



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

REVISJONSRAPPORT

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

**Tildeling av omsorgslønn i Bergen kommune
– en sammenligning mellom bydelene**

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 01/05

Juni 2005

2. utgave

Kontoradresse: Bjørns gate 1 (Aasegården)
Postadresse: Pb 7700, 5020 Bergen Telefon 55 56 43 00 Telefax 55 56 43 30

Forord

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Tildeling av omsorgslønn i Bergen kommune – en sammenligning mellom bydelene”.

I kommunelovens § 77 nr. 4 heter det:

”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med om den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

Det presiseres at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Vi vil rette en takk til byrådsavdeling for helse og omsorg og til ansatte i bydelene i Bergen kommune som har deltatt i intervjuer og som har brukt tid på å samle og systematisere informasjon om omsorgslønn i den enkelte bydel. Videre vil vi takke fylkesmannen i Hordaland ved Helseavdelingen, sosial- og familiesaker, for velvillig hjelp med informasjonsinnsamling om klagesaker vedrørende omsorgslønn. Vi takker også byombud Erik Dahl for nyttige innspill om likebehandlingprinsippet.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av siviløkonom Gudny Sønnesyn. Hun har også skrevet rapporten. Kolleger ved seksjon for forvaltningsrevisjon ved Bergen kommunerevisjon har bidratt underveis.

Bergen, 3. juni 2005

Margun Askeland Stormo
Kst. kommunerevisor

Forord til 2. utgave

I 2. utgave er det etter innspill fra kontrollutvalget foretatt noen mindre endringer i enkelte formuleringer vedrørende fylkesmannens behandling av klagesaker.

Bergen, 27. juli 2005

Margun Askeland Stormo
Kst. kommunerevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

<u>1</u>	<u>SAMMENDRAG</u>	<u>1</u>
<u>2</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>5</u>
2.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	5
2.2	PROBLEMSTILLINGER	5
2.3	AVGRENSING AV PROSJEKTET	6
2.4	KORT BESKRIVELSE AV OMSORGLØNN	6
2.5	ADMINISTRATIV ORGANISERING AV BERGEN KOMMUNE I PERIODEN 2001-2003	7
2.6	VALG AV METODE /FRAMGANGSMÅTE.....	7
2.7	KOMMUNIKASJON MED KOMMUNENS ADMINISTRASJON.....	8
<u>3</u>	<u>REVISJONSKRITERIER</u>	<u>9</u>
3.1	KORT BESKRIVELSE AV OMSORGLØNN BASERT PÅ REGELVERKET.....	9
3.1.1	LOV OM SOSIALE TJENESTER.....	9
3.1.1.1	Klage på vedtak om omsorgslønn	11
3.1.2	LOV OM BEHANDLINGSMÅTEN I FORVALTNINGSSAKER (FORVALTNINGSLOVEN).....	12
3.1.3	SOSIAL- OG HELSEDEPARTEMENTETS RUNDSKRIV I-42/98 OMSORGLØNN.....	12
3.1.4	BERGEN KOMMUNE: SOSIALRUNDSKRIV 01/96 (REVIDERT 1999) OMSORGLØNN	13
3.2	HVA MENES MED PRINSIPPET OM LIKEBEHANDLING?	13
<u>4</u>	<u>PROBLEMSTILLING 1: KARTLEGGING AV OMFANGET AV OMSORGLØNN I BERGEN KOMMUNE</u>	<u>16</u>
4.1	SENTRALE DATA OM OMSORGLØNN I BERGEN.....	16
4.1.1	ÅRLIGE UTGIFTER TIL OMSORGLØNN TOTALT OG PER BYDEL.....	16
4.1.2	ANTALL OMSORGLØNNSMOTTAKERE I BERGEN KOMMUNE	18
4.2	ANALYSE OG VURDERINGER.....	19
4.2.1	OMSORGLØNN I SAMMENLIGNBARE STORBYER INKLUSIVE OSLO	22

4.3	SAMMENFATNING AV FUNN.....	24
-----	----------------------------	----

5 PROBLEMSTILLING 2: BYDELENES TILDELING AV OMSORGLØNN I ET LIKEBEHANDLINGSPERSPEKTIV **26**

5.1	INNLEDNING.....	26
5.2	DATAINNHEITINGEN	26
5.3	BYDELENES OG KOMMUNENS STRATEGI MHT. OMSORGLØNN	27
5.3.1	VURDERING.....	28
5.4	INFORMASJON OM ORDNINGEN	29
5.4.1	VURDERING.....	29
5.5	ORGANISERING	30
5.5.1	VURDERING.....	30
5.6	SAKSBEHANDLING AV KONKRETE SØKNADER OM OMSORGLØNN	31
5.6.1	HVA VEKTEGGES I FORHOLD TIL INNVILGELSE/AVSLAG	31
5.6.1.1	Vurdering.....	32
5.6.2	ANVENDELSE AV REGELVERKET VED BEHANDLING AV SØKNADER OM OMSORGLØNN. 32	
5.6.2.1	Vurdering.....	33
5.6.3	KREVER BYDELENE AT SOSIALTJENESTELOVEN § 4-3 SKAL VÆRE OPPFYLT FOR OMSORGMOTTAKER FØR MAN KAN GI OMSORGLØNN TIL OMSORSGIVER?	34
5.6.3.1	Vurdering.....	35
5.6.4	HJELPSTØNADENS ROLLE VED VURDERING AV SØKNADER OM OMSORGLØNN.....	35
5.6.4.1	Vurdering.....	36
5.6.5	UTMÅLING AV OMSORGLØNN	36
5.6.5.1	Vurdering.....	38
5.6.6	AVLØNNING.....	39
5.6.6.1	Vurdering.....	39
5.6.7	FORUTSIGBARHET FOR BRUKERNE.....	40
5.6.7.1	Vurdering.....	40
5.7	SAMMENFATNING AV MULIGE ÅRSAKER TIL FORSKJELLER MELLOM BYDELENE NÅR DET GJELDER ANTALL TIMER OMSORGLØNN GITT DEN ENKELTE I 2003	40
5.8	KLAGESAKER TIL FYLKES MANNEN VEDRØRENDE SØKNAD OM OMSORGLØNN I PERIODEN 1999-2002.	42
5.8.1	ANALYSE.....	43
5.8.2	VURDERING.....	45

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER 48

KILDER 51

VEDLEGG 51

Diagrammer:

Diagram 1: Årlige utgifter til omsorgslønn i perioden 2001-2003.....	16
Diagram 2: Utgifter til omsorgslønn pr. bydel i desember for perioden 2001-2003.....	17
Diagram 3: Antall omsorgslønnsnettakere pr. 31.12. i Bergen kommune i perioden 1994-2003	18
Diagram 4: Antall omsorgslønnsnettakere pr. bydel 2001-2003	19
Diagram 5: Andel omsorgslønnsnettakere pr. bydel 2001-2003	20
Diagram 6: Gjennomsnittlig omsorgslønn pr. nettaker pr. bydel i desember 2001, 2002 og 2003	21
Diagram 7: Andel omsorgslønnsnettakere i ASSS-kommunene samt Oslo i perioden 2001-2003	23

Tabeller:

Tabell 1: Antall omsorgslønnsnettakere i ASSS-kommunene samt Oslo i 2001, 2002 og 2003	22
Tabell 2: Omsorgslønn pr. nettaker pr. år i ASSS-kommunene	24
Tabell 3: Antall tildelte timer omsorgslønn i bydelene; høyeste, laveste, gjennomsnittlig og hyppigst gitt i 2003	36
Tabell 4: Klagesaker til fylkesmannen i Hordaland fra bydelene i Bergen kommune i perioden 1999-2002.....	43
Tabell 5: Fylkesmannens behandling av klagesaker fra bydelene i Bergen kommune i perioden 1999-2002.....	44
Tabell 6: Fylkesmannens avgjørelser med hensyn til klagesaker omsorgslønn i perioden 1999-2002.....	44
Tabell 7: Klager på avslag til fylkesmannen i perioden 1999-2002.....	45
Tabell 8: Klager på utmåling til fylkesmannen i perioden 1999-2002.....	45
Tabell 9: Oversikt over variasjoner i tildelte timer mellom bydelene	49

1 SAMMENDRAG

Bergen kommunerevisjon ser i dette prosjektet nærmere på ulike sider ved omsorgslønn i Bergen kommune.

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å foreta en kartlegging av bruken av omsorgslønn i Bergen kommune og belyse eventuelle utfordringer kommunen har i forbindelse med tildeling av omsorgslønn sett i forhold til prinsippet om likebehandling av kommunens innbyggere.

Vi belyser følgende problemstillinger:

1. *Kartlegging av omfanget av omsorgslønn i Bergen kommune.*
2. *Hvordan behandler bydelene i Bergen kommune sine respektive innbyggerne ved tildeling av omsorgslønn sett fra et likebehandlingsperspektiv?*

Prosjektet ser i hovedsak på perioden 2001-2003. Prosjektet vurderer ikke likebehandling i forhold til enkeltsaker om tildeling av omsorgslønn, da omsorgslønn ikke kan ses isolert fra øvrige tiltak som sosialtjenesteloven § 4-2 hjemler. Videre innebærer saker om tildeling av omsorgslønn bruk av en betydelig grad av skjønn som vi ikke har forutsetninger for å overprøve. Vi har derfor valgt en mer indirekte tilnærming der vi sammenligner bydelenes praksis på noen områder som kan ha betydning i forhold til tildeling av omsorgslønn til beboere i de ulike bydelene.

Omsorgslønn er ”*lønn til personer som har særlig tyngende omsorgsarbeid*” (Lov om sosiale tjenester § 4-2e). Kommunen har det økonomiske og administrative ansvaret for ordningen. Omsorgslønn kan både kombineres med, komplettere og erstatte andre kommunale hjelpetjenester.

Data som dokumentanalysen i dette prosjektet bygger på, er hentet fra Bergen kommunes egne dokumenter som vedrører omsorgslønn. I tillegg har vi hentet informasjon fra KOSTRA-tall, statistikkbanken (SSB), tall fra ASSS-samarbeidet (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storbykommuner) og fra fylkesmannen i Hordalands behandling av klagesaker vedrørende omsorgslønn. Vi har videre sammenlignet bydelenes praksis på

området omsorgslønn ved å gjennomføre strukturerte samtaler/intervjuer med representanter som arbeider med omsorgslønn fra alle bydelene i Bergen kommune.

Vi har utarbeidet revisjonskriterier som blant annet omhandler likhetsprinsippet, et av de ulovfestede alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som supplerer de generelle reglene i forvaltningsloven:

- Likhetsprinsippet gjelder for Bergen kommunes innbyggere når det gjelder saksbehandling ved avgjørelser om ytelser etter sosialtjenesteloven, dvs. at en part uten påviselig saklig grunn ikke skal behandles strengere enn det som ellers er praksis.
- Likhetsprinsippet gjelder uavhengig av hvilken bydel man tilhører.
- Like saker skal
 - behandles likt
 - gi det samme totale tjenestetilbudet. Tjenestenes sammensetning kan variere
 - avslås etter samme vurderingskriterier
 - utmåles etter de samme prinsipper

Problemstilling 1: Kartlegging av omfanget av omsorgslønn i Bergen kommune, belyser omfanget av omsorgslønn i Bergen kommune totalt og innen de enkelte bydelene. Sentrale data om omsorgslønn i Bergen kommune presenteres, samtidig som vi har valgt å sammenligne Bergen med de byene som inngår i ASSS-samarbeidet samt Oslo.

