utarbeidet kartleggingsskjemaer til innsamling av brukeropplysninger fra kommunene. Disse ble fylt ut av lederne for de kommunale omsorgstjenestene, både institusjonstjeneste og hjemmetjeneste. Innhenting av data ble foretatt oktober 2007 og februar 2008.

Hovedkonklusjonen var at eldre med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn utgjorde en svært liten andel av mottakerne i pleie- og omsorgssektoren på kartleggingstidspunktet (2007 og 2008). Det gjaldt både hjemmetjenester og institusjonstjenester. I Oslo hadde 1 % av beboerne på alders- og sykehjem ikke-vestlig bakgrunn. I de andre kommunene var det 0.5 %. Hjemmetjenesten hadde større innslag av brukere med ikke-vestlig bakgrunn enn institusjonstjenesten, men fortsatt var det få. Det var kun i Oslo at det var bydeler med noe særlig omfang av hjemmetjenestemottakere over 50 år med ikke-vestlig bakgrunn. I eksempelvis bydel Gamle Oslo var andelen 16 %. I de fire øvrige kommunene var det bare en, to eller tre personer.

Omsorgslønn var blant de tjenester som ble mest etterspurt. En av informantene svarte at: *"En stor andel av de som får omsorgslønn er innvandrere."* Noen uttalte at de lurte på om alternative tilbud var tilstrekkelig kjent. *"Det er en utfordring å se hvordan man kan oppfordre til å ta imot tradisjonelle tjenester, gi familien avlastning, slik at de kan delta i arbeidslivet. Det kan trenge å avdramatisere hjelp fra det offentlige."* En slik "avdramatisering" kunne gå på holdninger, som understreket den eldres verdighet og samarbeidet mellom familie og hjelpeapparat, heller enn total omsorgsoverdragelse (s. 118).

I oppsummeringen konkluderes det med at hjemmetjenesten sliter med å få innpass hos eldre brukere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Hjemmetjenestens tilbud om tjenester ble enten avvist eller sterkt begrenset, for eksempel utelukkende til medisiner. Familien foretrakk ofte omsorgslønn.

Holdningen til omsorgslønn syntes å være den samme i alle byene. Omsorgslønn var en ytelse man nølte med å gi, men likevel ofte endte opp med å gi i mangel av det de ansatte beskrev som "noe bedre" (s. 79).

6 Kunnskap fra tilsyn og klagesaker

Vi har flere kilder med kunnskap fra tilsyn og klagesaksbehandling.

¹⁷ Rapporten er resultat av et oppdrag fra Oslo kommune om å undersøke bruk av pleie- og omsorgstjenester i storbyer av eldre fra etniske minoriteter fra ikke-vestlige land.¹⁷ Prosjektet ble finansiert av KS.

6.1 Revisjonsrapporter

Helsetilsynets hjemmeside www.helsetilsynet.no her en samlet kronologisk oversikt over rapporter fra tilsyn med helse- og sosialtjenesten utført som systemrevisjon. Vi benyttet søkeordet omsorgslønn, og søkte gjennom rapporter fra fylkenes tilsyn i perioden 2005 til primo 2009. Når det gjaldt landsomfattende tilsyn, avgrenset vi oss til å søke gjennom oppsummeringsrapportene.

Vi fant bare fire relevante revisjonsrapporter. Alle tilsynene hvor omsorgslønn var del av tema var gjennomført av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2006. Tilsynsystema for de fire rapportene var: ”Tilsyn med sosiale tjenester – område praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, plass i bolig med heldøgns omsorgstjenester og omsorgslønn”.

Det ble det avdekket to avvik og tildelt fire merknader. Avvikene handlet om henholdsvis mangelfull klagesaksbehandling, manglende kompetanse i klagesaksbehandling og at en kommune ikke innvilget omsorgslønn fra søknadstidspunktet, men fra vedtaksdato. Merknadene handlet om lav bemanning, at det i en kommune ble funnet få skriftlige prosedyrer/rutiner, at behovsvurderinger i varierende grad ble dokumentert og at retningslinjer for tildeling og utmåling av omsorgslønn ikke understreket og vektla individuell vurdering. Retningslinjene i en kommune understreket at det som hovedregel ikke ble innvilget omsorgslønn der omsorgsmottakeren var under fem år. Det var i tillegg satt en øvre grense for tildeling av omsorgslønn på 115 timer per måned og omsorgslønn ble ikke utbetalt ved ti eller færre timer per måned.

Søk på omsorgslønn i 6 oppsummeringsrapporter fra landsomfattende tilsyn ga ingen relevant kunnskap.¹⁸

6.2 Rapporter fra Helsetilsynet

I 2005 publiserte Helsetilsynet en oppsummering av tilsynserfaringer fra fylkesmennenes tilsyn med sosiale tjenester i 2003-2004: ”Praksis knyttet til tvangsbruk overfor personer med psykisk utviklingshemming etter sosialtjenesteloven kapittel 4 A og kommunenes generelle ivaretagelse av hjelpetiltak etter § 4-2, a-e.” I rapporten omtales de ulike sosiale tjenester herunder omsorgslønn: *”Tilsynserfaringer når det gjelder omsorgslønn viser blant annet ulik praksis ved innvilgelse av omsorgslønn, eksempelvis begrenses individuell vurdering ved utmåling av tjenesten, at det ikke er avsatt midler til omsorgslønn på budsjettet og at omsorgslønn ikke innvilges fra søknadstidspunktet”* (31, s. 17).

6.3 Brev til Statens helsetilsyn om omsorgslønn

Ved søk på omsorgslønn i vårt elektroniske arkiv ble det funnet fem saker om klage på avslag på søknad om omsorgslønn i perioden 2004 og fram til i dag. Ingen av sakene inneholdt relevant informasjon for vår kunnskapsoppsummering.

¹⁸ Dette omfatter oppsummeringsrapporter fra landsomfattende tilsyn med ulike sider ved kommunale helse- og sosialtjenester i perioden 2005-2008.

6.4 Kartlegging av klagesaker i to fylker

Som ledd i kunnskapsoppsummeringen om omsorgslønn har vi foretatt en gjennomgang av klagesaker på søknad om omsorgslønn i to fylker. Vi har oppsummert hva det klages på, hvem som klager, hva klagen resulterte i, samt kunnskap om både omsorgslønsmottakere og omsorgsmottakere. I og med at vi har oppsummert klagesaker kun fra to fylker vil funnene ikke være representative og kan ikke generaliseres. Men funnene kan bidra til å nyansere, forsterke eller modifisere det bildet vi har etter oppsummeringen av kunnskap fra andre kilder.

Vi valgte å besøke bare to fylker ut fra et ressurs hensyn. Besøksfylkene ble valgt ut fra at de hadde vist interesse for omsorgslønnsordningen både gjennom muntlig og skriftlig kontakt med Statens helsetilsyn. Fylkene er ulike i størrelse og har ulikt antall kommuner. Fylkene ligger i hver sin landsdel.

6.4.1 Kartleggingsmetode

Forut for besøkene utarbeidet vi en detaljert kartleggingsmatrise. Vi var interessert i å finne ut mest mulig om personer med pårørende som mottar omsorgslønn blant annet alder, kjønn, hjelpebehov, relasjon til omsorgslønsmottakeren, hva det ble klaget på og kommunens vurderinger og Fylkesmannens vedtak i saken.

Vi har gått gjennom og registrert klagesaker på avslag på søknad om omsorgslønn for ett år. Dataene er hentet fra det siste kommunale vedtaket som er klagebehandlet.

6.4.2 Kartlegging av klagesaker på søknad om omsorgslønn i fylke A

Utvalg:

Fylkesmannen i A hadde behandlet 14 klagesaker på tildeling av omsorgslønn i 2007. I en sak var det to omsorgsmottakere. Vårt utvalg består således av 14 saker, men 15 omsorgsmottakere.

Resultater:

I alle klagesakene vi gjennomgikk var det mottaker av omsorgslønn som var klageren. Seks av sakene handlet om avslag på søknad om tildeling av omsorgslønn og ni saker om omfang av tildelt omsorgslønn. En av sakene handlet om to omsorgsmottakere.

Omsorgsytere:

Av de som klaget var ni kvinner og fem menn. Det var fire mødre, en far, to sønner, to døtre, en ektemann, tre koner og ett barnebarn (mann).

Gjennomgangen av sakene viste at tre av omsorgsyterne hadde redusert yrkesaktivitet på grunn av omsorgforpliktelsene, og to var mottakere av trygd. For de resterende framgikk ikke informasjon om yrkesaktivitet eller trygd.

Omsorgsmottakere:

Av omsorgsmottakerne var seks hankjønn og 8 hunkjønn, i et tilfelle framgikk ikke kjønn. Aldersspennet var fra fem til 95 år. Fem var under 17 år, en var 62 år og ni var over 70 år. 10 hadde innvilget hjelpestønad og en hadde søknad inne om hjelpestønad.

