

Informasjon om tolkning av rundskriv I-42/98 Omsorgslønn
brev fra Helsetilsynet til landets statsforvaltere 31. oktober 2022

Svar på tolkningsspørsmål til rundskriv 1-42/98 Omsorgslønn
brev fra Helsedirektoratet til Statens helsetilsyn 3. august 2022

Svar på tilleggsspørsmål om forsvarlighetskravets anvendelse i overprøving av saker om
omsorgsstønad
brev fra Helsedirektoratet 28. oktober 2022

Tolkningsspørsmål til rundskriv I-42/98 Omsorgslønn
brev fra Helsetilsynet til Helsedirektoratet 17. juni 2022



Landets statsforvaltere

DERES REF: / YOUR REF:

VÅR REF: / OUR REF:

DATO: / DATE:

2021/2560-38, 2A MFR

31. oktober 2022

Informasjon om tolkning av rundskriv I-42/98 Omsorgslønn

Statens helsetilsyn har hatt et prosjekt for å bidra til harmonisering av saksbehandlingen hos statsforvalterne når det gjelder klager etter pasient- og brukerrettighetsloven (rettighetsklager), med særlig fokus på omsorgsstønad og avlastning.

Som ledd i prosjektet sendte vi tolkningsspørsmål til Helsedirektoratet den 17. juni 2022. Vi ba om avklaringer av forståelsen av rundskriv I-42/98 Omsorgslønn, herunder utmåling av omsorgsstønad, kommunens mulighet til å ta hensyn til egen økonomi og forholdet til hjelpestønad.

Helsedirektoratet svarte på tolkningsspørsmålene i brev av 3. august 2022. Vi stilte oppfølgingsspørsmål til tolkningssvaret i møte med Helsedirektoratet 5. oktober 2022. I etterkant av møtet har vi mottatt et utdypende svar på tillegsspørsmål, datert 28. oktober 2022.

Brevene følger vedlagt til alle landets statsforvaltere til informasjon.

Med hilsen

Vigdis Malt Marøy etter fullmakt
underdirektør

Mathilde Frogner Rimestad
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift

Saksbehandler: Mathilde Frogner Rimestad, tlf. 21 52 98 70



Vedlegg:

Brev fra Statens helsetilsyn 17. juni 2022

Brev fra Helsedirektoratet 3. august og 28. oktober 2022

Kopi uten vedlegg til:

Helsedirektoratet

STATENS HELSETILSYN
Postboks 231 Skøyen
0213 OSLO

Deres ref.: 2021/2560-31, 2A MFR
Vår ref.: 22/29128-2
Saksbehandler: Ann-Kristin Wassvik
Dato: 03.08.2022

Statens helsetilsyn - Svar på tolkningsspørsmål til rundskriv 1-42/98 Omsorgslønn

HelseDirektoratet viser brev fra Statens helsetilsyn (Helsetilsynet) av 17.6.22 med tolkingsspørsmål knyttet til utmåling av omsorgsstønad etter helse- og omsorgstjenesteloven (hol.) § 3-6 første ledd nr. 3, og til tidligere kontakt om spørsmålet.

Av brevet framgår at det er behov for enkelte avklaringer knyttet til forståelsen av rundskriv 1-42/98 Omsorgslønn (heretter rundskrivet), i forbindelse med et pågående prosjekt om saksbehandling av rettighetsklager bl.a. knyttet til omsorgsstønad. I brevet stilles følgende spørsmål (spørsmålene er her gitt en annen nummerering enn i Helsetilsynets brev):

1. Ifølge rundskrivet tar ikke omsorgsstønadsordningen sikte på å gi de som har tyngende omsorgsarbeid "full lønn" for hver time de arbeider. Videre står det at antallet timer med *særlig tyngende omsorgsarbeid*, er utgangspunktet for vurderingen av hvor mange timer kommunen skal gi omsorgsstønad. Helsetilsynet ber om en avklaring på om det skal betales omsorgsstønad fullt ut for alle timer hvor det utføres *særlig tyngende omsorgsarbeid*.