Vi finner at det er variasjoner bydelene imellom både med hensyn til andel omsorgslønnsnettakere og gjennomsnittlig omsorgslønn pr. omsorgslønnsnettaker. Når det gjelder eventuelle årsaker til forskjellene, så blir dette nærmere vurdert under problemstilling 2. Vi finner dessuten at Bergen kommune er blant de kommunene med over 50.000 innbyggere som relativt sett har flest omsorgslønnsnettakere i perioden 2001-2003 og var også den kommunen som hadde størst prosentvis økning i antallet omsorgslønnsnettakere i perioden 1994-2002.

Sett i forhold til andre større kommuner gir Bergen kommune omsorgslønn til flere, og mindre til hver. Vi har i dette prosjektet ikke informasjon til å kunne si noe om hensiktsmessigheten i dette, da omsorgslønn kun er en av flere tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2 som kommunen kan/skal yte, og omsorgslønn kan være en del av et helhetlig tilbud der kommunene velger ulike sammensetninger av tjenestene. Det kan imidlertid si noe om den profilen Bergen kommune har valgt for sine tjenester.

For å belyse problemstilling 2: *Hvordan behandler bydelene i Bergen kommune sine respektive innbyggerne ved tildeling av omsorgslønn sett fra et likebehandlingsperspektiv*, har vi intervjuet representanter fra bydelene som har ansvar for og arbeider med tildeling av omsorgslønn. Vi har dessuten samlet informasjon om antall og type klagesaker til fylkesmannen i Hordaland vedrørende omsorgslønn fra Bergen kommunes innbyggere, da klagesaker til fylkesmannen etter vårt syn kan si noe om de vurderinger de enkelte bydelene foretar sett i forhold til fylkesmannens syn på regelverket og rimelighet i bruk av skjønn.

Vi har funnet at antall tildelte timer omsorgslønn i de ulike bydelene etter vår vurdering varierer i betydelig grad. Laveste antall tildelte timer varierer mellom 2-5 timer, mens høyeste antall tildelte timer varierer relativt mye for alle gruppene, fra 8 til 21 timer. Hyppigst gitte timetall varierer mellom 2-8 timer. Etter vårt syn kan forskjellene delvis skyldes faktorer som regelverket etter vår vurdering gir rom for, som at:

- Hver enkelt sak er unik
- Bydelenes tilbud kan ses som en ”pakkelsning” for den enkelt bruker med ulik sammensetning av de kommunale hjelpetjenestene
- Bydelene vektlegger hensynet til kommunens økonomi i ulik grad
- Aktiv bruk av omsorgslønn som tiltak for å forebygge behovet for andre og dyrere kommunale tjenester kan variere

I tillegg mener vi at forskjellene kan skyldes andre faktorer som etter vårt syn kan gå ut over regelverkets rom for bruk av skjønn:

- Subjektive faktorer hos saksbehandlere som faglig bakgrunn, holdninger og erfaringer kan farge bruken av skjønnet ut over rimelig grad
- Ulik fortolkning av regelverket som følge av at regelverket er for generelt utformet
- Ulik fortolkning av om sosialtjenestelovens § 4-3 skal være oppfylt for at omsorgslønn skal kunne innvilges
- Hjelpetønad til omsorgstrengende fra trygdeverket har ulike konsekvenser for utmålingen av omsorgslønn
- Ulik vektlegging av om omsorgsgiver har eller påføres inntektstap som følge av omsorgsarbeidet
- Bydelene har til dels ulike tradisjoner for hva som anses som rimelig å tildele av omsorgslønn da visse normer kan ha ”gått seg til”

- Noen bydeler har uoffisielle/mentale ”tak” når det gjelder hvor mange timer omsorgslønn som maksimalt kan gis til en person i ulike typer saker

Vi mener altså at forskjellene bydelene imellom skyldes en kombinasjon av de faktorene vi har nevnt ovenfor. Hvilken vekt de ulike faktorene har i forhold til hverandre, har vi ikke data til å si noe om. Vi anbefaler at Bergen kommune undersøker nærmere bakgrunnen for forskjellene og foretar evt. endringer i saksbehandlingsrutiner/-hjelpemidler/-rundskriv for i større grad å samkjøre bydelene hvis man finner at faktorer som går ut over regelverkets rom for bruk av skjønn bidrar til forskjellene bydelene imellom.

Når det gjelder klagesaker på omsorgslønn til fylkesmannen i Hordaland i perioden 1999-2002, så finner vi at 40% av klagesakene returneres bydelene for ny behandling eller omgjøres av fylkesmannen. Etter vår vurdering er uenighet mellom fylkesmannen og bydelene mht. saksbehandling eller rimelighet i bruk av skjønn i 40% av klagesakene et forholdsvis høyt tall. Vi finner at dette kan tyde på at det eksisterer forskjeller i tolkning av regelverket mellom fylkesmannen og bydelene ut over rimelig bruk av skjønn, eller at kommunen i (en del av) disse sakene har en saksbehandlingspraksis som fylkesmannen finner utilstrekkelig.

Det at alle klagesaker behandles av fylkesmannen, er med på å sikre at disse omsorgslønnssakene vurderes etter noenlunde samme skjønnsbruk og ut i fra samme krav til saksbehandling. Det vil etter vårt syn være nyttig for alle bydelene å få mulighet til å bli kjent med de avgjørelsene fylkesmannen fatter. Forvaltningsforum/byrådsavdelingen bør derfor jevnlig gjennomgå klagesaker til fylkesmannen for å se på hvilke saker som stadfestes/avvises og ikke minst hvilke saker som returneres bydelene eller omgjøres. Dette kan gi informasjon som kan forebygge senere klagesaker i alle bydelene og slik gi innbyggerne en raskest mulig saksbehandling. Eksisterende rutiner kan evt. endres i henhold til fylkesmannens avgjørelser der man ser at forskjellene mellom Bergen kommunes rutiner og fylkesmannens avgjørelser danner et mønster.

2 INNLEDNING

Bergen kommunerevisjon har i dette prosjektet sett nærmere på ulike sider ved omsorgslønn i Bergen kommune. Ordningen med omsorgslønn ble innført ved lov i 1986.

2.1 *Formålet med prosjektet*

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å foreta en kartlegging av bruken av omsorgslønn i Bergen kommune og belyse eventuelle utfordringer kommunen har i forbindelse med tildeling av omsorgslønn sett i forhold til prinsippet om likebehandling av kommunens innbyggere.

Bydelene behandler søknader om omsorgslønn for sine respektive innbyggere. Vi undersøker i den forbindelse om det framkommer forskjeller i måten bydelene vurderer/behandler søknader om omsorgslønn, og om vi finner indikasjoner på at byens innbyggere behandles ulikt med hensyn til tildeling av omsorgslønn.

2.2 *Problemstillinger*

Vi belyser følgende problemstillinger:

1. *Kartlegging av omfanget av omsorgslønn i Bergen kommune.*
2. *Hvordan behandler bydelene i Bergen kommune sine respektive innbyggerne ved tildeling av omsorgslønn sett fra et likebehandlingsperspektiv?*

For å belyse problemstilling 1 har vi blant annet valgt å sammenligne data fra bydelene i Bergen kommune og mellom større sammenlignbare byer i Norge.

For å belyse problemstilling 2 har vi intervjuet representanter fra bydelene som har ansvar for og arbeider med tildeling av omsorgslønn. Vi har dessuten samlet informasjon om antall og type klagesaker til fylkesmannen i Hordaland vedrørende omsorgslønn fra Bergen kommunes innbyggere, da klagesaker til fylkesmannen etter vårt syn kan si noe om de vurderinger de

enkelte bydelene foretar sett i forhold til fylkesmannens syn på regelverket og rimelighet i bruk av skjønn.

2.3 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet ser i hovedsak på perioden 2001-2003. Bergen kommune hadde i denne perioden bydelsorganisering med stor grad av administrativt og politisk selvstyre for den enkelte bydel.

Prosjektets informasjonsgrunnlag tar utgangspunkt i personer som har vært i kontakt med bydelene vedrørende sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2 og evt. har søkt om omsorgslønn. Dette betyr at personer som kvalifiserer til å motta omsorgslønn, men ikke har vært i kontakt med kommunen om dette, faller utenfor prosjektets rammer.

Vi har i dette prosjektet ikke gått videre inn på forskjeller mellom de ulike hovedgruppene som mottar omsorgslønn.

Prosjektet vurderer ikke likebehandling i forhold til enkeltsaker om tildeling av omsorgslønn, da omsorgslønn ikke kan ses isolert fra øvrige tiltak som sosialtjenesteloven § 4-2 hjemler. Videre innebærer saker om tildeling av omsorgslønn bruk av en betydelig grad av skjønn som vi ikke har forutsetninger for å overprøve. Vi har derfor valgt en mer indirekte tilnærming der vi sammenligner bydelenes praksis på noen områder som kan ha betydning i forhold til tildeling av omsorgslønn til beboere i de ulike bydelene.

2.4 Kort beskrivelse av omsorgslønn

Omsorgslønn er *”lønn til personer som har særlig tyngende omsorgsarbeid”* (Lov om sosiale tjenester § 4-2e). Lønnen er forbeholdt omsorg som ytes i hjemmene av pårørende eller andre som har et personlig forhold til omsorgstaker. Kommunen har det økonomiske og administrative ansvaret for ordningen. Omsorgslønn er i likhet med avlastning (sosialtjenesteloven § 4-2b) tiltenkt og rettet direkte mot omsorgsgiver, og kan både kombineres med, komplettere og erstatte andre kommunale hjelpetjenester.

Foreldre med psykisk utviklingshemmete og/eller funksjonshemmete barn, middelaldrende med pleietrengende foreldre samt eldre med pleietrengende ektefeller er typiske kandidater for omsorgslønn.

2.5 Administrativ organisering av Bergen kommune i perioden 2001-2003

Vi har innhentet informasjon om bruken av omsorgslønn i hovedsak innenfor tidsrommet 2001-2003. I denne perioden har Bergen kommune vært organisert i 8 selvstendige bydeler med politisk selvstyre og tilhørende administrative enheter innenfor en rekke områder, og med byrådsavdelinger som rådgivende enheter. Dette er endret fra og med 1. juli 2004, da man har gått tilbake til modellen med byrådsavdelinger som øverste enhet med instruksjonsmyndighet over enhetene i bydelene.

I den perioden vi har undersøkt, har den enkelte bydel hatt det politiske og administrative ansvar mht. omsorgslønn ved at bydelene ble gitt et utstrakt politisk selvstyre. I BEBY-sak 0139/99 Politiske fullmakter for bystyre, formannskap, næringsutvalg, administrasjonsutvalg, plan- og miljøutvalg/bygningsråd og bydelsstyrer, heter det:

Bydelsstyret har overordnet ansvar for planlegging, utvikling og gjennomføring av driftsoppgaver innenfor de ovenforstående ansvarsområder i bydelen. Dette innebærer oppgaver og myndighet som følger av:

Lov om sosiale tjenester av 13. des. 1991, nr. 81 ...

Og dessuten:

Bydelsstyret skal føre kontroll med at befolkningen i bydelen har lik tilgang til lovbestemte sosiale tjenester og barnevernstjenester, samt andre kommunale ytelser.

2.6 Valg av metode /framgangsmåte

Data som dokumentanalysen i dette prosjektet bygger på, er hentet fra Bergen kommunes egne dokumenter som vedrører omsorgslønn. I tillegg har vi hentet informasjon fra KOSTRA-tall, statistikkbanken (SSB), tall fra ASSS-samarbeidet (Aggregerte Styringsdata for

Samarbeidende Storbykommuner) og fra fylkesmannens behandling av klagesaker vedrørende omsorgslønn.