Omsorgsmottakere 62 år og eldre hadde alvorlige somatiske sykdommer, som hjerneslag, hjertesvikt, KOLS, astma, diabetes mv. Noen var pleiepasienter, og andre hadde til dels store omsorgsbehov. Av saksframleggene framgikk det at for fire av dem over 70 år ble alternativet til omsorgslønn vurdert til å være sykehjemsplass.

Av omsorgsmottakere, 17 år og yngre, hadde tre ulike former for funksjonshemming, en hadde alvorlig allergi med astma og eksem og en hadde diagnosen ME.

Kun fire av omsorgsmottakerne mottok ikke andre kommunale tjenester. Av disse fire hadde en avslått tilbud om kommunale tjenester. De resterende omsorgsmottakerne mottok et til dels omfattende tilbud av andre kommunale tjenester som hjemmehjelp, hjemmesykepleie, avlastning, støttekontakt osv.

Fylkesmannens vurdering:

I seks av sakene opphevet Fylkesmannen kommunens vedtak med begrunnelsen at kommunens utredning var mangelfull.

I to av klagenes stadfestet Fylkesmannen kommunens vedtak med begrunnelsen at kommunens tildeling av tjenester ikke var åpenbart urimelig. I det ene tilfellet handlet klagen om en mor som hadde fått avslag på søknad om tildeling av omsorgslønn for å ivareta omsorgen for sin datter i tenårene, som hadde diagnosen ME. Kommunens begrunnelse for avslaget var at moren ikke utførte særlig tyngende omsorgsoppgaver. Den andre saken handlet om en kone som klaget på avslag på søknad om tildeling av økt antall timer omsorgslønn for å ivareta omsorgen for sin mann i 70-åra med diagnosen hjerneslag. Kommunens avslag var begrunnet med at kona allerede var tildelt 17 timer omsorgslønn per uke. Mannen var også innvilget hjelpestønad i tillegg til hjemmetjenester og støttekontakt.

I seks saker endret¹⁹ Fylkesmannen kommunens vedtak. I tre av disse endret Fylkesmannen kommunens avslag og innvilget omsorgslønn til klagerne. En fjerde sak handlet om søknad om omsorgslønn forut for søknadstidspunktet. Fylkesmannen innvilget klagen fordi kommunen ikke hadde overholdt plikten til å informere om hvilke tjenester de kunne tilby, herunder omsorgslønn. I femte og sjette sak økte Fylkesmannen kommunens utmåling av antall tildelte timer. I begge disse sakene framgikk det at omsorgsmottakerne hadde mottatt tilbud om sykehjem, men avslått dette.

Oppsummering og vurdering:

Vår gjennomgang av sakene viste at de var kompliserte og til dels vanskelig å få oversikt over, og at det i flere saker var mange vurderingsrunder før klagen var endelig avgjort. I flere av sakene var det vanskelig å få oversikt over kommunens vurdering.

¹⁹ I forbindelse med registreringene har vi brukt betegnelsen ”endring av vedtak” når klagen førte helt eller delvis frem i forbindelse med overprøvingen hos Fylkesmannen. I daglig saksbehandlingspraksis betegnes slike resultat også som ”omgjøring”.

Vi har også merket oss at bare i to av sakene stadfestet Fylkesmannen kommunens vedtak. I seks av sakene fant Fylkesmannen at kommunenes vedtak var åpenbart urimelig og endret vedtaket til fordel for klageren. I seks saker opphevet Fylkesmannen kommunens vedtak på grunn av mangelfull utredning fra kommunen. Dette innebar at det gjensto ytterligere saksbehandling både i kommunen og eventuelt hos Fylkesmannen, og at det kunne ta svært lang tid fra en klager sendte sin klage på avslag på søknad om omsorgslønn til kommunen, og til Fylkesmannen hadde fattet endelig vedtak i saken.

Oversikt over behandlede klager på omsorgslønn de tre siste åra, viste at klagen fordelte seg på en rekke forskjellige kommuner. En kommune skilte seg imidlertid ut. Av de 14 klagesakene var seks fra kommune X. Kommunestyret i kommune X hadde i november 2005 utarbeidet nye veiledende retningslinjer for kommunens saksbehandling vedrørende omsorgslønn. Dette medførte at kommunen behandlet alle vedtak om omsorgslønn på nytt. Vi legger til grunn at dette er forklaringen på det store antall klagesaker fra kommune X i 2007. Når det gjaldt de øvrige kommunene, hadde en av de større kommunene to klagesaker hvert av de tre åra. Flere kommuner hadde kun en klagesak i denne treårsperioden. Dette innebar at kommunene fikk lite erfaring i behandling av denne type klager.

Kommunens vurderinger av om omsorgsmottakeren hadde rett på tjenester etter sosialtjenestelovens § 4-3, og om omsorgsarbeidet var særlig tyngende, kom ofte ikke eksplisitt fram i kommunens saksframlegg. Det var ofte uklart om brukeren var blitt hørt, og om hva som var den beste løsningen var drøftet mellom kommunen og omsorgsmottaker eller dennes verge.

6.4.3 Kartlegging av klagesaker på søknad om omsorgslønn i fylke B

Utvalg:

Fylkesmannen i B hadde behandlet 23 klagesaker på tildeling av omsorgslønn i 2008. To saker handlet om samme personer. Tre av sakene gjaldt ivaretagelse av omsorgen for to personer. Vårt utvalg består således av 23 saker, 22 omsorgsyttere og 25 omsorgsmottakere.

Resultater:

I 21 av 23 klagesaker var det mottaker av omsorgslønn som var klageren. I to av sakene var det omsorgsmottakeren som klaget. 13 av sakene handlet om klage på avslag om tildeling av omsorgslønn og ni saker var klage på tildelt omfang av omsorgslønn. Av klagen på omfang handlet to saker i tillegg om etterbetaling og en om lønnsnivå. En sak handlet bare om etterbetaling.

Omsorgsyttere:

Av de som klaget var 18 kvinner og tre menn. Det var 16 mødre, en far, en sønn, to koner og en fostermor. I en sak framgikk det at omsorgsyter var hankjønn, men det var uklart om det var sønn eller tidligere samboer.

Gjennomgangen av sakene viste at åtte av omsorgsyterne hadde redusert yrkesaktivitet på grunn av omsorgsforpliktelsene, og ytterligere to var mottakere av trygd. Samtlige av disse var kvinner. En sønn hadde permisjon for å ivareta omsorgen for sine foreldre. For de resterende framgikk ikke informasjon om yrkesaktivitet eller trygd.

Omsorgsmottakere:

Av omsorgsmottakerne var 18 hankjønn og 7 hunkjønn. Aldersspennet var fra litt over 2 år til 94 år. 18 var 18 år eller yngre, en var 19 år. De øvrige fordelte seg med to på 94 år, en på 89 år, en på 64 år, en på 47 år og en på 39 år. 18 hadde innvilget hjelpestønad og tre hadde søknad inne om hjelpestønad.

Av omsorgsmottakerne som var 39 år og eldre, hadde en person psykisk utviklingshemming, de øvrige hadde alvorlige somatiske sykdommer, som hjerneslag, hjertesvikt, KOLS, Alzheimer, diabetes mv.

Omsorgsmottakere 19 år og yngre hadde en rekke ulike diagnoser; ADHD, Downs syndrom, ulike former for autisme, gjennomgripende utviklingsforstyrrelser, psykisk utviklingshemming, astma og allergi, diabetes, hjerneskade og multihandikappet, spinal muskelatrofi og kronisk respirasjonssvikt. Mange av omsorgsmottakerne hadde flere diagnoser.

Omsorgsmottakerne mottok i de fleste tilfellene også et til dels omfattende tilbud av andre kommunale tjenester, som hjemmehjelp, hjemmesykepleie, avlastning, støttekontakt osv. Kun tre av tjenestemottakerne hadde ikke tilbud om andre kommunale tjenester. En av disse var en multihandikappet gutt, som var hos sin far annen hver helg, og hvor far hadde klaget på avslag på søknad om omsorgslønn de dagene sønnen var hos ham.

Fylkesmannens vurdering:

I syv av sakene opphevet Fylkesmannen i B kommunens vedtak med begrunnelsen at kommunens utredning av saken var mangelfull. I tillegg ble en sak avvist fordi kommunen ikke hadde behandlet den. I 13 saker stadfestet Fylkesmannen kommunens vedtak.