Hvis svaret på spørsmålet er ja, dvs. at det skal gis omsorgsstønad time for time for det som er vurdert å være særlig tyngende omsorgsarbeid, stilles det spørsmål om kommunen likevel kan tilby andre typer tjenester som helt eller delvis ivaretar det særlig tyngende omsorgsarbeidet.

2. Ifølge rundskrivet kan kommunen legge en viss vekt på egen økonomi i vurderingen av om den skal tilby omsorgsstønad. Helsetilsynet ber om en redegjørelse for *hvordan* kommunen kan ta hensyn til egen økonomi ved valget mellom omsorgsstønad og andre tjenester, samt om kommunen kan ta hensyn til egen økonomi i utmålingen av timer det skal ytes omsorgsstønad for.

3. Ifølge rundskrivet kan kommunen ta hensyn til hjelpestønad ved utmåling av omsorgsstønad. Det bes om flere avklaringer knyttet til dette:

- Skal kommunen først vurdere om omsorgsgiver skal få omsorgsstønad, deretter hvor mange timer omsorgsstønad som skal gis, og deretter vurdere om hjelpestønad skal trekkes fra?

HelseDirektoratet

Avdeling helserett og bioteknologi

Ann-Kristin Wassvik

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

- Skal hjelpestønad trekkes fra i kroner, eller omregnes til timer? I praksis ses det bl.a. eksempler på beregnet omsorgsstønad "motregnes" mot innvilget hjelpestønad krone for krone slik at omsorgsstønaden bortfaller fordi hjelpestønaden utgjør et større beløp enn beregnet omsorgsstønad, og at både omsorgsstønaden og hjelpestønaden beregnes/omregnes til timer, noe som kan gi et annet resultat.

Helsedirektoratets vurdering

Innledning

Det følger av hol. § 3-6 første ledd nr. 3 at kommunen skal ha tilbud om omsorgsstønad til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid. Bestemmelsen gir imidlertid ingen individuell rett til å motta omsorgsstønad, og heller ikke en plikt for kommunen til å løse et konkret hjelpebehov med omsorgsstønad i den enkelte sak. Kommunen kan gjøre vurderingen av om omsorgsstønad skal tildeles, og i hvilket omfang, innenfor rammene av sitt frie skjønn. Særlig sentralt ved skjønnsutøvelsen er at resultatet av vurderingen ikke skal være åpenbart urimelig, at det ikke kan tas utenforliggende hensyn og at eventuell forskjellsbehandling innenfor kommunen skal være saklig begrunnet.

Spørsmål 1

Det følger av forarbeidene til den nåværende bestemmelsen og bestemmelsens historikk at det ikke er grunnlag for å kreve at kommunen utmåler omsorgsstønad time for time, heller ikke for de timene som utgjøre særlig tyngende omsorgsarbeid. Ordningen har siden opprettelsen vært betydelig skjønnspreget både når det gjelder om stønaden skal tildeles og hvordan den skal utmåles, og omtalen av ordningen i forarbeider, rundskriv mv. viser at omsorgslønn/-stønad ikke har vært en godtgjørelse der utmålingen skal baseres på en time for time-betraktning. Det er ikke holdepunkter verken i de opprinnelige forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven (Prp.91.L 2010-2011) eller til bestemmelsen slik den nå lyder (Prp.49.L 2016-2017) for at lovgiver har ment å endre dette.

Det må derfor legges til grunn at kommunen i hvert enkelt tilfelle kan vurdere hvor stor del av omsorgsarbeidet den skal gi omsorgsstønad for, basert på en helhetlig vurdering av omsorgsarbeidet. Ut fra ordningens formål og utforming er det naturlig at kommunen i denne vurderingen legger vesentlig vekt på hvor tyngende og omfattende omsorgsarbeidet er, og statsforvalter kan overprøve kommunens utmåling bl.a. dersom den vurderes å være åpenbart urimelig hensett til omsorgsarbeidets omfang og karakter, jf. ovenfor.