Vi har videre sammenlignet bydelenes praksis på området omsorgslønn ved å gjennomføre strukturerte samtaler/intervjuer med representanter som arbeider med omsorgslønn fra alle bydelene i Bergen kommune. De strukturerte samtalene tok utgangspunkt i en felles intervjuguide med bestemte spørsmål vi ønsket å få svar på. Denne ble brukt som en huskeliste for å få informasjon om ulike tema, og en forenklet versjon ble sendt ut på forhånd slik at informantene fikk mulighet til å forberede seg. Noe informasjon ble samlet inn av informantene i etterkant av intervjuet og ettersendt kommunerevisjonen. Samtalene var ellers åpne for de tema som dukket opp. Spørsmålene er i stor grad åpent formulert med mulighet for informantene til å komme med innspill. Det er ikke foretatt skjematisk framvisning av svarene med unntak av spørsmål om antall timer omsorgslønn gitt til ulike grupper. Vi har brukt svarene til å finne hovedtrender, samt til å undersøke om det er områder hvor det eksisterer ulikheter mellom bydelene.

2.7 Kommunikasjon med kommunens administrasjon

Administrasjonen ble orientert om prosjektet ved oppstart gjennom brev, og det ble også avholdt et oppstartsmøte med byrådsavdeling for helse og omsorg. Utkast til rapport ble sendt administrasjonen ved byrådet til uttalelse 10.05.05. En slik uttalelse skal innarbeides i forvaltningsrevisjonsrapporten i henhold til forskrift om revisjon § 8. Byrådsavdeling for helse og omsorg orienterte muntlig om at man ikke hadde kommentarer til rapportutkastet.

3 REVISJONSKRITERIER

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å belyse de utfordringer Bergen kommune står overfor med hensyn til å ivareta prinsippet om likebehandling når det gjelder omsorgslønn. I den sammenheng ser vi nærmere på begrepet likebehandling.

I vår utarbeidelse av revisjonskriterier har vi først og fremst tatt utgangspunkt i teori på området gjennom boken

- ”Sosial trygghet og rettssikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten”, Asbjørn Kjørstad, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevoid, Harald Hove. 2. utg., Fagbokforlaget.

Vi har videre brukt blant annet regelverket, dets forarbeider og Bergen kommunes egne rundskriv for å si noe om hvilken betydning prinsippet om likebehandling får for behandling av omsorgslønnssaker. Nedenfor følger en oversikt over viktige dokumenter rapporten legger til grunn.

- Lov om sosiale tjenester m.v.
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Sosial- og Helsedepartementets rundskriv I-42/98 Omsorgslønn
- St.meld. nr. 35 (1994-95): Velferd mot 2030
- Bergen kommune: Sosialrundskriv 01/96 (revidert 1999) Omsorgslønn
- Økonomiplan og årsbudsjett 2002-2005

Vi gjennomgår først sosialtjenestelovens kapittel 4 og § 8-6 og 8-7 og omtaler kort forvaltningsloven samt rundskrivene fra stat og Bergen kommune før vi ser nærmere på prinsippet om likebehandling.

3.1 Kort beskrivelse av omsorgslønn basert på regelverket

3.1.1 Lov om sosiale tjenester

I lov om sosiale tjenester av 1.1.1993 kap. 4 Sosiale tjenester m.v., § 4-2. Tjenester, heter det:

De sosiale tjenestene skal omfatte ...

e) lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.

Slik lønn kalles vanligvis omsorgslønn.

Hovedformålet med ordningen er ”å bidra til best mogeleg omsorg for dei som treng hjelp i dagliglivet og å gjere det mogeleg for private omsorgsytarar å halde fram med omsorgsarbeidet.” (Sosial- og Helsedepartementets rundskriv I42/98). Dette bygger på en erkjennelse av at ”svært mykje hjelp, pleie og tilsyn i heimen blir utført av private omsorgsytarar. På tross av offentlege tenester og støtteordningar er det private omsorgsarbeidet heilt avgjerande i samfunnet sin innsats for dei som treng hjelp og pleie.”

Punktene a-e i § 4-2 gir en oversikt over sosiale tjenester som kommunen skal tilby sine innbyggere:

- a) Praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,*
- b) avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid,*
- c) støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer,*
- d) plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,*
- e) lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.*

I § 4-3. Hjelp til dem som ikke kan dra omsorg for seg selv, heter det at

De som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter §4-2 a-d.

Når en person oppfyller kravene i § 4-3, har hun krav på at kommunen yter tjenester etter § 4-2a-d. Omsorgslønn (§ 4-2e) er dermed ikke en ytelse noen har krav på i rettslig forstand. Ifølge velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 1994-95) er dette unntaket gjort fordi omsorgslønn ”er ikke en tjeneste til den omsorgstrengende, og er derfor ikke tatt med i lovens bestemmelser om de tjenester den omsorgstrengende har krav på, jf. lovens § 4-3.”

Kommunen plikter å ha ordningen med omsorgslønn, men kommunen plikter ikke nødvendigvis å yte omsorgslønn til den som søker.

I § 4-4. Tiltak ved særlig tyngende omsorgsoppgaver, heter det:

De som har særlig tyngende omsorgsarbeid, kan kreve at sosialtjenesten treffer vedtak om det skal settes i verk tiltak for å lette omsorgsbyrden og i tilfelle hva tiltakene skal bestå i.

Dette betyr at personer som utfører særlig tyngende omsorgsarbeid kan kreve at kommunen vurderer om den skal bidra med tiltak etter § 4-2 a-d. Spørsmålet om hvilke tjenester som i tilfelle skal tilbys og i hvilket omfang tjenesten skal utmåles (hvor mange timer), avgjøres i utgangspunktet av kommunen. Brukeren har ikke noe rettskrav på å få en bestemt ytelse. Dette fremgår av lovforarbeidene, og er også uttalt i den såkalte Fusa-dommen¹.

3.1.1.1 Klage på vedtak om omsorgslønn

Søkere om omsorgslønn kan klage både på avslag på søknad om omsorgslønn og på den utmålingen som er foretatt (antall timer omsorgslønn som er innvilget). Klagen behandles av fylkesmannen.

I lov om sosiale tjenester heter det:

§ 8-6. Klage over sosialtjenestens vedtak

Enkeltvedtak som sosialtjenesten har truffet, kan påklages til fylkesmannen.

§ 8-7. Fylkesmannens kompetanse i klagesaker.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnets er åpenbart urimelig. ...

¹ Dom avsagt i Høyesterett i 1990 vedr. kommunens plikt til å yte helsehjelp opp til et forsvarlig minstenivå.

3.1.2 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Forvaltningsloven gjelder generelt for all saksbehandling i kommunene, og dermed også for omsorgslønnsaker. Loven inneholder blant annet bestemmelser om saksbehandlingstid, foreløpig svar, veiledningsplikt, taushetsplikt m.v. De særreglene om saksbehandling som er fastsatt i sosialtjenesteloven kapittel 8, kommer også til anvendelse.

Kommunen skal vurdere hver søknad om omsorgslønn individuelt og treffe enkeltvedtak i saken. Etter forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak som hovedregel begrunnes. Det er en forutsetning at det framgår hva kommunen har vektlagt i den skjønsmessige vurderingen av søknaden.

3.1.3 Sosial- og Helsedepartementets rundskriv I-42/98 Omsorgslønn

Rundskriv I-42/98 gir en utdypning av det sosialtjenesteloven sier om omsorgslønn og angir grunnprinsippene for omsorgslønn. Det går fram av rundskrivet at siden omsorgslønn ikke er en rett på lik linje med andre sosiale tjenester, er det noe større rom for kommunalt skjønn. Når kommunen skal vurdere om den skal tilby omsorgslønn, skal det skje en bred, skjønsmessig helhetsvurdering der omsorgslønn blir sett i sammenheng med andre pleie- og omsorgstjenester. For at tjenestetilbudet skal bli ansett å være på et forsvarlig nivå, må det tilfredsstillende helt livsviktige behov for stell. Følgende momenter er relevante når omsorgslønn skal vurderes:

- om omsorgsarbeidet er særlig tyngende
- om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver
- om omsorg fra søkeren er det beste for den som trenger hjelp
- kommunens ressurser

Når det gjelder utmåling av omsorgslønn, må det tas stilling til timelønn og antall timer. I rundskrivet refereres Sosialkomiteens uttalelse i Innst O nr 56 for 1985-86:

... det er viktig at det ytes lønn til familiepleiere som hjemmehjelpere

og

kommunen i hvert enkelt tilfelle kan vurdere hvor mange timer som må legges til grunn for betaling for slikt omsorgsarbeid

Det framgår videre at dersom søkeren får hjelpestønad til tilsyn og pleie fra trygdekontoret, kan kommunen ta hensyn til dette ved tildeling av omsorgslønn. Kommunen kan også kreve at det søkes om hjelpestønad, men kommunen kan ikke vente med å behandle søknad om omsorgslønn til søknaden om hjelpestønad er avgjort.

Rundskrivet behandler også skattemessige forhold og avtalerettslige forhold mellom kommunen og omsorgslønnsinntakeren. Rundskrivet anbefaler at det inngås oppdragstakerforhold. Det påpekes at det er viktig å legge til rette for at omsorgsyteren sikres ferie ved at kommunen tilbyr avlastning. Ved utmåling av omsorgslønnen bør det tas hensyn til at oppdragstakere ikke har rett til sykepenger for de to første ukene de er syke. Omsorgslønn er skattepliktig inntekt for mottakeren.

3.1.4 Bergen kommune: Sosialrundskriv 01/96 (revidert 1999) Omsorgslønn

Bergen kommune gir i sitt sosialrundskriv 01/96 en felles sammenfatning av lovgrunnlag, saksbehandlingsregler, vurderingsgrunnlag, og avtalemessige forhold knyttet til omsorgslønn. Rundskrivet angir dermed rammene som Bergen kommune legger til grunn i utforming av omsorgslønn som en del av de sosiale tjenestene.

I tillegg til å omtale nærmere de punkt som rundskriv I42/98 omhandler, så gjennomgår sosialrundskrivet de saksbehandlingsregler som saksbehandlerne i Bergen kommune skal forholde seg til på dette feltet. Det vises til *Rutinebok saksbehandling pleie og omsorg* kapittel 9. Det anbefales at saksforberedelsen innbefatter drøfting av saken i et tverrfaglig team i bydelen. Det framgår videre at ved klage på administrativt vedtak om omsorgslønn, vurderer pleie- og omsorgssjef om det er grunnlag for omgjøring eller stadfesting av vedtaket. Dersom vedtaket blir stadfestet, videresendes klagen til fylkesmannen for endelig klagebehandling.

3.2 *Hva menes med prinsippet om likebehandling?*

Når vi i bruker begrepet likebehandling i forhold til tildeling av omsorgslønn, legger vi til grunn at saksbehandlingen vedrørende tildeling av omsorgslønn til kommunens innbyggere skal bygge på et likhetsprinsipp. Likhetsprinsippet er et av de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som forvaltningslovens regler om saksbehandling må suppleres med.

I boken ”Sosial trygghet og rettsikkerhet - under sosialtjenesteloven og barnevernsloven” av Asbjørn Kjønnstad, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevold og Harald Hove, heter det på s. 200 og 201:

*Det rettslige utgangspunktet er at forvaltningsloven gjelder for saksbehandlingen ved avgjørelser om ytelser etter sosialtjenesteloven De generelle reglene i forvaltningsloven må også suppleres med enkelte ulovfestede alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, som **likhetsprinsippet** (vår utheving), forbudet om å ta utenforliggende hensyn, og andre krav til forsvarlig skjønnsutøving, og kravet om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før det treffes avgjørelse. Disse prinsippene gjelder fullt ut ved vedtak om ytelser etter sosialtjenesteloven*

På s.142 heter det:

Likhets hensynet stiller visse krav til hvordan kommunen skal behandle sine innbyggere.