Bare i to saker foretok Fylkesmannen i B endring av kommunens vedtak. Den ene saken handlet om en mor som klagde på avslag på søknad om videreføring av åtte timer omsorgslønn per uke for å ivareta omsorgen for sin sønn. Kommunen avsto søknaden med begrunnelsen at de øvrige tildelte tjenester dekket familiens behov for bistand. Gutten var tildelt BPA og avlastning. Fylkesmannen anså ikke kommunens vedtak som åpenbart urimelig, men endret vedtaket delvis, og tildelte tre timer økt bistand per uke. Kommunen kunne selv velge hjelpeform.

Den andre saken handlet om en mor, som klaget på avslag på søknad om omsorgslønn for å ivareta omsorgen for sin sønn. Gutten hadde barnehagetilbud med assistent i tillegg til avlastning. Kommunen mente dette var det beste tilbudet. Fylkesmannen i B endret vedtaket og tildelte 29 timer omsorgslønn per måned.

Oppsummering og vurdering:

Klagesakene i fylke B var kompliserte, men i flertallet av sakene var kommunens saksframlegg fyldig og innholdt de nødvendige opplysningene. Til tross for fyldige saksframlegg fra kommunene, var det vanskelig å få oversikt over om brukerne var hørt, likeledes om hvorvidt omsorgslønn var den beste løsningen var drøftet mellom kommunen og tjenestemottakeren eller dennes verge. Kun i to saker kom det eksplisitt fram at brukeren var hørt. De vi snakket med hos Fylkesmannen i B, uttalte at de la til grunn at brukeren var hørt når klagen var tatt under behandling.

6.5 Oppsummering av erfaringer fra tilsyn og klagesaker

Vår gjennomgang av revisjonsrapporter og brev til Statens helsetilsyn viser at det er sparsomt med kunnskap om omsorgslønn i disse kildene.

Klagesakene på avslag på søknad om omsorgslønn i fylkesmannsembetene inneholder mye kunnskap om personer med pårørende som mottar omsorgslønn, men mindre om omsorgslønsmottakeren. Gjennomgangen av klagesakene viste at det i all hovedsak var omsorgslønsmottakeren som klaget.

Gjennomgangen av klagesaker på omsorgslønn bekreftet bildet av at dette var familier med tunge omsorgsoppgaver og stort hjelpebehov. Mange tjenester var involvert i tillegg til omsorgslønn. Det var like mange klager på henholdsvis avslag på tildeling (19) av omsorgslønn og klage på omfang (18).

Et forhold som atskiller tildelingsspørsmålet om omsorgslønn fra de øvrige sosiale tjenestene er at kommunen har en viss anledning til å vektlegge kommunens økonomi ved tildeling av omsorgslønn. Det er rimelig å forvente at kommunene benytter dette utvidede handlingsrommet. Tilsvarende skulle man derfor forvente å se at kommunene benyttet argumenter om hensiktsmessig bruk av kommunale midler i saker som gjelder avslag på omsorgslønn. Denne formen for argumentasjon har vi imidlertid ikke funnet ved vår gjennomgang av klagesakene hos Fylkesmannen i A og Fylkesmannen i B.

Vi valgte to tilfeldige fylker. Disse viste seg å være svært ulike, ikke minst når det gjaldt alder på omsorgsmottakeren. På landsbasis er 40 % av personer med pårørende som mottar omsorgslønn under 18 år. I våre to kartleggingsfylker varierte omsorgsmottakernes alder fra litt over 2 år til 94 år. Det var overvekt i de yngste og eldste alderskategoriene. I fylke A var ni av 14 omsorgsmottakerne over 70 år og fem omsorgsmottakere var under 17 år. I fylke B var 18 av 25 omsorgsmottakere under 19 år og tre var over 70 år.

Vi kan ikke forklare den ulike aldersprofilen på personer med pårørende som mottar omsorgslønn i de to fylkene. Vi har sjekket SSBs befolkningsstatistikk og funnet at begge fylker hadde henholdsvis rundt 25 % under 20 år og rundt 5 % over 70 år i 2008. Vi har innhentet tall fra SSB for 2007, som viser at de to fylkene er ulike når det gjelder andel omsorgsmottakere over 70 år med pårørende som mottar omsorgslønn. Fylke A lå over landsgjennomsnittet når det gjaldt andel omsorgsmottakere over 70 år med pårørende som mottok omsorgslønn. Fylke B var et av de to fylkene med lavest andel omsorgsmottakere med pårørende som mottok omsorgslønn over 70 år.²⁰ Dette nyanserte bildet av at flertallet av personer som mottar omsorgslønn er barn og unge under 18 år. Statistikken viser store ulikheter i aldersprofil for omsorgsmottakere over og under 70 år i de ulike fylkene, jf. vedlegg 4.

7 Tilsynsmessige vurderinger og forslag til tiltak

Med utgangspunkt i den juridiske gjennomgangen i kapittel 2.1 gir vi en tilsynsmessig vurdering av kunnskapen som er presentert i kapitlene 4-6. Vi vil påpeke mulige sårbare

²⁰ For oversikt over alle fylker se vedlegg 3.

grupper/områder og hvor det eventuelt er fare for at tjenestetilbudet svikter i forhold til myndighetskravene.

7.1 Hva sier den oppsummerte kunnskapen om hvordan ordningen med omsorgslønn fungerer?

Både i utredninger og forskningsartikler (1, 8, 14, 31) har ordningen med omsorgslønn blitt trukket inn i debatten om velferdsstatens framtid. Det har blitt antydnet at bruk av omsorgslønn kan være en billig løsning for kommunene. Den kan på kort sikt spare kommunene for utgifter i og med at omsorgslønnede har lavere lønn enn kommunalt ansatte. I våre samtaler med ansatte ved tre fylkesmannsembeter og ved gjennomgang av klagesaker i to fylker har vi ikke funnet noe som bekrefter dette. Riktig nok beskrives kommunenes tildeling som ”gjerrig” både i forskningsrapporter og av våre informanter. Men vi har ingen indikasjon på at kommunene velger å tildele omsorgslønn framfor andre tjenester ut fra økonomiske hensyn. Snarere er vårt inntrykk det motsatte. Kommunene er til dels restriktive med tildeling av omsorgslønn. Vi har sett eksempler på at kommuner argumenterer for at andre tjenester er en bedre løsning for familien. At familien ikke alltid er enig i dette er en annen sak. I tillegg ser vi at flertallet av familiene som har omsorgslønn, også har et til dels omfattende tilbud av andre tjenester i tillegg.

Resultater og funn fra kartlegginger og forskning om omsorgslønnsordningen viser at det er store kommunale variasjoner i hvordan ordningen praktiseres, både i omfang, kriterier for tildeling av omsorgslønn, antall timer som tildeles og avlønning av omsorgslønsmottakerne (1, 14, 15, 24).

På den ene sida kan dette oppfattes som et ønsket resultat og uttrykk for at ordningen fungerer etter hensikten med stor grad av fleksibilitet og individuelle løsninger. På den andre sida vitner antall endrede og opphevede vedtak i klagesakene vi har gjennomgått om at mange kommuner ikke praktiserer ordningen i tråd med regelverket/myndighetskravene. Vi ser også at slike ulikheter, enten de er intendert eller ikke, oppfattes som urettferdig av dem som søker om omsorgslønn. Tildeling av omsorgslønn framstår som en tjeneste som avhenger mer av hvilken kommune en bor i enn omsorgsbelastning eller omsorgsbehov.

Omsorgslønnsordningen har blitt fulgt med politisk oppmerksomhet i åra etter den ble etablert. Ordningen har med jevne mellomrom vært på den politiske dagsorden med forslag om endringer. Det har blitt stilt spørsmål ved ulike sider av omsorgslønnsordningen både i spørretimespørsmål, dokument 8-forslag og ved behandling av ulike Stortingsmeldinger. Spørsmålene har handlet om omsorgslønsmottakernes rettigheter, både i forhold til å få omsorgslønn og i forhold til arbeidstakerrettigheter og statlig eller kommunal finansiering av ordningen. Ordningen har også fått negativ oppmerksomhet i media.

Ulike utredninger og forskningsrapporter har pekt på problematiske sider ved ordningen og det har blitt drøftet og presentert ulike forslag til endringer. Forslagene til endring har vært flere, herunder sterkere rettighetsfesting og at omsorgslønn burde bli en trygdeytelse på linje med lønn under sykdom. Direktoratet omtaler i sin utredning (8) at det kunne utarbeides en egen individuell plan for og med brukeren. Planen skulle inneholde bestemmelser om omfang og innhold, arbeid og arbeidstid for den som mottar

omsorgslønn. Det ble presisert at dette krevde lovendring. Direktoratet drøftet i tillegg bruk av *bindende eller normerte satser* for omsorgslønn i kommunene og spørsmål om statlig delfinansiering av ordningen.

Til tross for både den politiske oppmerksomheten, kritikken i media og fra interesseorganisasjoner og forskningsrapporter mv har det ikke blitt foretatt endringer i omsorgslønnsordningen. Det er fortsatt rundskrivet fra 1998 som gjelder.