På spørsmålet om kommunen kan tilby egne tjenester i stedet for omsorgsstønad, er svaret at dette ligger innenfor kommunens skjønnsmessige frihet til å organisere tjenestene og tjenestetilbudet. Tjenestetilbudet skal imidlertid så langt som mulig utformes i samarbeid med pasient eller bruker (i dette tilfellet både omsorgsyteren og omsorgsmottakeren), og innenfor rammen av det forsvarlige skal det legges stor vekt på hva disse mener ved utforming av tjenestetilbudet, jf. pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl.) § 3-1 andre ledd. Også her er det et krav at den valgte organiseringen ikke må anses som åpenbart urimelig hensett særlig til de private partenes situasjon og de alternativer kommunen har til rådighet.

Spørsmål 2

Det bes om en redegjørelse for hvordan kommunen kan ta hensyn til egen økonomi ved valget mellom omsorgsstønad og andre tjenester, samt om kommunen kan ta hensyn til egen økonomi i utmålingen av timer.

Når det gjelder det første spørsmålet, legger Helsedirektoratet til grunn at det å løse et tjenestebehov med omsorgsstønad i de aller fleste tilfeller vil utgjøre en økonomisk besparelse for kommunen. Skulle det motsatte være tilfellet, er det som ellers et krav at den valgte organiseringen ikke må anses som åpenbart urimelig, hensett særlig til de private partenes situasjon og de alternativer kommunen har til rådighet.

Også når det gjelder kommunens mulighet til å vektlegge egen økonomi i den konkrete utmålingen av omsorgsstønad, er det et krav av vurderingen gjøres innenfor de rettslige rammene for kommunens skjønnsutøvelse, jf. omtalen av dette innledningsvis under spørsmål 1. Det understrekes videre at det samlede tjenestetilbudet må dekke pasientens/brukerens behov for nødvendige helse- og omsorgstjenester. Der et evt. begrenset tilbud om omsorgsstønad påvirker pasientens/brukerens behov for tjenester, herunder avlastning, må kommunen sørge for at dette blir dekket.

Det er etter dette Helsedirektoratets vurdering at omtalen av kommunens økonomi i rundskrivet ikke innvirker på kommunens plikter overfor pasienter og brukere slik disse ellers følger av regelverket og ulovfestet forvaltningsrett, da kommunens ressursmessige situasjon uansett kan tenkes å innvirke både på rimelighetsvurderingen og i særlige tilfeller på hva som etter en konkret vurdering må anses som forsvarlig.

Spørsmål 3

Avkortning mot hjelpestønad ved utmåling av omsorgsstønad er omtalt i rundskriv I-42/98. Det framgår der bl.a. at kommunen kan ta hensyn til hjelpestønad ved utmålingen av omsorgsstønad. Bakgrunnen for dette er at både omsorgsstønad og hjelpestønad er økonomisk ytelser/kompensasjon knyttet til privat tilsyn og pleie. Avkortning i andre kommunale tjenester som avlastning eller personlig assistanse (BPA) er det ikke åpnet for.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilke situasjoner hjelpestønad kan komme til avkortning ved utmåling av omsorgsstønad, og hva som kreves av kommunens begrunnelse, vises i utgangspunktet til det som framgår ovenfor om kommunens skjønnsutøvelse. Innenfor de angitte rettslige rammene for skjønnsutøvelsen står kommunen fritt til å vurdere om hjelpestønad skal komme til fratregg eller ikke. Ut over at begrunnelsen og ev. forskjellsbehandling mellom brukere må være saklig, må resultatet ikke være åpenbart urimelig. Det samme gjelder for spørsmålet om hvilken "metode" som skal brukes ved beregning og fradrag.

Det er i rundskrivet nevnt at det ikke bør skje fradrag med mindre hjelpestønad og omsorgsstønad til sammen overstiger det som er rimelig å betale for omsorgsarbeidet. Slik ordningen med omsorgsstønad er innrettet, er det ikke mulig å si noe presist om denne grensen på overordnet nivå. Vi vurderer imidlertid at det heller ikke har vesentlig betydning, idet kommunen – innenfor de rettslige rammene som beskrevet ovenfor – står relativt fritt når det gjelder utmålingen av omsorgsstønad, herunder om hjelpestønad skal komme til fratregg.