Og dessuten på s. 64:

... forvaltningsmyndigheten utøves i overensstemmelse med et likhetsprinsipp. Dette er nærmest en bevisbyrderregel som innebærer at et innholdsmessig lovlig forvaltningsvedtak vil kunne bli kjent ugyldig selv om det ikke kan dokumenteres at det er tatt utenforliggende hensyn, hvis det innebærer at en part uten påviselig saklig grunn behandles strengere enn det som ellers er praksis. En slik forskjellsbehandling vil bare være lovlig hvis det kan dokumenteres at den skyldes en bevisst og lovlig omlegging av forvaltningspraksis.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Likhetsprinsippet gjelder for Bergen kommunes innbyggere når det gjelder saksbehandling ved avgjørelser om ytelser etter sosialtjenesteloven, dvs. at en part uten påviselig saklig grunn ikke skal behandles strengere enn det som ellers er praksis.
- Likhetsprinsippet gjelder uavhengig av hvilken bydel man tilhører.

Vi finner det dessuten hensiktsmessig å konkretisere nærmere hvilken betydning vi mener likhetsprinsippet får for saksbehandlingen av omsorgslønnsaker gjennom følgende revisjonskriterium:

- Like saker skal
 - behandles likt
 - gi det samme totale tjenestetilbudet. Tjenestenes sammensetning kan variere
 - avslås etter samme vurderingskriterier
 - utmåles etter de samme prinsipper

4 PROBLEMSTILLING 1: KARTLEGGING AV OMFANGET AV OMSORGLØNN I BERGEN KOMMUNE

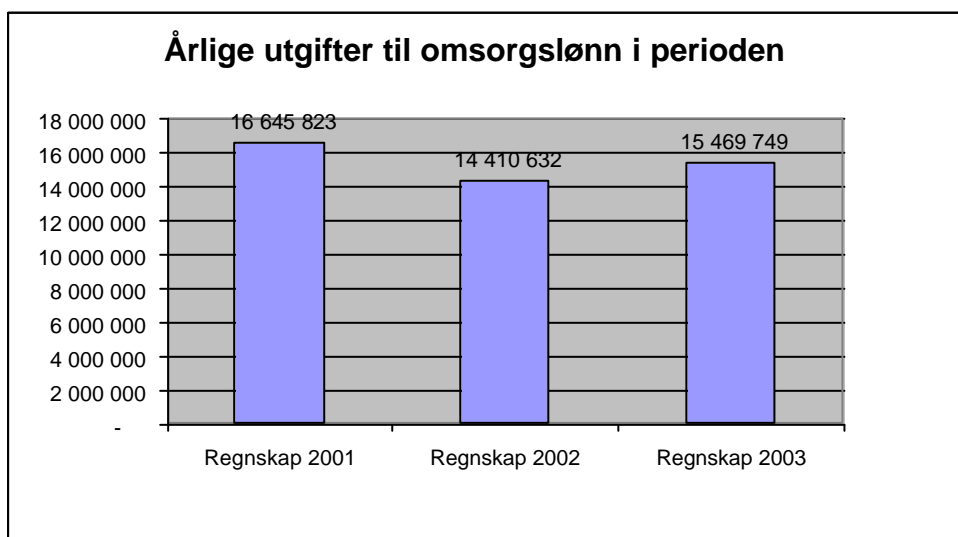
Denne problemstillingen belyser omfanget av omsorgslønn i Bergen kommune totalt og innen de enkelte bydelene. Først presenterer vi sentrale data om omsorgslønn i Bergen. Deretter analyserer og kommenterer vi datamaterialet. Kapittelet avsluttes med en oppsummering av de viktigste funnene.

4.1 Sentrale data om omsorgslønn i Bergen

4.1.1 Årlige utgifter til omsorgslønn totalt og per bydel

Bergen kommunes årlige utgifter til omsorgslønn for perioden 2001-2003 vises i diagram 1 nedenfor.

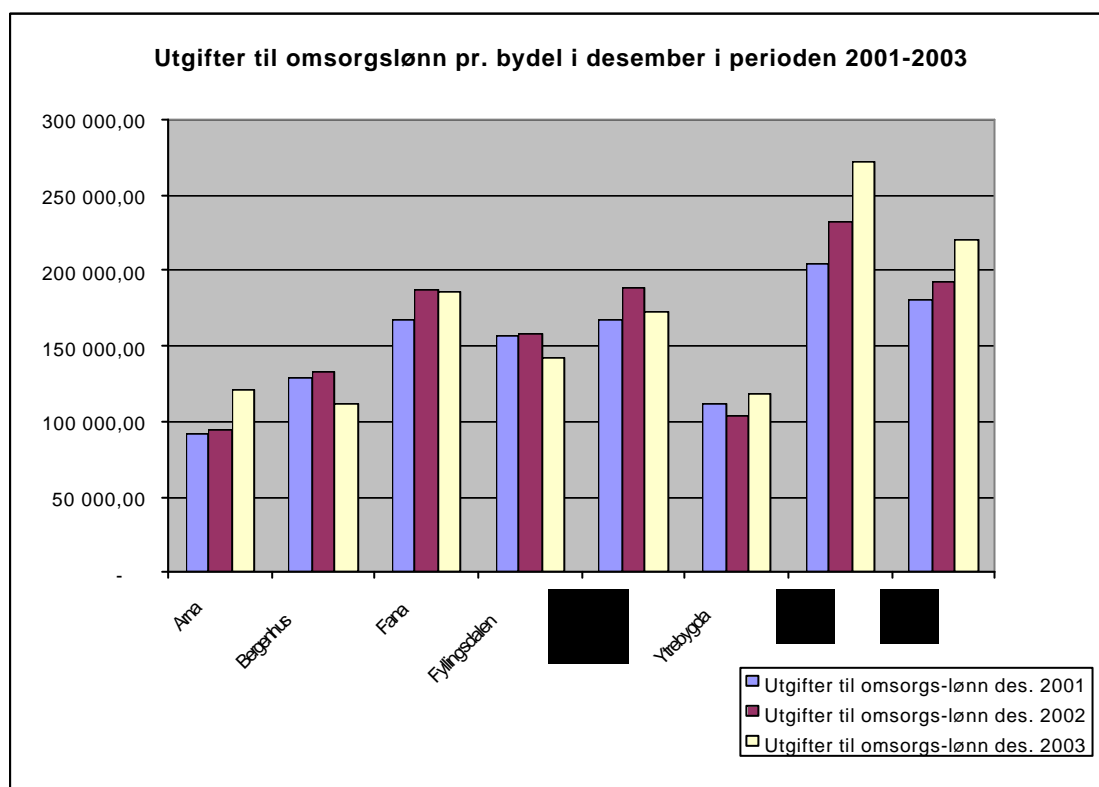
Diagram 1: Årlige utgifter til omsorgslønn i perioden 2001-2003



Vi ser at utgiftene er høyest i 2001 med 16,6 mill. kr, mens det er en nedgang i 2002 til 14,4 mill. kr og en oppgang i 2003 til 15,5 mill. kr. ²

I diagram 2 nedenfor vises en oversikt over hvordan utgiftene til omsorgslønn fordeler seg mellom bydelene i desember det enkelte år for perioden 2001-2003. I KOSTRA-systemet rapporterer kommunene årlig inn det totale antallet mottakere av omsorgslønn per 31.12. Det er da mulig å beregne gjennomsnittlig omsorgslønn pr. mottaker per måned ved å ta utgangspunkt i utgiftene for desember. Dette skal vi komme tilbake til under. Selv om antall omsorgslønns-mottakere kan variere gjennom året, mener vi at antall mottakere per 31.12. gir et tilfredsstillende sammenligningsgrunnlag mellom bydelene.

Diagram 2: Utgifter til omsorgslønn pr. bydel i desember for perioden 2001-2003



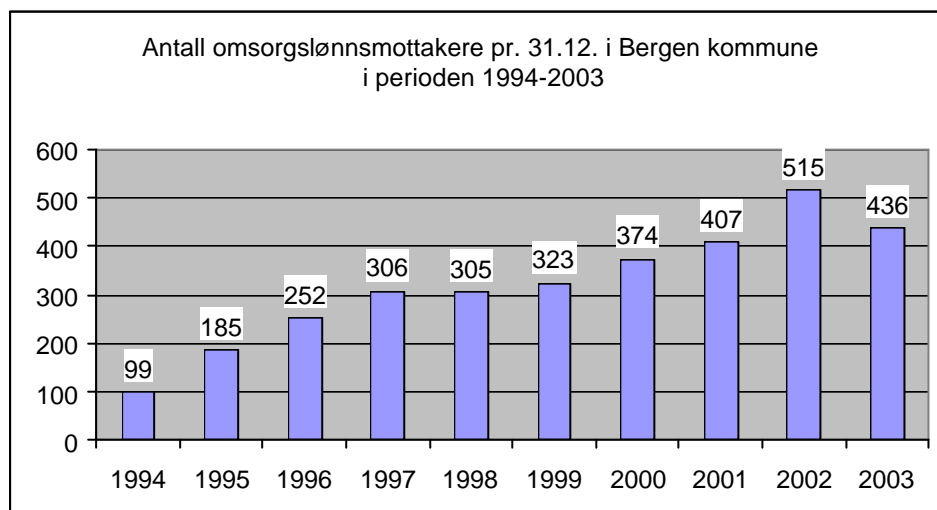
² Regnskapet for 2004 var ved datagjennomgangen ikke avlagt, foreløpig oversikt viser utgifter til omsorgslønn på 16,7 mill. kr for 2004.

Vi ser at utgiftene til omsorgslønn naturlig nok varierer mellom bydelene. Det varierer også fra bydel til bydel om utgiftene øker eller minker det enkelte år.

4.1.2 Antall omsorgslønnsmottakere i Bergen kommune

I diagram 3 nedenfor ser vi utviklingen i antall omsorgslønnsmottakere i Bergen kommune for perioden 1994 og fram til 2003.