Sårbare områder og fare for svikt

Kommunene har plikt til å tilby tjenester, men frihet til å bestemme om omsorgslønn skal tildeles, og eventuelt alene eller sammen med andre tjenester. Men den som fyller vilkårene etter sosialtjenestelovens § 4-3 har krav på hjelp på et forsvarlig nivå. Det er her lagt et betydelig ansvar for å utøve et faglig forsvarlig og juridisk korrekt skjønn til kommunene. Vi vil reise spørsmål ved om kommunene i tilstrekkelig grad klarer å ivareta dette ansvaret på en forsvarlig måte.

Både gjennomgangen av klagesaker og resultater fra forskning viser at pårørende som mottar omsorgslønn uttaler at de ikke får det tjenestetilbudet de mener å ha krav på og behov for. I hele 35 % (314 av 882) av klagen til Fylkesmannen på sosiale tjenester i 2008 gjaldt tildeling av omsorgslønn. Dette utgjorde i alt 37 klagesaker på tildeling av omsorgslønn. I hele 21 av de 37 klagesakene vi gjennomgikk ble kommunenes vedtak endret eller opphevet av Fylkesmannen. Omfanget av klagesaker og andelen av endrede og opphevede vedtak indikerer at omsorgslønnsordningen er en ordning med fare for svikt.

7.2 Hva vet vi, og hva vet vi ikke, om de som mottar omsorg og de som mottar omsorgslønn?

Forskning og utredning om omsorgslønn i Norge har omfattet ulike sider ved ordningen (8, 15, 24) og fokus har vært rettet mot *mottakere av omsorgslønn*. Tidligere var forskningen rettet mest mot foreldre til funksjonshemmede barn (1, 14, 25). De senere åra har vi også fått prosjekter om ikke-vestlige innvandreres bruk av pleie- og omsorgstjenester, herunder omsorgslønn (26, 27, 28).

Vi har ikke funnet norsk forskning rettet mot *omsorgsmottakere* med pårørende som mottar omsorgslønn. Vi har heller ikke funnet norsk forskning om ektefeller som får omsorgslønn for omsorg av ektefelle, eller forskning om barn som får omsorgslønn for å yte omsorg for egne foreldre.

Forskningen (26, 27, 28) viser at det synes å være noen utfordringer i forholdet mellom det tjenestetilbudet som tilbys og det tilbudet innvandrere ønsker. Rapportene presenterer situasjonen slik den primært oppleves av kommunalt ansatt omsorgspersonell. Så langt vi har avdekket har det ikke blitt gjennomført forskning hvor innvandrere selv uttaler seg om det norske pleie- og omsorgstjenestetilbudet. Dette gjelder både de som mottar omsorgen, og de som mottar omsorgslønna.

7.2.1 Hva vet vi om omsorgsmottakere med pårørende som mottar omsorgslønn?

Hvor mange er de?

Med bakgrunn i tall fra SSBs legger vi til grunn at det i 2007 var om lag 8000 personer på landsbasis med pårørende som mottok omsorgslønn.

Hvor gamle er de?

Gjennomgangen av statistikk, forskning og klagesaker viser at omsorgsmottakerne fordeler seg over hele aldersspennet. Det er store fylkesvise variasjoner i andelen personer med pårørende som mottar omsorgslønn over og under 70 år, jf. vedlegg 4.

Hva trenger de?

Vurderinger av bistandsbehov for personer med pårørende som mottar omsorgslønn, basert på IPLOS tall for 2007, jf. tabell 5, viser at nesten 4500 personer av i overkant av 7000 personer var registrert med middels til stort og omfattende bistandsbehov²¹.

Personer med pårørende som mottok omsorgslønn hadde, i de klagesakene vi gikk gjennom, alvorlige medfødte og/eller ervervede og kroniske sykdommer samt stort hjelpebehov.

Det foreligger også forskningsresultater som kan tyde på at innvandrere har dårligere helse enn tilsvarende aldersgrupper i majoritetsbefolkningen. Dette skulle tilsi at denne gruppa har økt behov for helse- og omsorgstjenester. Forskningen om innvandrere og bruk av pleie- og omsorgstjenester stiller spørsmål ved om disse gruppene har et underforbruk av tjenester. Det hevdes at mange innvandrere avviser kommunale tjenester, men er positive til omsorgslønn.

Selv om både omsorgsyter og omsorgsmottaker har rett til å søke om, og å klage på avslag om, omsorgslønn, viser gjennomgangen av klagesakene at det ikke var de som trengte omsorgen som henvendte seg til kommunen. I våre 37 klagesaker var det bare i to saker at det var den omsorgstrengende som søkte om og klaget på avslag på søknad om omsorgslønn.

Hva får de?

Gjennomsnittlig tildelte timer omsorgslønn lå rundt 10 timer per uke i 2007, jf. tabell 4. Dette er samme nivå som i 1996. Mange mottar et omfattende kommunalt tjenestetilbud i tillegg til omsorgslønn, og mange har innvilget hjelpestønad. I de klagesakene vi gjennomgikk hadde 28 av 38 omsorgsmottakere innvilget hjelpestønad og fire hadde søkt om hjelpestønad. Vi ser dette som en bekreftelse på at dette er en gruppe mennesker med stort hjelpebehov.

Det skal være en forutsetning for tildeling av omsorgslønn at dette vurderes som den beste løsningen i dialog mellom kommunen og omsorgsmottakeren eller dennes verge. Ut fra vår gjennomgang av kunnskap på området synes dette å være en forutsetning som ofte ikke oppfylles. Kartleggingene i 1996 og 2002 (24, 15) viste at under en tredjedel av kommunene svarte at de la stor vekt på omsorgsmottakerens synspunkter når det gjaldt

²¹ IPLOS-registeret vil framover være en nyttig kilde for å følge utviklingen av omsorgsmottakere på en rekke variabler, deres omsorgsbehov og tjenestetilbud. Vi er kjent med at flere fylkesmannsembeter nå ber om at kommunenes saksframlegg ved klage på tildeling av omsorgslønn benytter behovsvurderinger basert på IPLOS-registreringer.

hvilke tjenester, som skulle tilbys. Vår gjennomgang av klagesaker i to fylker viste også at det i flertallet av disse sakene var vanskelig å se om brukeren var hørt, og at det i få saksframlegg framkom eksplisitt at omsorgsmottakeren eller dennes verge var blitt tatt med i kommunes vurdering av om omsorgslønn var det best egnede tjenestetilbudet.

Sårbare grupper/områder

Omsorgsmottakere over 80 år

Vi vet at en del eldre over 80 år har betydelig funksjonssvikt og mange kroniske sykdommer, og at kommunale helse- og sosialtjenester har avgjørende betydning for en verdig livssituasjon. Offentlig statistikk viser at vi har fått en økning i antall personer under 20 år med pårørende som mottar omsorgslønn i perioden 1996-2007. I samme periode har omsorgsmottakere over 80 år med pårørende som mottar omsorgslønn vist en nedgang. Vi vet ikke hva årsaken til denne endringen er, og om den skyldes at omsorgsmottakere i større grad nå enn tidligere mottar andre kommunale tjenester enn omsorgslønn. For tilsynsmyndighetene styrker dette behovet for å følge nøye med på det kommunale helse- og sosialtjenestetilbudet til omsorgstrengende personer over 80 år.

Innvandrere

Vi vil hevde at innvandrere utgjør en sårbar gruppe, og vi stiller spørsmål ved om kommunene i alle tilfeller klarer å sikre denne gruppa et forsvarlig tjenestetilbud (26, 27, 28). De kommunale informantene uttrykker i noen tilfeller usikkerhet i forhold til om pårørendes omsorg i alle tilfeller er tilstrekkelig og forsvarlig. Vi mangler kunnskap om hva innvandrere selv mener, både de som får og de som yter omsorgen.

Manglende brukermedvirkning

Vi vet fra kartleggingene i 1996 og 2002 at mange kommuner har kriterier for tildeling av omsorgslønn som ikke er i tråd med rundskrivet om omsorgslønn, jf. kapittel 4.1.

Gjennomgangen av klagesaker på omsorgslønn styrker inntrykket av at den omsorgstrengende eller dennes verge ikke alltid blir hørt. Dette var sjelden dokumentert i kommunenes saksframlegg.

Brukermedvirkningen for personer med pårørende som mottar omsorgslønn framstår som et sårbart område hvor det synes å svikte.

Omsorgsmottakere med pårørende som mottar omsorgslønn har vært lite synlige i drøftingene av omsorgslønnsordningen. Bortsett fra offentlig statistikk og indirekte via utsagn i forskningsrapporter, vet vi svært lite om hva omsorgsmottakerne selv mener om ordningen. Vi vet med andre ord ikke om de omsorgstrengende selv mener de får et tjenestetilbud som ivaretar deres behov for omsorg og pleie. Omfanget av klagesaker tyder i hvert fall på at deres pårørende ikke synes de får et tilstrekkelig tjenestetilbud.