Ta kontakt hvis dere har ytterligere spørsmål eller ønsker at vi skal se igjennom utkast til evt. skriftlig materiale om temaet.

Vennlig hilsen

Wenche Dahl Elde e.f.
avdelingsdirektør

Ann-Kristin Wassvik
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Mottakers navn vil bli flettet inn ved ekspedering.
Evt. kontaktpersons navn vil også bli flettet inn her.
Postboks 231 Skøyen
0213 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 22/29128-3
Saksbehandler: Knut Erlend Bergan
Dato: 28.10.2022

Her kommer forklarende tekst til evt. kopimottaker(e)

Svar på tillegsspørsmål om forsvarlighetskravets anvendelse i overprøving av saker om omsorgsstønad

Det vises til vårt brev av 3.8.22. I etterkant av brevet har Helsetilsynet bedt om en redegjørelse for forholdet til forsvarlighetskravet i klagesaker som omhandler tildeling/utmåling av omsorgsstønad. Vurderingene nedenfor må ses i sammenheng med nevnte brev, samt med [rundskriv I-42/98](#).

Helsedirektoratets vurdering

Innledningsvis vil Helsedirektoratet presisere at omsorgsstønad er en stønadsordning, og ikke en tjeneste.

Ved en klage til statsforvalter som gjelder omsorgsstønad, vil det kunne være ulike situasjoner som danner utgangspunktet for klagen. For eksempel kan klagen gjelde avslag på omsorgsstønad, eller den kan gjelde utmålingen. Videre kan omsorgsarbeidet som kravet om omsorgsstønad refererer seg til komme i tillegg til kommunale tjenester, eller den private parten kan yte all omsorg. Klagers anførsler vil også variere; blant annet kan det tenkes at klager anfører at innvilget omsorgsstønad – eller tjenestetilbudet under ett inkludert omsorgsstønad – er *uforsvarlig*.

Uavhengig av hvordan saken ligger an, vil imidlertid utgangspunktet være at det aldri vil foreligge en rett til omsorgsstønad basert på en forsvarlighetsvurdering, jf. vårt brev av 3.8.22 hvor det bl.a. framgår:

«Det følger av hol. § 3-6 første ledd nr. 3 at kommunen skal ha tilbud om omsorgsstønad til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid. Bestemmelsen gir imidlertid ingen individuell rett til å motta omsorgsstønad, og heller ikke en plikt for kommunen til å løse et konkret hjelpebehov med omsorgsstønad i den enkelte sak. Kommunen kan gjøre vurderingen av om omsorgsstønad skal tildeles, og i hvilket omfang, innenfor rammene av sitt frie skjønn. Særlig sentralt ved skjønnsutøvelsen er at resultatet av vurderingen ikke skal være åpenbart urimelig, at det ikke kan tas utenforliggende hensyn og at eventuell forskjellsbehandling innenfor kommunen skal være saklig begrunnet.»

Vurderingstemaet vil altså være om kommunens vedtak om avslag på eller utmåling av omsorgsstønad må anses som åpenbart urimelig. I denne vurderingen må det først og fremst ses hen til omfanget av omsorgsarbeidet, og hvor tyngende dette er for den pårørende.

Videre må det ses hen til at et omsorgsbehov også kan dekkes av ulike kommunale helse- og omsorgstjenester som avlastning, plass i institusjon og/eller ulike former for tjenester i hjemmet, og innenfor de ordinære skjønnssammene avgjør kommunen selv på hvilken måte omsorgs-/hjelpebehovet skal dekkes. I vurderingen skal det på vanlig måte legges vekt på hva pasienten/brukeren og

Helsedirektoratet

Avdeling helserett og bioteknologi
Knut Erlend Bergan

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20
Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

omsorgsyteren selv ønsker, samt på barnets beste i saker der dette er relevant. Der det legges til grunn at kun en del av hjelpebehovet skal dekkes gjennom tjenester, mens resten skal dekkes gjennom omsorgsarbeid fra pårørende, er det videre et krav at den valgte løsningen samlet sett anses som forsvarlig. Vurderingen av om et avslag på – eller en konkret utmåling av - omsorgsstønad er åpenbart urimelig eller ikke, vil knytte seg til den delen av hjelpebehovet som ikke dekkes av tjenester, og som dermed dekkes av pårørende. Vurderingene skiller seg fra rettighetsklager der det anføres at tjenestetilbudet er uforsvarlig, hvor vurderingstemaet er om pasient/bruker mottar forsvarlige tjenester i nødvendig kvalitet og omfang.