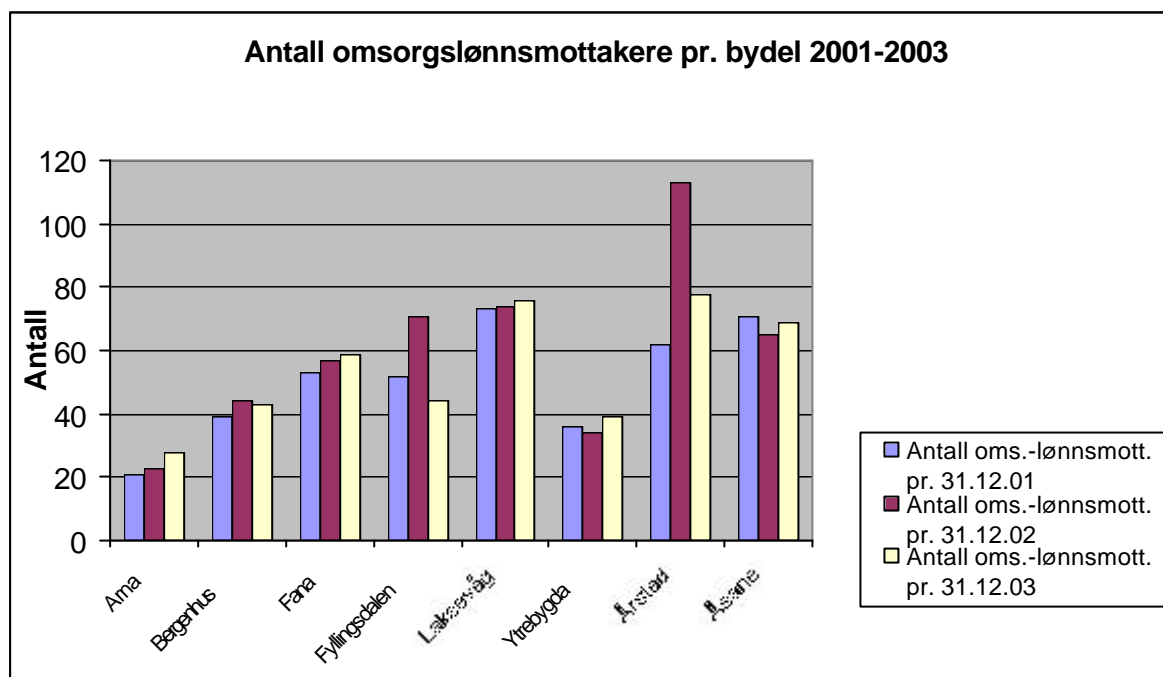
Diagram 3: Antall omsorgslønnsmottakere pr. 31.12. i Bergen kommune i perioden 1994-2003



Vi ser at bruken har økt jevnt og trutt i perioden fram til 2002, mens det fra 2002 til 2003 var en nedgang.

Diagram 4 nedenfor viser antall omsorgslønnsmottakere per 31.12. per bydel i perioden 2001-2003.

Diagram 4: Antall omsorgslønnsinntakere pr. bydel 2001-2003

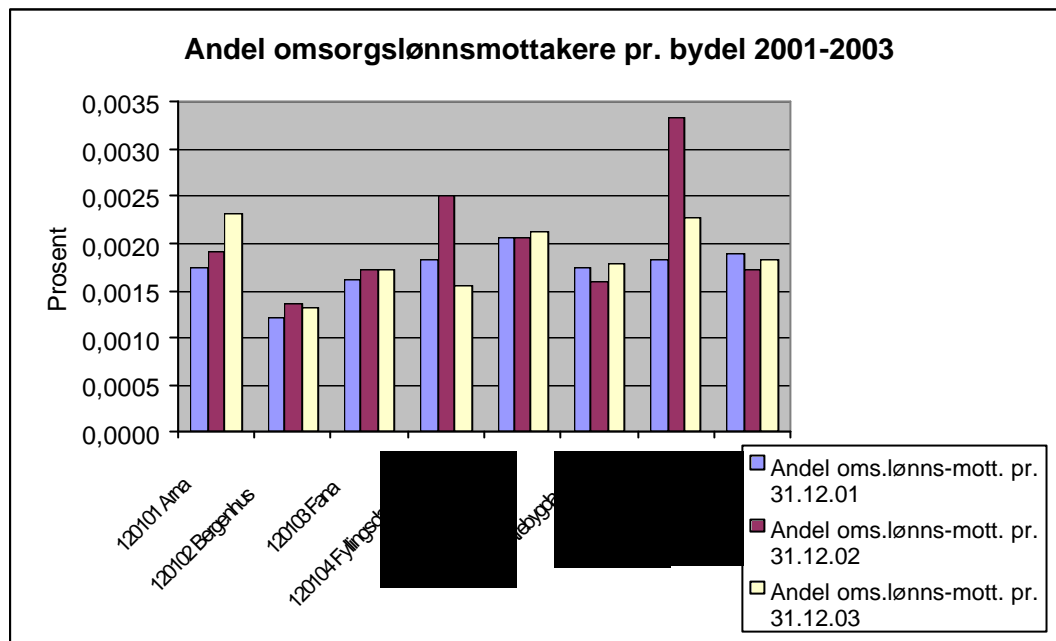


Vi ser at antallet omsorgslønnsinntakere pr. bydel ligger på et relativt stabilt nivå innen de ulike bydelene bortsett fra Fyllingsdalen og Årstad bydeler, der økningen fra 2001 til 2002 og reduksjonen fra 2002 til 2003 er markante.

4.2 Analyse og vurderinger

Ettersom folketallet i bydelene varierer, gir det lite mening å sammenligne absolutte tall. Vi har derfor beregnet hvor stor andel omsorgslønnsinntakere utgjør av den totale befolkningen i den enkelte bydel. Dette er vist i diagram 5 under.

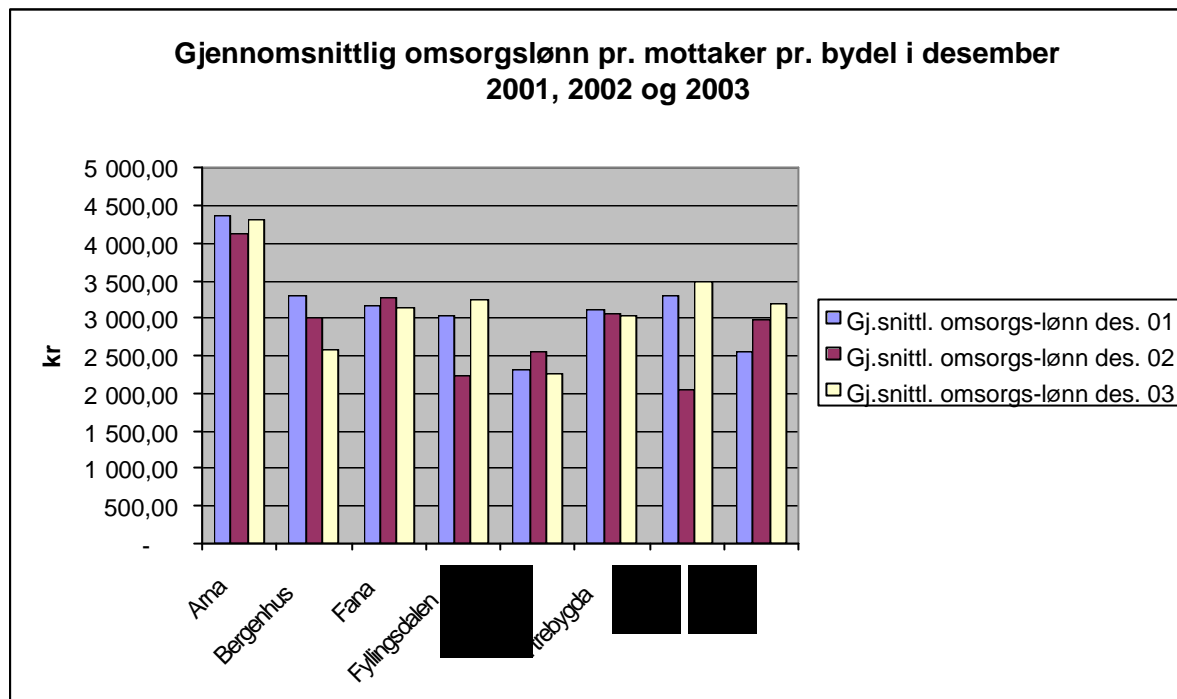
Diagram 5: Andel omsorgslønns-mottakere pr. bydel 2001-2003



Vi ser her at forskjellene mellom bydelene i hovedsak jevner seg ut når vi ser på andel omsorgslønns-mottakere av hele befolkningen i den enkelte bydel. De fleste bydelene har en andel på mellom 0,16 og 0,23%. Bergenhus skiller seg ut ved å ha en lavere andel og ligger på 0,12 til 0,14% i perioden, mens Fyllingsdalen og Årstad ligger innenfor hovedtrenden både i 2001 og 2003, men ligger på en høyere andel med henholdsvis 0,25 og 0,33% i 2002.

Diagram 6 nedenfor viser gjennomsnittlig omsorgslønn pr. omsorgslønns-mottaker for desember i den enkelte bydel. Siden timelønnen er den samme for alle omsorgslønns-mottakere (se punkt 5.6.6), så betyr forskjeller i gjennomsnittlig omsorgslønn i bydelene at antall timer omsorgslønn gitt til omsorgslønns-mottakerne varierer.

Diagram 6: Gjennomsnittlig omsorgslønn pr. mottaker pr. bydel i desember 2001, 2002 og 2003



Som vi ser, har Arna bydel høyest gjennomsnittlig omsorgslønn per mottaker for alle årene, mens Laksevåg ligger jevnt over lavest. Dette betyr at i Arna bydel har den enkelte mottaker blitt tildelt et høyere antall timer enn de øvrige bydelene, mens Laksevåg tildeler den enkelte mottaker et lavere antall timer. Bergenhus og Laksevåg skiller seg ut ved at antall tildelte timer per mottaker har gått ned fra 2002 til 2003.

Diagram 5 og 6 viser at Fyllingsdalen og Årstad skiller seg ut i 2002. Diagram 5 viser en markert økning i antall mottakere av omsorgslønn per 31.12. samtidig som diagram 6 viser en markert nedgang i omsorgslønn per mottaker. Diagram 2 viser at de totale utgiftene til omsorgslønn er noenlunde de samme som for desember 2001 og 2003. Vi har ikke kartlagt årsaken til profilendringen for akkurat dette året.

De andre bydelene ligger relativt jevnt i forhold til hverandre.

4.2.1 Omsorgslønn i sammenlignbare storbyer inklusive Oslo

For å sette Bergen kommunes praksis når det gjelder omfang og størrelse på tildelt omsorgslønn i en større sammenheng, har vi valgt å sammenligne Bergen med de byene som inngår i ASSS-samarbeidet – Aggregerte styringsdata for samarbeidende storbyer – samt Oslo. Tallene er hentet fra publiserte data fra ASSS-samarbeidet og KOSTRA-databasen i Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1 nedenfor viser antall omsorgslønsmottakere i ASSS-kommunene samt Oslo i 2001, 2002 og 2003.

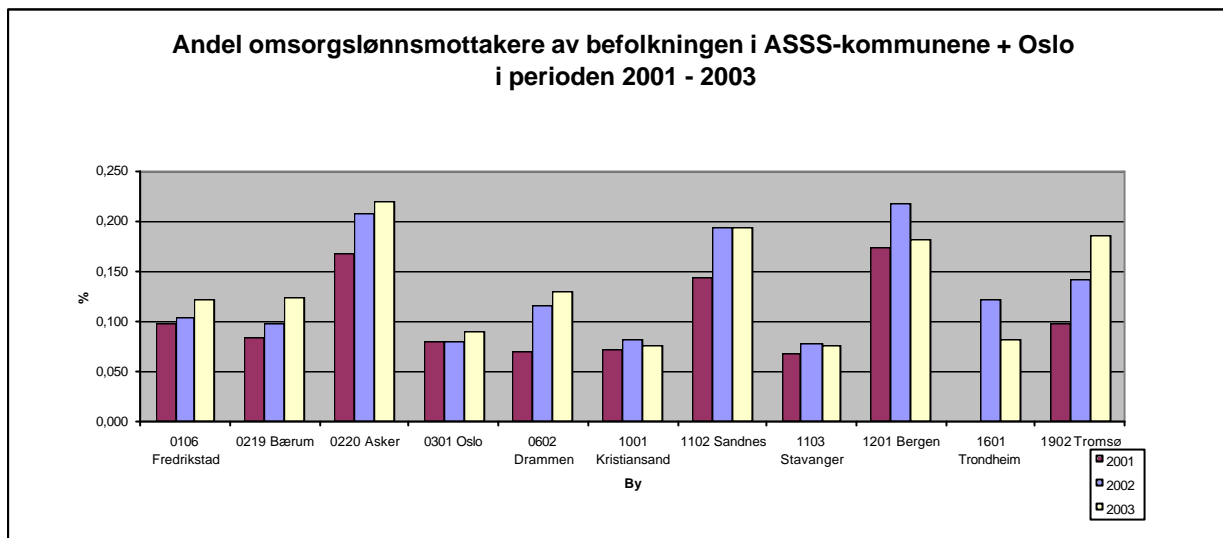
Tabell 1: Antall omsorgslønsmottakere i ASSS-kommunene samt Oslo i 2001, 2002 og 2003

Personer som mottok omsorgslønn pr. 31.12. i ASSS-kommunene + Oslo i perioden 2001-2003			
	2001	2002	2003
0106 Fredrikstad	68	73	86
0219 Bærum	87	101	128
0301 Oslo	417	421	469
0602 Drammen	39	66	74
1001 Kristiansand	53	61	58
1102 Sandnes	80	109	110
1103 Stavanger	76	88	87
1201 Bergen	407	515	436
1601 Trondheim	147	187	128
1902 Tromsø	60	87	116

Vi ser at Bergen har flest mottakere i 2002, mens Oslo har flest mottakere i 2001 og 2003.