7.2.2 Hva vet vi om omsorgslønsmottakerne?

Omsorgslønsmottakerne og deres situasjon er det som i hovedsak har blitt satt på dagsorden både i forskning og i den politiske debatten.

Hvor mange er de?

Det produseres ikke lenger offentlig statistikk over omsorgslønnsnettakere.²² Den kunnskap vi har om omsorgslønnsnettakere er derfor primært fra tidligere statistikk, kartleggingene i 1996 og i 2002, samt forskningsrapporter og gjennomgang av klagesaker i to fylker. Vi vet at det i 2007 var rundt 8000 personer med pårørende som mottok omsorgslønn. Selv om noen får omsorgslønn for å ivareta omsorgen for mer enn én person, gjelder dette trolig et fåtall. Vi legger derfor til grunn at antall omsorgslønnsnettakere var rundt 8000 personer i 2007.

Kjønn, familierelasjoner, alder og yrkesaktivitet

Vår oppsummering fra flere kilder viser at flertallet av omsorgslønnsnettakerne hele tida har vært kvinner og mødre, men at andelen menn har økt, spesielt i forhold til omsorg for ektefelle (24, 15).

Gjennomgangen av klagesakene viste at det i hvert fall i disse to fylkene var ulikheter. I fylke B var det en markert overvekt av mødre, mens det i fylke A var det en relativt jevn fordeling på ulike relasjoner mellom omsorgsgiver og omsorgsmottaker.

De to kartleggingene tyder på at alder på omsorgslønnsnettakerne har sunket i denne perioden. Aldersspennet var imidlertid stort og varierte fra 17 år til 89 år i de to kartleggingene (24,15). Vi har ikke funnet nyere tall for omsorgslønnsnettakerens alder.

Andelen som ivaretok omsorg for egne foreldre synes å ha sunket fra 22 % i 1996 til 7 % i 2002. Andelen menn med omsorg for egne foreldre har vist en svak vekst, fra 22 % i 1996 til 29 % i 2002.

Vi kan altså konkludere så langt med at selv om flertallet av omsorgslønnsnettakerne er kvinner og mødre til den omsorgstrengende, er det også en økende og betydelig andel menn som er omsorgsgivere, og at relasjonene også handler om omsorg for ektefelle og foreldre. Det er her viktig å huske at de tallene vi har presentert begynner å bli gamle, og at vi ikke har landstall for situasjonen i dag.

Vi har ikke noen samlet oversikt over omsorgslønnsnettakeres yrkesaktivitet eller mottak av trygd. Noen klagesaker ga informasjon om at omsorgsyteren hadde redusert sin yrkesaktivitet, som følge av omsorgsoppgavene. I noen saker ble dette framhevet og brukt som dokumentasjon på at omsorgen medførte inntektstap og dermed skulle bidra til å øke muligheten for å få omsorgslønn, jf. rundskrivet (2). Noen av omsorgsyterne var trygdemottakere, både alderspensjonister og mottakere av andre trygdeytelser. Vi vet at gjennomsnittstallet for tildelt omsorgslønn er rundt 10 timer per uke og at dette synes å ha vært stabilt. Samtidig vet vi at det er et fåtall som har timetall tilsvarende full stilling. Vi har ikke data over timelønn per i dag, men både i 1996 og 2002 var den under 100 kroner.

Innvandrere

Vi vet at en del innvandrere med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn mottar omsorgslønn for å ivareta omsorg for familiemedlemmer. Vi har ikke tall verken for hvor mange de er, hvor gamle de er eller relasjonen til omsorgsmottaker.

²² Enheten for statistikken ble endret fra mottaker av omsorgslønn til personer med pårørende som mottar omsorgslønn i 2005.

Mulighet til yrkesaktivitet

Forsøket med omsorgslønn i tre kommuner (1) tydeliggjorde tre forhold når det gjaldt foreldrenes, og særlig mødrenes kontakt med arbeidslivet:

- Mødrene vil jobbe, av sosiale og økonomiske årsaker, i tillegg til å ha omsorgen.
- Å kombinere betalt arbeid og omsorg for funksjonshemmede barn forutsetter gode støttetiltak for familien.
- Enkelte foreldre har så omfattende omsorgsoppgaver at selv med svært gode støttetiltak (offentlige som private) kan ikke omsorg kombineres med full jobb for begge foreldrene (1, s. 67).

Intervjuer med foreldre til funksjonshemmede barn viste at mange må redusere sin yrkesaktivitet og at omsorgslønna var lav, og at dette for noen familier medførte en svært anstrengt økonomi. I en svensk utredning (19, s. 49) vises det til at opplevelsen av å motta omsorgslønn preges av hvor viktig pengene oppleves å være. De som ikke var avhengige av den økonomiske støtten opplevde den som en påskjønnelse, mens de som var avhengig av pengene opplevde det som ”slavelønn”.

Omsorgslønsmottakere; betingelser og oppfølging

Kunnskapsoppsummeringen etterlater et inntrykk av at mange omsorgsytere strever med å få tildelt tjenester i tilstrekkelig omfang. For noen omsorgslønsmottakere er omsorgssituasjonen samlet sett så krevende at de står i fare for å slite seg ut. Vi vet fra gjennomgang av klagesakene at det i mange saker var flere runder med søknader, avslag og klager.

I forskningsrapporter om eldre innvandrere uttalte kommunalt ansatte informanter at de var bekymret for at omsorgslønsmottakere med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn hadde tunge omsorgsoppgaver, som reduserte deres mulighet til utdanning og yrkesaktivitet.

Sårbare områder

Behov for informasjon

Både forskningsrapporter og vår gjennomgang av klagesaker viste at informasjonen om omsorgslønnsordningen var mangelfull i mange kommuner. Foreldre til funksjonshemmede barn fortalte blant annet at de ofte fikk høre om ordningen gjennom andre foreldre (14). Vi har også vært i kontakt med FFOs rettighetscenter. De hadde 17 henvendelser i 2008 som handlet om behov for informasjon om ordningen og råd i forbindelse med klage på avslag. De omsorgsmottakerne henvendelsene gjaldt, fordelte seg på hele aldersspennet.

De som mottar omsorgslønn for særlig tyngende omsorgsoppgaver, er en gruppe som strever tungt med krevende omsorgsoppgaver, og som i tillegg må forholde seg til omfattende søke- og klageprosesser. Den kommunale informasjon om aktuelle tjenestetilbud oppleves som mangelfull. For å kunne nyttiggjøre seg det tjenestetilbudet som sosialtjenesteloven hjemler, er det en forutsetning at man har tilstrekkelig informasjon om de ulike tjenestene. Vår oppsummering indikerer at kommunene i en del tilfeller ikke ivaretar sin informasjonsplikt, jf sosialtjenesteloven § 4-1 og forvaltningsloven § 11.

Manglende oppfølging

I vår gjennomgang av data fra ulike kunnskapskilder har vi ikke funnet dokumentert at kommunene har noen systematisk oppfølging og/eller opplæring av omsorgsytere.

7.3 Hva vet vi om kommunenes praktisering av omsorgslønnsordningen?

Omfang

Alle kommuner har plikt til å avsette tilstrekkelige økonomiske midler til omsorgslønn på sitt budsjett. Rundt 70 kommuner hadde ikke mottakere av omsorgslønn i 1996 og i 2007. Vi vet imidlertid ikke om dette er de samme kommunene. Vi vet heller ikke om dette er et uttrykk for at ingen har søkt om ordningen, eller at ingen har fått innvilget omsorgslønn.

Alle våre kunnskapskilder viser at tildeling av omsorgslønn varierer mellom kommunene.

Kommunenes tjenestetilbud

Kommunen har i henhold til sosialtjenestelovens § 4-3 plikt til å sørge for at de som ikke kan dra omsorg for seg selv, og/eller er helt avhengig av hjelp til dagliglivets gjøremål, får hjelp og tjenester som samlet sett ligger på et forsvarlig nivå i forhold til de behovene som skal dekkes.

Kommunen avgjør hvilke tjenester som skal tildeles. Det er en forutsetning for at omsorgslønn skal tildeles at kommunen og den omsorgstrengende vurderer pårørendes omsorg som best og nødvendig, og at dette ligger i et omfang som hver kommune ser seg økonomisk i stand til. Kommunen må derfor finne ut hva den omsorgstrengende eller dennes verge mener, jf. sosialtjenesteloven § 8-4. Dette synes ikke alltid å skje.