Der det private omsorgsarbeidet er omfattende og særlig tyngende, jf. de føringer som følger av [rundskriv I-42/98](#), og det ut fra en konkret vurdering ikke er aktuelt å avhjelpe dette gjennom (økte) kommunale helse- og omsorgstjenester, må det etter Helsedirektoratets vurdering som hovedregel legges til grunn at et avslag på omsorgsstønad vil være åpenbart urimelig. Det samme gjelder der evt. innvilget omsorgsstønad i liten grad tar hensyn til omsorgsarbeidets omfang og karakter. Statsforvalter må sikre at rimelighetsvurderingen er helhetlig og konkret, og hensyntar de momenter som må anses som saklige og relevante i den enkelte sak.

Helsedirektoratet er videre kjent med at enkelte kommuner har egne interne retningslinjer for tildeling av omsorgsstønad, der stønadsordningen kun omfatter enkelte grupper omsorgsytere. Den enkelte pårørende har rett til en konkret og individuell vurdering av om omsorgsarbeidet er særlig tyngende, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-8, og slike retningslinjer kan lede til vedtak som er åpenbart urimelige for omsorgsytere som ikke er omfattet av kommunens kriterier.

I klager der omsorgsyter har anført at det er innvilget for lite omsorgsstønad eller søknad er avslått, og statsforvalter finner vedtaket åpenbart urimelig bør som hovedregel vedtaket oppheves. Kommunen gis med dette mulighet til å utforme det samlede tjenestetilbudet på nytt, da innvilgelse av omsorgsstønad faller inn under kommunens frie skjønn. I prp. 91 L (2010-2011) uttales det at: *"Ved prøving av «det frie skjønn», bør Fylkesmannen som hovedregel ikke benytte kompetansen til å fatte nytt vedtak når det gjelder vedtak om tjenester som i dag reguleres av sosialtjenesteloven. Dette er følgelig ikke til hinder for at klageinstansen kan endre vedtaket i særlige tilfeller, i tråd med gjeldene rett. Ett eksempel kan være at klageinstansen selv endrer vedtaket dersom den tar til følge klage over vedtak om sommeravlastning for et funksjonshemmet barn, og sommerferien nærmer seg"*

Vennlig hilsen

Hanne Knudsen e.f.
seniorrådgiver

Knut Erlend Bergan
seniorrådgiver

Her kommer godkjenningsteksten [når dokumentet er godkjent, og blir ekspedert](#)



Helsedirektoratet
Postboks 220 Skøyen

0213 OSLO

DERES REF: / YOUR REF:

VÅR REF: / OUR REF:

DATO: / DATE:

2021/2560-31, 2A MFR

17. juni 2022

Tolkningsspørsmål til rundskriv I-42/98 Omsorgslønn

Statens helsetilsyn viser til tidligere kontakt, blant annet møter på Teams i april og mai 2022 og samtaler 23. mai på vår dagssamling om behandling av rettighetsklager med landets statsforvaltere.

Som kjent har vi et pågående prosjekt for å bidra til harmonisering av saksbehandlingen hos statsforvalterne når det gjelder klager etter pasient- og brukerrettighetsloven (rettighetsklager), med særlig fokus på omsorgsstønad og avlastning.

I forbindelse med dette arbeidet er det behov for avklaringer av forståelsen av rundskriv I-42/98 Omsorgslønn (heretter rundskrivet). Rundskrivet er gammelt og vi ser at det også er behov for en ny publisering og/eller revidering.