Siden kommunenes størrelse varierer, får vi et riktigere sammenligningsgrunnlag ved å se antall mottakere av omsorgslønn i forhold til folketallet. Dette framgår av diagram 7 under:

Diagram 7: Andel omsorgslønnsnettakere i ASSS-kommunene samt Oslo i perioden 2001-2003



Sett i forhold til antall innbyggere, ser vi at Bergen er den kommunen av ASSS-kommunene (og av alle landets kommuner med over 50.000 innbyggere) som relativt sett har flest omsorgslønnsnettakere både i 2001 og 2002. I 2003 ligger Asker, Sandnes og Tromsø noe over Bergen. Bergen ligger imidlertid langt over storbyene Oslo, Trondheim og Stavanger.

Vi har i tillegg hatt kontakt med den enkelte ASSS-kommune for å samle inn data om størrelsen på omsorgslønn som den enkelte omsorgslønnsnettaker mottar³. Tabell 2 nedenfor viser gjennomsnittsbetrag pr. omsorgslønnsnettaker pr. år.

³ KOSTRA gir kun informasjon om antall omsorgslønnsnettakere, ikke om totale omsorgslønnsutgifter for kommunene eller størrelsen på omsorgslønn til den enkelte.

Tabell 2: Omsorgslønn pr. mottaker pr. år i ASSS-kommunene

Omsorgslønn pr. mottaker pr. år i ASSS-kommunene			
	2001	2002	2003
Fredrikstad	98 529	106 849	96 512
Bærum	55 172	49 505	49 505
Drammen			
Kristiansand			94 828
Sandnes			22 727
Stavanger			
Bergen	40 909	29 938	38 991
Trondheim	61 224	49 733	75 781
Tromsø	78 333	82 759	72 414

Vi ser at av de kommunene vi har data på, så gir Bergen kommune lavest gjennomsnittlig omsorgslønn både i 2001 og 2002, mens kommunen ligger som nest lavest i 2003 etter Sandnes kommune. Vi ser dessuten at Bergen kommune i 2002 hadde en markant nedgang i forhold til 2001, og en nesten tilsvarende økning fra 2002 til 2003.

4.3 Sammenfatning av funn

Vi finner at det er variasjoner bydelene imellom både med hensyn til andel omsorgslønns-mottakere og gjennomsnittlig omsorgslønn pr. omsorgslønns-mottaker. Når det gjelder eventuelle årsaker til forskjellene, så blir dette nærmere vurdert under problemstilling 2.

Bergen kommune er blant de kommunene med over 50.000 innbyggere som relativt sett har flest omsorgslønns-mottakere i perioden 2001-2003. Bergen var også den kommunen som hadde størst prosentvis økning i antallet omsorgslønns-mottakere i perioden 1994-2002.

Sett i forhold til andre større kommuner gir Bergen kommune omsorgslønn til flere, og mindre til hver. Vi har i dette prosjektet ikke informasjon til å kunne si noe om hensiktsmessigheten i dette, da omsorgslønn kun er en av flere tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2 som kommunen kan/skal yte, og omsorgslønn kan være en del av et helhetlig tilbud der kommunene velger ulik sammensetning av tjenestene. Det kan imidlertid si noe om den profilen Bergen kommune har valgt for sine tjenester.

5 PROBLEMSTILLING 2: Bydelenes tildeling av omsorgslønn i et likebehandlingsperspektiv

5.1 Innledning

I dette kapitlet undersøker vi bydelenes tildeling av omsorgslønn ut fra et likebehandlingsperspektiv.

Vi har valgt ikke å gå inn og vurdere likebehandling i forhold til enkeltsaker om tildeling av omsorgslønn da omsorgslønn ikke kan ses isolert fra øvrige tiltak som sosialtjenesteloven § 4-2 hjemler. Dessuten innebærer saker om tildeling av omsorgslønn en betydelig grad av skjønn som vanskelig lar seg overprøve. Vi har derfor valgt en mer indirekte tilnærming der vi sammenligner bydelenes praksis på en del sentrale områder som kan illustrere utfordringer i forhold til et likebehandlingsperspektiv.

Vi undersøker først om bydelene har en uttalt strategi i forhold til den rolle omsorgslønn skal spille i tjenestetilbudet i den enkelte bydel. Deretter ser vi på hvordan bydelene informerer innbyggerne om omsorgslønnsordningen, og vi ser på den organisatoriske rammen rundt saksbehandlingen av søknader om omsorgslønn. Vi undersøker så hvordan selve saksbehandlingen av den enkelte søknad skjer med særlig vekt på hvilke faktorer som vektlegges når søknaden vurderes, hvilke typer søknader som innvilges og hvordan utmålingen av timer gjøres. Vi undersøker også hvordan forutsigbarhet for mottakeren av omsorgslønn ivaretas. Til sist ser vi på fordelingen av klager på vedtak om omsorgslønn.

5.2 Datainnhenting

Høsten 2003 hadde revisjonen samtaler med saksbehandlere/ledere på omsorgslønnsområdet i alle de åtte bydelene i Bergen kommune basert på en intervjuguide⁴ med spørsmål vi ønsket å få svar på. Denne ble brukt som en huskeliste for å få informasjon om ulike tema, og en forenklet versjon ble sendt ut på forhånd slik at informantene fikk mulighet til å forberede

⁴ Se vedlegg 1

seg. Samtalen var ellers åpen for de tema som måtte dukke opp. Noe informasjon fra informantene ble sendt kommunerevisjonen i etterkant av intervjuene. Det ble skrevet referat fra samtalene som ble verifisert av informantene. Informantene sto fritt til å endre innholdet i samsvar med det de oppfattet var blitt sagt under samtalen. Av ti referater mottok vi syv i verifisert stand.

Bydelene ble også bedt om å fylle ut et skjema vedrørende antall tildelte timer omsorgslønn i sin bydel. Her svarte 6,5⁵ av åtte bydeler.

5.3 Bydelenes og kommunens strategi mht. omsorgslønn

Ifølge våre data ga bydelene ikke uttrykk for å ha en uttalt strategi for omsorgslønn i sin bydel for eksempel med hensyn til hvor mye ordningen skulle brukes, forholdet til andre tjenester og lignende. Den enkelte bydel hadde likevel noen tanker om hva man ønsket å vektlegge. Momenter som framkom var

- å forholde seg til regelverket
- å foreta en helhetsvurdering av den enkelte sak
- å se omsorgslønn i forhold til andre tjenester under sosialtjenesteloven § 4-2

I tillegg ga bydelene uttrykk for ulike tilnærminger til tildeling/utmåling av omsorgslønn (en eller flere):

- lage gode pakkeløsninger som gjør at brukeren kan bo hjemme lengst mulig
- vektlegge brukernes medbestemmelse/ønsker
- å gi omsorgslønn som et supplement til andre tjenester
- å se omsorgslønn opp mot andre tjenester
- strengere vurdering for barn under 18 år som følge av foreldres omsorgsansvar
- restriktiv bruk
- mye ressurser brukes på omsorgslønn, vil heller at ressursene skulle ha gått til hjemmetjenester

Når det gjaldt spørsmålet om man vurderte å øke bruken, så var det ulike tilnærminger til dette. En bydel så det som viktig å spare og ønsket derfor å ikke øke bruken, og var som følge

⁵ noen bydeler hadde to enheter som behandlet omsorgslønnsaker, slik at svar fra en av to enheter gir 0,5

av dette så restriktiv med å informere om tilbudet som regelverket ga rom for. En annen bydel mente det oppsto et dilemma mellom informasjon og økonomi, ettersom det forelå en informasjonsplikt om ordningen samtidig som bedret informasjon gjerne førte til økt bruk, noe som medførte økte kostnader.

Flere bydeler nevnte at søknader vedrørende barn under 18 år ble strengere vurdert ettersom foreldre uansett hadde en omsorgsplikt. En bydel var likevel opptatt av å satse på foreldre til barn under 18 år for å bidra til at behov for dyrere kommunale hjelpetiltak ikke var nødvendig/ble utsatt.

Når det gjaldt kommunens strategi, så opplevde bydelene at denne ikke var uttalt ut over rundskriv I-1/96.

5.3.1 Vurdering

Bydelene ga ikke uttrykk for at de har en uttalt strategi for bruk av omsorgslønn for eksempel med hensyn til hvor mye ordningen skal brukes, forholdet til andre tjenester og lignende. Alle bydelene la vekt på å forholde seg til regelverket og å foreta helhetsvurderinger av den enkelte sak.

Likevel ble det gitt inntrykk av at bydelene har noe ulik tilnærming til bruk av omsorgslønn. Noen bydeler er bevisst restriktive og kan for eksempel se bruk av midler til omsorgslønn som en "konkurrent" til hjemmetjenester og dermed som et dyrt alternativ. Andre nevnte at de først og fremst ønsker å lage gode pakkeløsninger som gjør at brukeren kan bo hjemme lengst mulig og ser omsorgslønn som en besparelse for kommunen.

Bydelene er opptatt av at foreldre til barn under 18 år har en generell omsorgsplikt for sine barn, og at det derfor går et prinsipielt skille for foreldres omsorg for sine barn når barnet fyller 18 år. Utfører foreldre omsorgsoppgaver for sine omsorgstrengende barn over 18 år, utfører foreldrene en tjeneste som kommunen har ansvar for, og foreldrene tildeles derfor flere timer omsorgslønn. Ofte er imidlertid situasjonen at det i større grad tilbys andre kommunale tjenester ettersom barnet blir eldre, slik at behovet for omsorgslønn av den grunn reduseres.

Når det gjelder kommunens strategi, så oppga bydelene at man ikke oppfatter at det finnes en uttalt strategi ut over det som framkommer i Bergen kommunes rundskriv I-1/96 (revidert i 1999). I perioden vi undersøkte, hadde bydelene politisk og administrativt selvstyre på feltet omsorgslønn, og byrådsavdelingen har ikke hatt en rolle der den har kunnet gi pålegg mht. strategi ut over det som er nedfelt i rundskrivet.

5.4 Informasjon om ordningen

I henhold til opplysningsplikten etter sosialtjenestelovens § 4-1, har bydelen plikt til å informere om omsorgslønn på forespørsel. Våre data viser at bydelene informerer om omsorgslønn blant annet gjennom hjemmetjenesten, ansvarsgrupper⁶ og når bydelens innbyggere henvender seg til enheten. Ingen oppfordres direkte til å søke om omsorgslønn, men det blir informert om at dette tilbudet finnes som del av et totaltilbud.