Med bakgrunn i vår oppsummering, både fra forskning og klagesaker, er vårt inntrykk at omsorgsytere har forventninger og ønsker om tildeling av omsorgslønn i større omfang enn hva kommunene tildeler. Dette kan tyde på et udekket behov. Fylkesmennenes endringer i klagesaker tyder også på dette. Vi vet i tillegg at ikke alle kommunene har kriterier for tildeling av omsorgslønn som er i tråd med rundskrivet om ordningen, jf. kapittel 4.1.

Kommunen har plikt til å informere om de ulike tjenestetilbudene, jf. sosialtjenesteloven § 4-1 og forvaltningsloven § 11. Flere foreldre til funksjonshemmede barn har rapportert om manglende informasjon. Manglende informasjon var også tema i noen av de klagesakene vi gjennomgikk. Fylkesmannen fattet vedtak i to klagesaker om at omsorgslønn skulle tildeles forut for søknadstidspunktet. Vedtaket var begrunnet med manglende informasjon fra kommunens side.

Om omsorgen fra omsorgsyteren er det beste for den som trenger hjelp er et viktig moment i vurderingen av om det skal tildeles omsorgslønn. Både omsorgsmottakerens mening og kommunens vurdering har betydning. I kommunens vurdering er det viktig å se på hva som er alternativene til omsorgslønn, for eksempel plass i institusjon, praktisk bistand, evt. en kombinasjon av ulike tjenester. Vi har funnet lite dokumentasjon på hvordan kommunene vurderer dette. Vi har også funnet lite dokumentasjon på om/eller hvordan kommunene følger opp sine omsorgslønns-mottagere.

I behandling av klagesaker har Fylkesmannen myndighet til å overprøve alle sider av vedtaket, jf. sosialtjenesteloven § 8-7 første ledd. Fylkesmannen kan overprøve både lovanvendelsen og saksbehandlingen. Overprøvingen av det frie forvaltningsskjønnet er begrenset til de tilfeller der avgjørelsen er åpenbart urimelig.

Vi har beregnet at i underkant av 5 % av mottakere av omsorgslønn i 2006 klaget på kommunens tildeling av omsorgslønn, jf. vedlegg 2. I åtte av 37 klagesaker i de to fylkene vi undersøkte endret Fylkesmannen kommunenes vedtak med begrunnelsen at det var åpenbart urimelig. I 15 av 37 saker var Fylkesmannens vurdering at tjenestetilbudet ikke var åpenbart urimelig. Den relativt store andelen av saker hvor Fylkesmannen endret kommunenes vedtak viser at det kan være fare for svikt i kommunenes tildeling av omsorgslønn og at behov kan være udekket.

I hele 13 av 37 saker opphevet Fylkesmannen kommunenes vedtak på grunn av mangelfull kommunal utredning. I Helsetilsynets ”Veileder i behandling av klagesaker etter sosialtjenestelovens kap. 4” (30, s. 26) presiseres det at det bør legges avgjørende vekt på hensynet til brukerens/klagerens rettsikkerhet. Det vises til at tjenester etter sosialtjenesteloven ofte ytes til mennesker som ikke kan dra omsorg for seg selv eller er helt avhengig av hjelp i hverdagen.

Sårbare områder

Komplisert ordning, manglende erfaring

Omsorgslønnsordningen er en komplisert ordning som åpner for stor grad av skjønnsutøvelse for kommunen. Norge består av mange og til dels små kommuner, mens omsorgslønnsordningen omfatter relativt få personer. Mange kommuner behandler sjelden søknader om og klage på omsorgslønn. Dette gir liten erfaring i skjønnsutøvelse og saksbehandling av ordningen. Vi ser at omsorgslønnsordningen kan oppleves som vanskelig både å forstå og praktisere riktig i henhold til regelverket. Både omsorgslønn og de øvrige sosialtjenestene i sosialtjenesteloven § 4-2 forutsetter stor grad av skjønnsutøvelse. Men kommunens frie forvaltningsskjønn går lenger når det gjelder omsorgslønn enn de andre tjenestene etter § 4-2. I praksis vil spørsmål om tildeling av omsorgslønn ofte måtte ses i sammenheng med andre tjenester. Dette indikerer at det er et behov for opplæring i kommunene i saksbehandling av søknad om og klage på tildeling av omsorgslønn.

Svak rettsikkerhet

I hele 21 av 37 saker ble kommunenes vedtak enten endret eller opphevet. Dette innebærer at både omsorgsytere og omsorgstrengende, i disse sakene, først får det de har krav på etter at de har benytte klageadgangen. Dette kan innebære fare for rettsikkerheten både til omsorgsmottaker og omsorgslønnsuttaker. At man etter 20 år ikke har kommet fram til en mer enhetlig praktisering av ordningen, er et forhold som i seg selv medfører bekymring for rettsikkerheten.

Manglende informasjon og brukervedvirkning

Vår oppsummering viser at flere kommuner ikke ivaretar informasjonen om de ulike tjenestene godt nok. Brukervedvirkningen er heller ikke ivarettatt i en del tilfeller, og vi er usikre på om, eller hvordan kommunene følger opp sine omsorgslønnsuttakere.

Med bakgrunn i vår oppsummering kan vi ikke si noe om omfanget av svikt, men vi vil hevde at det er fare for svikt på flere områder når det gjelder kommunenes praktisering av omsorgslønnsordningen.

7.4 Konklusjon og forslag til tiltak

Omsorgslønnsordningen kan ses på som et ønske om en fleksibel ordning, som skulle legge til rette for individuelle vurderinger, brukermedvirkning og oppvurdering av pårørendes omsorg for egne familiemedlemmer. Målet var å finne den best mulige omsorgssituasjon, både for den som ytte omsorgen, og for den som trengte omsorgen. I tillegg skulle det være rom for å legge vekt på den enkelte kommunes økonomi.

I dette landskapet er det altså tre aktører det handler om. Det er den som trenger omsorg, det er pårørende som yter omsorg og det er den enkelte kommune. Vår oppsummering har vist at disse hensyn ikke alltid er lett å kombinere. Omsorgslønnsordningen rommer både interessemotsetninger og ideologiske motsetninger, jf. omtale under kapittel 2 om bakgrunn for ordningen. Ordningen aktualiserer sentrale dimensjoner ved velferdsstaten, jf. kapittel 5.1 s. 22. Vårt materiale tyder på at det er urealistisk å skulle forene så mange hensyn og ofte motstridende interesser i en og samme ordning.

7.4.1 Har vi nok kunnskap til å gjøre våre tilsynsmessige vurderinger?

Vår oppsummering viser at vi på vesentlige områder mangler kunnskap om omsorgslønnsordningen og hvordan den fungerer. Vi vil spesielt påpeke mangelen på kunnskap om hvordan personer med pårørende som mottar omsorgslønn selv opplever sin situasjon.

Kunnskapsmangelen gjelder også ulike grupper av omsorgslønnsnettakere. De velferdspolitiske utfordringene som knytter seg til de ulike gruppene er ulike og det er ikke gitt at de lar seg løse under ett og samme regelverk. Det er derfor tankevekkende at forskningen ikke har hatt et bredere perspektiv på ulike grupper av omsorgslønnsnettakere.

Tilråding:

Helsetilsynet vil påpeke behovet for empirisk forskning som belyser hvordan de ulike gruppene oppfatter omsorgslønnsordningen i relevante fora og arenaer. Dette omfatter behovet for forskning om:

- Personer med pårørende som mottar omsorgslønn.
- Omsorgslønnsnettakere som ivaretar omsorg for ektefelle.
- Omsorgslønnsnettakere som ivaretar omsorg for egne foreldre.
- Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn som mottar omsorgslønn.

7.4.2 Behov for endringer i omsorgslønnsordningen

Mange omsorgslønnsnettakere rapporterer at de opplever ulikhetene i kommunenes praktisering av omsorgslønnsordningen som urettferdig. Det gjelder både ulikhet i tildeling av tjenesten og antall timer som tildeles. Både spørsmålet om det skal tildeles omsorgslønn og eventuelt hvor mye er spørsmål som tilligger det frie forvaltningsskjønnet. Det ligger således en fleksibilitet i regelverket som åpner for noe kommunal variasjon i

tildeling av omsorgslønn og andre kommunale tjenester. Noen av ulikhetene kan skyldes nettopp den fleksibiliteten som lovgiver har langt opp til.

Vi har avdekket at det mangler kunnskap om en rekke sider ved omsorgslønnsordningen. Til tross for dette mener vi at vi har tilstrekkelig kunnskap til å hevde at dagens praktisering av ordningen innebærer fare for svikt på flere områder. Både mottakere av omsorgslønn og omsorgsmottakerne kan være i en sårbar situasjon. Vi har påpekt forhold som indikerer svekket rettssikkerhet både for den som mottar og den som yter omsorgen.