Statsforvalterne har ulik forståelse av rundskrivet og følger derfor opp kommunene ulikt. Dette fører til at befolkningen ikke får vurdert og utmålt omsorgsstønad på likt grunnlag. Dette er en utilsiktet og uhensiktsmessig forskjell, og det er viktig å få avklart forståelsen av rundskrivet for å kunne harmonisere praksisen til statsforvalterne.

Utmåling av omsorgsstønad, rundskrivet punkt 4

1. Ifølge rundskrivet tar ikke omsorgsstønadsordningen sikte på å gi de som har tyngende omsorgsarbeid «full lønn» for hver time de arbeider. Videre står det at antallet timer søker utfører *særlig tyngende omsorgsarbeid*, er utgangspunktet i vurderingen av hvor mange timer kommunen skal gi omsorgsstønad. Det er uklart hvordan statsforvalterne skal forholde seg til dette i praksis.

Vi ber om en avklaring på spørsmålet om kommunen skal utbetale omsorgsstønad fullt ut for alle timene den har kommet til at er særlig tyngende omsorgsarbeid.



2. Dersom svaret på spørsmål 1 er at det skal gis omsorgsstønad time for time for det som er vurdert å være særlig tyngende omsorgsarbeid: Kan kommunen velge å likevel ikke gi time for time i tilfeller der den kan tilby andre typer tjenester som (delvis) dekker opp det *særlig tyngende omsorgsarbeidet*?

Kommunens hensyn til egen økonomi, rundskrivet punkt 3.4

3. Ifølge rundskrivet kan kommunen legge en viss vekt på egen økonomi i vurderingen av om den skal tilby omsorgsstønad.
 - a. Hvordan kan kommunen ta hensyn til egen økonomi ved valget mellom omsorgsstønad og andre tjenester?
 - b. Kan kommunen ta hensyn til egen økonomi i utmålingen av timer omsorgsstønad?

Forholdet til/fratrekk av hjelpestønad, rundskrivet punkt 5.2.

4. Ifølge rundskrivet kan kommunen ta hensyn til hjelpestønad ved utmåling av omsorgsstønad. Vi ber om en avklaring av når hjelpestønad kan trekkes fra. Skal kommunen først vurdere om omsorgsgiver skal få omsorgsstønad, deretter hvor mange timer omsorgsstønad som skal gis, og deretter vurdere om hjelpestønad skal trekkes fra?

Videre ber vi om en avklaring av hvordan hjelpestønaden skal trekkes fra omsorgsstønad. Det er uklart om hjelpestønad skal trekkes fra i kroner, eller omregnes til timer. Se eksempler på varianter nedenfor, som er brukt av ulike kommuner:

Eksempel 1: En omsorgsgiver har fått innvilget ti timer omsorgsstønad i uken, og det regnes om til x kroner. Deretter vurderer kommunen om hjelpestønad som pengesum skal trekkes helt eller delvis fra. Ved en slik utregning kan kommunen komme til at omsorgsgiver har rett til x kroner omsorgsstønad i uken, men at omsorgsgiver likevel ikke får utbetalt penger fordi x kroner fratrukket hjelpestønad er større enn utmålt omsorgsstønad.

Eksempel 2: En omsorgsgiver har fått innvilget ti timer omsorgsstønad i uken. Kommunen omregner innvilget hjelpestønad til timer, for eksempel ved at hjelpestønad sats 2 tilsvarer tre timer med bistand i uken. De tre timene trekkes fra de ti innvilgede timene med omsorgsstønad. Omsorgsgiver får da syv timer omsorgsstønad i uken.

Avklaringene vil ha stor betydning både i enkeltsaker og i det pågående harmoniseringsarbeidet. Vi ber derfor om at det blir prioritert.

Ta gjerne kontakt om noe er uklart.

Med hilsen

Anne Myhr etter fullmakt
avdelingsdirektør

Mathilde Frogner Rimestad
Seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift

Juridisk saksbehandler: seniorrådgiver Trine Sandrib, tlf. 21 52 99 28,
trs@helsetilsynet.no

Juridisk saksbehandler: seniorrådgiver Mathilde Frogner Rimestad, tlf. 21 52 98 70,
mfr@helsetilsynet.no