Flere saksbehandlere opplyste imidlertid at de opplever en ambivalens i forhold til hvor aktivt man skal informere om ordningen. Det antas at pårørende og andre utfører tjenester for omsorgstrengende som kvalifiserer til omsorgslønn eller andre kommunale tjenester, uten at det blir søkt om slike tjenester. Man antar med andre ord at det er et underforbruk av omsorgslønn i samfunnet, og at mer informasjon om ordningen således kan føre til høyere utgifter for kommunen.

Mange får opplysninger om omsorgslønnsordningen fra andre instanser, som for eksempel trygdekontoret ved søknad om hjelpestønad, leger/sykehus, barne- og ungdomspsykiatriske avdelinger (BUP), skole, barnehage, kompetansesentre og interesseorganisasjoner. Disse har ofte ikke detaljkunnskap om regelverket og kan dermed skape forventninger hos søkere som det ikke er grunnlag for.

5.4.1 Vurdering

Ut ifra de opplysninger vi har fått, ivaretar bydelene etter kommunerevisjonens vurdering sin informasjonsplikt om omsorgslønnsordningen overfor folk som selv henvender seg til kommunen for å få informasjon om ordningen eller om kommunens tilbud av tjenester

⁶ et tverrfaglig forum for tjenestemottakere som har behov for langvarige og sammensatte tjenester fra det offentlige bistandsapparat

generelt. Dette er også så langt informasjonsplikten gjelder etter regelverket, da kommunen ikke har oppsøkende opplysningsplikt.

5.5 Organisering

Alle bydeler har nå (våren 2005) forvaltningsenheter/vurderingsenheter som behandler alle søknader om ytelser etter sosialtjenesteloven § 4-2. I den perioden som våre data dekker, var dette ennå ikke innført i alle bydeler. Organiseringen av saksbehandlingen av søknader om omsorgslønn var organisert ulikt.

Noen bydeler hadde saksbehandlere som gikk på hjemmebesøk og behandlet sakene alene. I andre bydeler var det flere om hjemmebesøk og en eller flere om saksbehandlingen. Noen steder var ledere av enhetene sterkt involvert i enkeltsaker, andre steder var de involvert på et mer overordnet plan, og noen steder diskuterte man de fleste saker på fellesmøter eller lignende.

Saksbehandlingen foregår ved hjelp av IT-systemet Profil. Dette hjelpemiddelet er innført de senere årene (gjennom det såkalte Idunn-prosjektet). Tidligere brukte man et IT-system kalt Stella, men man så behovet for å innføre et nytt og moderne IT-system som bedre kunne ivareta de økende kravene til kvalitet, effektivitet og omstilling. IT-løsningen brukes av faggrupper fra både helse- og omsorgsavdelingene i bydelene.

5.5.1 Vurdering

Bydelene har nå fått lik overordnet organisering av saksbehandling av omsorgslønn gjennom forvaltningsenheter. Vi tar her ikke stilling til om dette er den optimale måten å organisere saksbehandlingen på, men sett fra et likebehandlingsperspektiv, er dette trolig en fordel. Ettersom forvaltningsenhetene behandler alle typer søknader om tjenester etter § 4-2, har man imidlertid muligheten til både å se helheten i tjenestetilbudet og hvordan best dekke omsorgstrengendes behov og til å opparbeide kompetanse på søknadsbehandling. En ulempe med ordningen kan være avstand til brukerne som følge av at saksbehandlerne ikke har med brukerne å gjøre ut over søknads-/fornyelsessituasjonen. Vi anser forvaltningsforum, der lederne av forvaltningsenhetene jevnlig møtes, som en mulighet til å diskutere og lære av

hverandre og samkjøre saksbehandlingen og på den måten sikre brukerne et likeverdig tjenestetilbud.

Bruk av det nye IT-systemet Profil kan etter vår vurdering bidra til å gjøre saksbehandlingen mer oversiktlig og tilgjengelig for de involverte. Man har tilgang til historikk for den enkelte bruker og mulighet til å få helhetsoversikt både mht. den enkelte bruker og sammensetningen av tjenestene.

5.6 Saksbehandling av konkrete søknader om omsorgslønn

I intervjuene spurte vi om hva som vektlegges når søknader om omsorgslønn innvilges, evt. avslås, og ved fastsettelse av antall timer omsorgslønn til den enkelte. Nedenfor ser vi nærmere på de to områdene.

5.6.1 Hva vektlegges i forhold til innvilgelse/avslag

I samtalene med bydelene listet vi opp ti ulike momenter som kunne ha betydning for om en søker fikk innvilget omsorgslønn. Svarene viser at det er stor grad av samstemthet i hva som vektlegges bydelene imellom.

Momenter som vektlegges, er:

- omsorgsarbeidets omfang i timer pr. uke/døgn
- at omsorgen er mer belastende enn normalt
- den omsorgstrengendes ønsker
- kvaliteten på omsorgen
- kommunens muligheter for selv å tilby den omsorgstrengende de nødvendige tjenester

Momenter som ikke har videre betydning, er:

- omsorgsgivers økonomi generelt
- den omsorgstrengendes økonomi
- kommunens/bydelens økonomi på søknadstidspunktet

Det blir likevel nevnt at bydelens/kommunens økonomi ”ligger i bakhodet”.

Bydelene hadde ulike syn når det gjelder følgende momenter,:

- om omsorgsgiver har eller påføres inntektstap som følge av omsorgsarbeidet
- om omsorgen blir billigere for bydelen

5.6.1.1 Vurdering

Det var stor grad av enighet bydelene imellom om åtte av ti av de opplistede momentene om hva som kunne ha betydning for om en søker fikk innvilget omsorgslønn. Momentene det var enighet om handlet først og fremst om kvaliteten på tjenesten, hvor belastende omsorgen var og den omsorgstrengendes ønsker.

Det to momentene det var ulike syn på, handlet om økonomi, både omsorgsgivers og kommunens. Noen så behovet for omsorgslønn i forhold til om omsorgsgiver hadde eller ville påføres inntektstap som følge av omsorgsarbeidet, mens andre hevdet de ikke tok hensyn til dette. Videre hevdet noen at de la vekt på om omsorgen ville bli billigere for bydelen. Resultatet er likevel ikke entydig, ettersom noen oppfatter omsorgslønn som et rimelig alternativ for kommunen, ettersom kommunen, når omsorgstrengende oppfyller § 43, har plikt til å yte tjenester etter § 4-2 a-d. Andre så omsorgslønn som et alternativ hovedsakelig til hjemmetjenester (hjemmehjelp), og anså derfor omsorgslønn for å være et dyrt alternativ ut fra en vurdering om at flere kunne ha fått hjelp for de samme midlene. Dette kan ha sammenheng med at omsorgslønn ikke alltid har eget budsjett og for eksempel belastes hjemmehjelpsbudsjettet, og det slik sett kan oppfattes som om omsorgslønn ”stjeler” ressurser fra hjemmehjelpsbudsjettet.

De to sistnevnte momentene kan etter vårt syn bidra til at det kan være forskjeller i saksbehandlingen bydelene imellom.

5.6.2 Anvendelse av regelverket ved behandling av søknader om omsorgslønn

Alle bydelene opplyste at de legger sosialtjenesteloven § 4-3 og § 4-2e til grunn. I tillegg brukes Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-42/98 og Bergen kommunes sosialrundskriv 01/96. Noen nevnte i tillegg rundskriv I-1/93, og retningslinjer/regler i Bergen kommunes datasystem ble også nevnt⁷. En bydel opplyste at de brukte Trondheim kommunes

⁷ eks. rutinebeskrivelse omsorgslønn og kartleggingsskjema 9

rådgivende utkast for vurdering. En annen hadde laget egen prosedyre for behandling av søknader.

Noen bydeler mente at lovverket og statens og kommunens rundskriv/retningslinjer var tilstrekkelige hjelpemidler når det gjaldt både vurdering av om en søknad om omsorgslønn skulle innvilges og utmåling av omsorgslønnen. Andre mente at Bergen kommune burde lage mer detaljerte rundskriv og sjekklister eller lignende, der man for eksempel hadde normer for hvor mye tid de ulike tjenestene som omsorgsgiver ytte, skulle tilsvare i timer omsorgslønn. Eksempelvis brukte noen bydeler et skjema som mal som opererer med standard tid til dusjing, matlaging osv. Man mente dette ville bidra til både å lette saksbehandlingen og å unngå forskjellsbehandling mellom bydelene

5.6.2.1 Vurdering

Våre data viser at alle bydelene legger det samme regelverket til grunn ved saksbehandlingen av søknader om omsorgslønn.

Det er imidlertid uenighet om det formelle regelverket og rundskrivene gir et godt nok grunnlag for å behandle søknader om omsorgslønn. Noen informanter mente at disse er detaljerte nok til å behandle søknader om omsorgslønn på en tilfredsstillende måte, mens andre mente at regelverket er for generelt utformet og ikke i tilstrekkelig grad gir konkret hjelp når det gjelder å ta stilling til om omsorgslønn skal innvilges og utmålingen av denne.

Alle bydelene understreket at omsorgslønn er et vanskelig felt ettersom regelverket gir rom for stor bruk av skjønn på området. Det synes også klart at når bydelene har såpass ulikt syn på tilstrekkeligheten av de offisielle hjelpemidlene som finnes, kan det være et tegn på at mer detaljerte hjelpemidler vil være hensiktsmessig.

Omsorgslønn er i større grad enn andre tjenester etter sosialtjenesteloven § 42 basert på skjønnsutøvelse. Regelverket med hensyn til omsorgslønn sier mye om hva som skal til for at omsorgslønn skal innvilges, men å bruke dette i saksbehandlingen kan likevel gi rom for ulike tolkninger. For eksempel sier regelverket at for å få innvilget omsorgslønn, så må omsorgsarbeidet være særlig omfattende, noe som ifølge regelverket blant annet innebærer at søkeren arbeider mange timer hver måned, og at omsorgsarbeidet er mer fysisk eller psykisk belastende enn vanlig. Her kan det være ulike oppfatninger av hva som er ”mange timer” og

hvilken fysisk og psykisk belastning som er ”vanlig”. I tillegg vil vi tro at subjektive faktorer som for eksempel saksbehandleres faglige bakgrunn, holdninger, erfaringer o.l. spiller en rolle i utøvelsen av skjønn.

Skjønnsutøvelsen bør etter vårt syn likevel til en viss grad baseres på objektive ”kriterier” basert på regelverket. For å oppnå størst mulig grad av likebehandling mellom bydelene, anser vi det som hensiktsmessig at man fra sentralt hold (byrådsavdelingen) i større grad konkretiserer hva som legges i ulike begreper som er grunnlag for innvilgelse/avslag/utmåling. Når dette formaliseres i større grad enn det som har vært tilfellet, så øker etter vårt syn sannsynligheten for likebehandling bydelene imellom.

5.6.3 Krever bydelene at sosialtjenesteloven § 4-3 skal være oppfylt for omsorgsmottaker før man kan gi omsorgslønn til omsorgsgiver?

Sosialtjenesteloven skiller prinsipielt mellom omsorgslønn (§ 4-2e) og øvrige hjelpetiltak som praktisk bistand, avlastningstiltak, støttekontakt og plass i institusjon (§ 4-2a-d). I følge § 4-3 skal en person være helt avhengig av hjelp fra andre for å ha krav på tjenester etter § 4-2 a-d. På den annen side har personer som oppfyller § 4-3 ikke krav på å få omsorgslønn. Dersom personen som det søkes omsorgslønn for, oppfyller vilkåret i § 4-3 og omsorgslønn ikke innvilges, er kommunen imidlertid forpliktet til å yte andre tjenester etter § 4-2 a-d.