Tilråding:

Det har vært drøftet ulike måter å endre omsorgslønnsordningen på i flere forsknings- og utredningsrapporter. Forslag om endringer har blant annet handlet om sterkere rettighetsfesting. Vi vil påpeke at det ikke er gitt at sterkere rettighetsfesting av omsorgslønn er svar på de utfordringene denne kunnskapsoppsummeringen peker på. En rettighetsfesting av omsorgslønn etter § 4-3 vil ikke fjerne de ulikheter som skyldes manglende etterlevelse av rettsreglene. Det er også usikkert hvor mye rettighetsfesting vil bidra til å endre variasjonen mellom kommunene i skjønnet for tildelingen. Valget mellom hvilke tjenester som skal tildeles vil uansett tilligge kommunens frie skjønn. Det må også tas i betraktning at lovfesting av konkrete vilkår for når omsorgslønn skal tildeles, vil redusere fleksibiliteten, og kan føre til at ordningen treffer færre enn i dag.

Andre forslag som er drøftet er at omsorgslønn burde bli en form for trygd, bindende normerte satser og statlig med finansiering m.v. Sosial- og helsedirektoratet drøftet blant annet også muligheten til å utvikle en individuell plan som utgangspunkt for avtale mellom omsorgslønnsuttakeren og kommunen (8). Vi viser også til NOU 2004:18 hvor omsorgslønn i utkast til ny lov om sosial- og helsetjenester foreslås rettslig likestilt med de andre tjenestene (21).

Vi vil tilrå at ansvarlige departementer ser nærmere på omsorgslønnsordningen for å foreta endringer som bidrar til å bedre rettssikkerheten og reduserer faren for svikt i tjenestetilbudet til omsorgstrengende personer.

7.4.3 Tilsynsmessig oppfølging

Parallelt med eventuelle beslutninger om endringer i omsorgslønnsordningen vil Statens helsetilsyn vurdere tiltak fra tilsynsmyndighetenes side.

Problemet med dagens ordning, slik vi ser det, er at reglene for saksbehandling, opplysning av saken og rettsikkerhetsgarantier ikke overholdes i alle kommunene jf. eksempelvis sosialtjenesteloven § 8-4. Tettheten og sårbarheten i omsorgsrelasjonene understreker ytterligere hvor viktig det er at rettssikkerhetsgarantiene på dette området etterleveres. Det empiriske materialet vi har presentert viser at en del kommuner ikke etterlever regelen om at omsorgsmottakers mening skal høres og tas hensyn til. Dette gir grunn til bekymring. Materialet i denne oppsummeringen indikerer at mange kommuner bør gjøre en større innsats for å etterleve myndighetskravene på dette området.

Tilsyn med tjenester til eldre

I kommunene lever en del skrøpelige eldre med stort behov for helse- og sosialtjenester. Fylkesmennene og Helsetilsynet i fylkene har i løpet av 2002-2008 gjennomført godt over

500 tilsyn med kommunenes helse- og sosialtjeneste der eldre var en sentral målgruppe. Rapportene fra disse tilsynene har avdekket svikt på en rekke områder både i de kommunale helse- og sosialtjenestene og i spesialisthelsetjenesten.

Gjennomgangen av statistikk over personer med pårørende som mottar omsorgslønn, har vist at det har vært en nedgang i andelen over 70 år. De fylkesvise forskjellene er imidlertid store. Vi vet ikke hva årsakene er verken til nedgangen på landsbasis eller ulikheter mellom fylkene. Vi vet at omsorgsmottakere med pårørende som mottar omsorgslønn, også mottar et omfattende tilbud av andre kommunale tjenester. Vi vil ta med denne kunnskapen inn i vårt videre arbeid med ”Plan for tilsyn med tjenester til eldre 2009-2012”. Helsetilsynet vil gjennom dette arbeidet sette et betydelig trykk på ulike tjenesteområder for å bidra til at skrøpelige eldre kan få trygghet for at de får de tjenester de har rett til og behov for.

Tilsynsaktiviteter i fylkesmannsembetene

Statens helsetilsyn vil i oversending av kunnskapsoppsummeringen om omsorgslønn til landets fylkesmenn, be fylkesmennene vurdere behovet for skolering i behandling av søknad om og klage på omsorgslønn i kommuner i eget fylke. Vi vil også be fylkesmennene ta opp informasjons- og veiledningsplikten, jf. sosialtjenesteloven § 3-5, 4-1 og forvaltningsloven §11, med kommunene og etterspørre hvordan de følger opp omsorgslønns mottakere.

Statens helsetilsyn vil be fylkesmannsembetene ha en særlig oppmerksomhet rettet mot pleie- og omsorgstjenestetilbudet til ikke-vestlige innvandrere.

Statens helsetilsyn vil be landets fylkesmannsembeter ved behandling av klager på avslag på søknad om omsorgslønn etterspørre om brukeren har blitt hørt. Vi vil også be om at fylkesmennene etterspør om kommunen har drøftet om omsorgslønn er den beste løsningen med omsorgsmottaker eller dennes verge.

Statens helsetilsyn vil vurdere å gi fylkesmennene i oppdrag i embetsoppdraget for 2010 eller 2011 å undersøke om kommunene i eget fylke har avsatt midler til omsorgslønn på sitt budsjett, slik de har plikt til.

Referanser

1. Eriksen J, Andersen T, Askheim OP. Omsorgslønn til foreldre med funksjonshemmede barn. Lønn, påskjønnelse eller avlat? Oslo: NOVA, 2003. NOVA rapport 11/03.
2. Omsorgslønn. Oslo: Sosial- og helsedepartementet 1998. Rundskriv I-42/98.
3. Norsk retstidende 1997 s. 877.
4. Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. (sosialloven).
5. Dok.nr. 8:66 (2006-2007). Representantforslag fra stortingsrepresentantene André N. Skjelstad og Gunvald Ludvigsen om å legge til rette for at foreldre med funksjonshemmede barn kan motta en omsorgslønn.
6. Dok.nr. 8:113 (2007-2008). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Olemic Thommessen, Martin Engeset, Sonja Irene Sjøli og Elisabeth Røbekk Nørve om utredning av forholdene for mennesker som utfører omsorgsoppgaver for egne familiemedlemmer og mottar omsorgslønn.
7. Innst. S. nr. 249 (2006-2007). Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene André N. Skjelstad og Gunvald Ludvigsen om å legge til rette for at foreldre med funksjonshemmede barn kan motta en omsorgslønn.
8. Gjennomgang av omsorgslønnsordningen. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet, 2003.
9. St.prp. nr. 1 (2003-2004) Sosialdepartementet.
10. Kjønstad A. Sosiale tjenester og naturalytelser. S. 11-142. I: Kjønstad A. ... et al. Sosial trygghet og rettssikkerhet. Oslo: Fagbokforlaget, 2000.
11. Lov om sosiale tjenester m.v. Oslo: Sosialdepartementet, 1993. Rundskriv I-1/93.
12. Kjønstad A, Syse A. Velferdsrett I. Oslo: Gyldendal, 2001.
13. Sammenstilling av fylkesmennenes rapportering om klagesaker etter sosialtjenesteloven i 2006 og 2007.
14. Askheim OP, Andersen T, Eriksen J. (red.). Sosiale tjenester for familier som har barn med funksjonsnedsettelse. Oslo: Gyldendal, 2003.
15. Bruken av omsorgslønn i kommunene, Omfang og utgifter i et utvalg på 40 kommuner, notat til Sosial- og helsedirektoratet fra Kåre Skollerud (NOVA) februar 2002.
16. Grut L. Sosial- og helsetjenester for personer med nedsatt funksjonsevne. Oversikt over utviklingen i perioden 2001 – 2006. m.fl. Oslo: Dokumentasjonssenteret, 2007. Dokumentasjonssenterets skriftserie 01/07.
17. Sigurdson R. Omsorgslønn – til beste for hvem? I: Syse A, Sigurdson R, Collin-Hansen R, Christensen K. Rettsliggjøring av privat omsorg. Tromsø: Det juridiske fakultetet, 2002. Det juridiske fakultet skriftserie nr. 51.
18. Innst. O. nr. 56 (1985-86). Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten og i andre lover. (Sykehjemmene i den kommunale helse- og sosialtjeneste).
19. Glader S, Lindahl H. Hemvårdsbidrag – ersättning eller erkännande? En kvalitativ studie om några biståndsbedömares syn på hemvårdsbidrag och ansvaret för äldres omsorg? Göteborg: Göteborg universitet, 2007.
20. Eriksen J. En ordning full av spenninger. Embla 2002; 7.

21. Norges offentlige utredninger. Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. NOU 2004: 18.
22. St.meld. nr. 40 (2002-2003). Nedbygging av funksjonshemmede barrierer.
23. St.meld. nr. 45 (2002-2003) Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene.
24. Løwe T. Kommunenes bruk av omsorgslønn. Oslo: NOVA, 1997. NOVA rapport 2/97.
25. Tøssebro J, Ytterhus B (red). Funksjonshemmede barn i skole og familie. Oslo: Gyldendal, 2006.
26. Ingebretsen R, Nergård TB. Eldre med innvandrerbakgrunn. Tilpasning av pleie- og omsorgstilbudet. Oslo: NOVA, 2007. NOVA rapport 13/07.
27. Nergård TB. Eldre innvandreres bruk av pleie- og omsorgstjenester. Rapport fra fem norske storbykommuner. Oslo: NOVA, 2008. NOVA rapport 10/2008.
28. Ingebretsen R, Romøren TI. Omsorgstjenester med mangfold? Kartlegging av kommunenes ressurser og behov når det gjelder tilrettelegging av pleie- og omsorgstjenester til eldre med minoritetsetnisk bakgrunn. Oslo: NOVA, 2005. NOVA-rapport 9/05.
29. Innst. S. nr. 24 (2008-2009). Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Olemic Thommessen, Martin Engeset, Sonja Irene Sjøli og Elisabeth Røbekk Nørve om utredning av forholdene for mennesker som utfører omsorgsoppgaver for egne familiemedlemmer og mottar omsorgslønn.
30. Veileder i behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven kap. 4. Oslo: Statens helsetilsyn, 2008. Internserien 8/2008.
31. Praksis knyttet til tvangsbruk overfor personer med psykisk utviklingshemming etter sosialtjenesteloven kapittel 4 A og kommunenes generelle ivaretagelse av hjelpetiltak etter § 4-2, a-e. Oslo: Statens helsetilsyn, 2005. Rapport fra Helsetilsynet 6/2005.
32. Eriksen J. Public payment for informal care of disabled children. Some dilemmas of the Norwegian welfare state. European Societies 2003; 4.

Vedlegg 1

SØKEHISTORIKK:

Norske kilder:

Det ble søkt på omsorgslønn (trunkert) i følgende norske kilder:

- Statens helsetilsyns egen bibliotekatalog
- Norart (Norske tidsskriftartikler fra Universitetsbiblioteket)

- BIBSYS (felles bibliotekatalog for norske universitet, høyskoler og en rekke fagbibliotek)
- NORA Nasjonal søketjeneste for vitenskapelig informasjon i åpne institusjonelle arkiv

I tillegg ble det gjort generelle internettsøk, samt at hjemmesidene til NOVA ble gjennomgått.

Juridiske kilder m.m.

Det er søkt på omsorgslønn* i Lovdata online (betalingsbasen) – i avgjørelser fra domstolene, samt i vedtaksbasene til Sivilombudsmannen og Trygderetten. I disse basene er det søkt i sammendraget/ingressen – begrepet omsorgslønn vil være nevnt der hvis drøfting av omsorgslønn er sentral i dommen/vedtaket. Søket hadde ingen tidsbegrensing bakover (disse søkene er utført 26. juni 2008)

Det er også søkt på omsorgslønn på nettstedet til fylkesmennene - fylkesmannen.no.

http://www.google.no/search?hl=no&as_qdr=all&q=omsorgsl%C3%B8n+site%3Awww.fylkesmannen.no&meta=

http://www.google.no/search?hl=no&as_qdr=all&q=omsorgsl%C3%B8n+site%3Awww.fylkesmannen.no&meta=

(Det første er nynorskvarianten, den andre bokmål, det gikk ikke an å slå sammen disse søkene)

Nordiske kilder

For Sverige og Danmark ble det gjort diverse søk på Internett, både med generelle søkemotorer som Google, og på de svenske og danske offentlige nettsider, slik som Socialstyrelsen, Sundhedsstyrelsen, Velferdsministeriet osv.

Internasjonale kilder

Følgende databaser ble brukt: Embase og Medline fra Ovid

Disse termene ble brukt:

(pay\$ or compensat\$ or salary\$ or wage\$ or benefit\$ or financial\$)

Disse termene ble brukt i ulike kombinasjoner med: Caregivers, Social Security, Home Care, family or families or parents. Søket ble så snevret inn til å gjelde de nordiske landene.

Vedlegg 2

Tabell 6: Mottakere av omsorgslønn og antall klagesaker

Fylke	Mottakere av omsorgslønn i 2006		2006	2007
	Antall	Antall per 1000 innb.	Antall klagesaker hos Fylkesmannen	Antall klagesaker hos Fylkesmannen
01 Østfold	474	1,8	31	39
02/03 Oslo og Akershus	1435	1,4	93	84
04 Hedmark	311	1,6	6	23
05 Oppland	287	1,6	14	13
06 Buskerud	415	1,7	43	30
07 Vestfold	540	2,4	18	27
08 Telemark	533	3,2	10	9
09 Aust-Agder	228	2,2	14	5
10 Vest-Agder	216	1,3	10	8
11 Rogaland	450	1,1	10	15
12 Hordaland	1053	2,3	33	43
14 Sogn og Fjordane	197	1,8	13	9
15 Møre og Romsdal	444	1,8	14	13
16 Sør-Trøndelag	328	1,2	16	19
17 Nord-Trøndelag	171	1,3	8	7
18 Nordland	585	2,5	16	18
19 Troms Romsa	406	2,6	25	35
20 Finnmark Finnmárku	236	3,2	8	3
<i>Landet</i>	<i>8309</i>	<i>1,8</i>	<i>382</i>	<i>400</i>

Vedlegg 3

Landets fylkesmenn

2008/1129 II ASO

23 . juni 2008

Forespørsel vedr. omsorgslønn, jf. sosialtjenesteloven § 4-2e

Statens helsetilsyn skal i 2008 oppsummere kunnskap om omsorgslønn jf. sosialtjenesteloven § 4-2e. På bakgrunn av kunnskapsoppsummeringen skal vi vurdere om det er behov for tilsynsmessig oppfølging.

Tilsynsmessig er omsorgslønn en utfordring. I motsetning til de andre tjenestene som inngår i sosialtjenesteloven § 4-2, er omsorgslønn ikke en tjeneste det er knyttet en rettighet til å få tildelt. Slik regelverket er utformet på dette området, har kommunene større rom for skjønnsutøvelse enn for de andre tjenestene i sosialtjenesteloven § 4-2. Det er mange klager på dette området og en stor del av dem overprøves av Fylkesmannen.

I forbindelse med innsamling av kunnskap om omsorgslønn, lurer vi på om noen av fylkesmannsembetene har oppsummert klagesaker, statistikker, har eksempelsamlinger eller lignende fra sitt fylke på dette området? I så tilfelle ønsker Statens helsetilsyn tilgang til et dette materialet. Vi understreker imidlertid at vi med dette *ikke* ber embetene om å starte noen oppsummering på dette området, men kun ber om tilgang til denne kunnskapen der den allerede finnes.

Ved ønske om ytterligere informasjon, kan saksbehandler kontaktes.

Med hilsen

Anne Wyller Shetelig (etter fullmakt)
avdelingsdirektør

Anne Solberg
seniorrådgiver

Saksbehandler: Anne Solberg, tlf. 21 52 99 81

Vedlegg 4

Tabell 7 Antall personer med pårørende som mottar omsorgslønn. Alder og fylke. 2007, foreløpige tall

		I alt	0-69 år	70 år og eldre	I alt	0-69 år	70 år og eldre
		Antall			Prosent		
00	I alt	7114	5736	1378	100,0	80,6	19,4
01	Østfold	426	363	63	100,0	85,2	14,8
02	Akershus	731	620	111	100,0	84,8	15,2
03	Oslo	593	508	85	100,0	85,7	14,3
04	Hedmark	280	228	52	100,0	81,4	18,6
05	Oppland	250	188	62	100,0	75,2	24,8
06	Buskerud	339	306	33	100,0	90,3	9,7
07	Vestfold	472	426	46	100,0	90,3	9,7
08	Telemark	394	321	73	100,0	81,5	18,5
09	Aust-Agder	157	138	19	100,0	87,9	12,1
10	Vest-Agder	211	175	36	100,0	82,9	17,1
11	Rogaland	377	291	86	100,0	77,2	22,8
12	Hordaland	984	744	240	100,0	75,6	24,4
14	Sogn og Fjordane	155	121	34	100,0	78,1	21,9
15	Møre og Romsdal	275	197	78	100,0	71,6	28,4
16	Sør-Trøndelag	283	231	52	100,0	81,6	18,4
17	Nord-Trøndelag	141	107	34	100,0	75,9	24,1
18	Nordland	493	377	116	100,0	76,5	23,5
19	Troms	327	241	86	100,0	73,7	26,3
20	Finnmark	226	154	72	100,0	68,1	31,9

Kilde: IPLOS-registeret