Våre data viser at de fleste bydeler krever at § 4-3 skal være oppfylt før omsorgslønn innvilges. Noen bydeler opplyste at alle oppfylte dette kravet på undersøkelsestidspunktet, men at man ikke så det som en absolutt forutsetning at § 4-3 skulle være oppfylt for å gi omsorgslønn. Omsorgslønn kalles da en kan-ytelse/service-ytelse og tjener som forebygging. Et eksempel er når foreldre til barn under 18 år gis omsorgslønn forebyggende for at de ikke skal bli så slitne at de vil trenge mer og dyrere hjelp på sikt.

Det ble av noen bydeler ytret ønske om et kartleggingsskjema som fanger opp alle typer omsorgslønns-mottakere for å se om § 4-3 er oppfylt. Tilsvarende finnes for personlige assistenter.

5.6.3.1 Vurdering

Det er ulik oppfatning bydelene imellom om det er en forutsetning at omsorgstrengende oppfyller sosialtjenestelovens § 4-3 for at omsorgslønn skal gis. Det er uansett ikke utbredt at personer som ikke oppfyller § 4-3 nyter godt av omsorgslønnsordningen. At bydelene har forskjellig syn på dette, kan etter vårt syn imidlertid medføre at bydelene behandler sine innbyggere ulikt.

Et faremoment i tider med knappe økonomiske rammer, er at personer som oppfyller § 4-3 blir tildelt færre omsorgslønnsressurser dersom man skal "tilgodese" også dem som ikke oppfyller § 4-3.

5.6.4 Hjelpstønadens rolle ved vurdering av søknader om omsorgslønn

Ordningen med hjelpstønad er hjemlet i folketrygdloven kapittel 6 og er en rettighetsbasert stønadsordning som skal gi økonomisk kompensasjon for særskilt tilsyn eller pleie på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Hjelpstønad gis bare dersom det foreligger et privat pleieforhold. Stønad er en skattefri ytelse.

Vårt datamateriale viser at alle bydelene setter som krav at den omsorgstrengende søker om hjelpstønad til tilsyn og pleie fra folketrygden. Det er ulikt hvordan bydelene lar søknad om hjelpstønad virke inn ved behandling av søknader om omsorgslønn, noe som framgår av oversikten under:

- hjelpstønad tas med i vurderingen
- hjelpstønad tas med i vurderingen og innvilgelse kan gi reduksjon i omsorgslønn, men ikke nødvendigvis time for time
- hjelpstønad tas med i vurderingen og innvilgelse kan gi reduksjon i omsorgslønn, men det er ikke praksis at man får tilbakemelding om hjelpstønad er innvilget
- hjelpstønad tas hensyn til ved at de ser på de vurderinger av hjelpebehov som trygdekontoret har gjort
- blander ikke hjelpstønad inn i omsorgslønn i form av evt. reduksjon
- beregner ved behandling av første søknad at det innvilges minstesats hjelpstønad

5.6.4.1 Vurdering

Det er etter vårt syn et problem når det gjelder likebehandling at bydelene ikke har felles oppfatning og praksis når det gjelder hjelpestønad sett i forhold til omsorgslønn. På den ene siden forutsetter noen at minstesats hjelpestønad blir innvilget når man utmåler omsorgslønn slik at denne avkortes tilsvarende (man regner med at omsorgsmottaker vil motta et beløp i tillegg til omsorgslønn som skal brukes til omsorgstjenester), mens andre ikke tar hensyn til økonomiske konsekvenser av hjelpestønad ved utmåling av omsorgslønn.

5.6.5 Utmåling av omsorgslønn

For å få et inntrykk av omfanget av omsorgslønn gitt til den enkelte, ba vi bydelene om å fylle ut et skjema der vi ba om høyeste, laveste, gjennomsnittlig og hyppigst gitte timetall omsorgslønn gitt i 2003. Vi spurte dessuten om den omsorgstrengende mottok andre kommunale hjelpetjenester.

Tabell 3 nedenfor gir en oversikt over svarene vi mottok.

Tabell 3: Antall tildelte timer omsorgslønn i bydelene; høyeste, laveste, gjennomsnittlig og hyppigst gitt i 2003

Alder omsorgstrengende	Timetall	Timer omsorgslønn pr. uke									
		Arna	Bergenhus ploms	Bergenhus PU	Fana	Fyllingsdalen ploms	Fyllingsdalen TFF	Laksevåg*	Ytrebygda	Årstad	Åsane
opp til 18 år	Høyeste			17,75	12	15	20	18	19	14	8
	Laveste			2	3	2	3	2	2	4	3
	Gjennomsnitt			4,79	6,5	7	8,3	6	6,48	9,25	
	Hyppigst gitt			2	8	5	5	5	8	8	4
18-67 år	Høyeste			5	18	20	20	18	14	19	21
	Laveste			4	4	3	3	2	5	3	3
	Gjennomsnitt			4,2	9,35	6	8,3	6	7,77	7,12	
	Hyppigst gitt			4	8	3	8	5	8	8 og 6	4
67+ år	Høyeste			-	10	5	-	18	6	15	8
	Laveste			-	2	2	-	2	3	3	3
	Gjennomsnitt			-	6,5	4	-	6	4,75	5,12	-
	Hyppigst gitt			-	8	4	-	5	5	6 og 4	4
Mottar andre kommunale tjenester			100 %	87,50 %	53 %		87 %		noen gr. 1 og 2,		

*ikke fordelt på aldersgruppe

Siden vi ikke har mottatt svar fra alle bydelene, og siden noen bydeler har skilt saksbehandling for barn 0-18 år (funksjonshemmete/psykisk utviklingshemmete barn) og omsorgsmottakere eldre enn 18 år, og derfor har oppgitt tallene hver for seg, er tabellen ikke

fullstendig. Vi har fått svar fra fire bydeler som ser omsorgslønn under ett (Fana, Ytrebygda, Årstad og Åsane), fra Bergenhus PU, Fyllingsdalen som var delt i to svinggrupper (TFF; tjenester for funksjonshemmete samt vurderingsenheten), og Laksevåg som har gitt samlede/samme tall uavhengig av gruppe.

Det innsamlede datamaterialet viser at:

- Laveste antall tildelte timer pr. uke ligger på 2 til 5 timer for alle grupper.

- Høyeste antall tildelte timer pr. uke
 - varierer fra 8 til 20 i gruppen opp til 18 år
 - varierer fra 18 til 21 timer for gruppen 18-67 år (ser bort fra Bergenhus PU)
 - varierer fra 5 til 15 (18)⁸ timer for gruppen over 67 år

- Hyppigst gitte antall timer pr. uke
 - varierer fra 2 til 8 i gruppen opp til 18 år
 - varierer fra 3 til 8 timer for gruppen 18-67 år
 - varierer fra 4 til 8 timer for gruppen over 67 år

Andel omsorgslønnsnettakere som mottar andre kommunale tjenester, varierer fra 53 til 100%.

Når det gjelder utmåling av omsorgslønn, framkom det at alle bydelene ser dette som en utfordring. Utmåling sies av flere å bygge blant annet på tradisjon. Bydelene har over tid dannet seg en oppfatning av hva som anses for å være et rimelig antall timer å gi i ulike typer saker, og hva som normalt sett anses for å være få eller mange timer.

I intervjuene spurte vi om bydelene har et offisielt "tak" med hensyn til antall timer omsorgslønn som kunne bli tildelt den enkelte. De fleste bydelene oppga at dette ikke er tilfelle, men en bydel oppga et uformelt tak på 12 timer, og to bydeler sa at 8 timer er et slags mentalt tak sett i forhold til at man tidligere kunne vedta inntil 8 timer administrativt, mens saker om omsorgslønn på over 8 timer tidligere måtte behandles av klientutvalget.⁹

⁸ (18 timer kan gjelde en annen aldersgruppe)

⁹ politisk bydelsutvalg som behandlet saker ut over administrativ delegasjon samt klagesaker

Som når det gjelder innvilgelse, så nevnte flere bydeler at kommunens dårlige økonomi innvirker på utmålingen av omsorgslønn.

5.6.5.1 Vurdering

Våre data viser at laveste antall tildelte timer varierer mellom 2-5 timer, noe som for så vidt er en stor forskjell (5 timer er 150% mer enn 2 timer).

Høyeste antall tildelte timer varierer relativt mye for alle gruppene; fra 8 til 20 timer for gruppen opp til 18 år, 5 til 21 timer for gruppen mellom 18 og 67 år og 5 til 15 timer for gruppen over 67 år.

Når det gjelder antall timer ”hyppigst gitt”, varierer det mellom 2-8 timer i gruppen 0-18 år. For gruppen 18-67 år varierer det fra 3 til 8 timer og for gruppen over 67 år varierer det fra 4 til 8 timer. Dette er etter vårt syn markante forskjeller.

Andel omsorgstrengende som mottar andre kommunale tjenester varierer fra 53 til 100%. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at de bydelene som gir høyere ”hyppigst gitt” timetall omsorgslønn samtidig har lavere andel omsorgstrengende som mottar andre kommunale tjenester. Et eksempel: Det hyppigste timetallet Fana gir er 8 timer for alle de tre gruppene, og 87,5% mottar også andre kommunale tjenester. Det hyppigste timetallet vurderingsenheten i Fyllingsdalen gir er henholdsvis 3, 4 og 5 timer for de 3 gruppene, og 53% mottar også andre kommunale tjenester.

Bydelene synes til en viss grad å ha ulike profiler når det gjelder om mange skal få litt eller om færre skal få mer, slik vi også har sett er tilfelle ASSS-kommunene imellom (se punkt 4.3). Det kan også spille en rolle hva bydelen kan tilby av andre tiltak både på kortere og lengre sikt.

Når det gjelder øvre grenser for hvor mange timer omsorgslønn som innvilges, så er det klare forskjeller mellom bydelene. Selv om det ikke er nedfelt offisielle øvre ”tak” for antall timer omsorgslønn som kan gis¹⁰, så oppga flere bydeler at det eksisterer såkalte ”mentale tak”. Dette påvirker også det intervallet av timer som bydelen anser det som aktuelt å gi. Etter vårt syn bidrar dette til å svekke prinsippet om likebehandling bydelene imellom. Når utmåling av

¹⁰ ut over 37,5t/uke som er gitt i ett kjent tilfelle etter klage til fylkesmannen

omsorgslønn bygger på den enkelte bydels tradisjon for hva som er rimelig å innvilge, så mener vi at dette kan bidra til forskjellsbehandling av byens innbyggere.

Tallene innhentet fra bydelene viser at det er til dels store forskjeller i antall timer omsorgslønn som gis den enkelte i de ulike bydelene. Dette kan være problematisk i forhold til prinsippet om likebehandling. Men det kan også være et uttrykk for at bydelene har valgt ulike profiler på sammensetningen av tjenester.

Bydelene har i perioden med bydelsorganisering hatt stor frihet til å sette sammen sitt eget tjenestetilbud. Dette er i seg selv ikke et problem med hensyn til likebehandling. Det er det samlede tjenestetilbudet til omsorgstrengende med samme behov som skal være likt. Om bydelen velger å gi lite omsorgslønn, men gir tilsvarende mer av andre tjenester til å kompensere for forskjellen sett i forhold til en annen bydel som generelt sett gir mye omsorgslønn, så likebehandles de omsorgstrengende. Vi har i dette prosjektet ikke samlet inn data om bydelenes totale tilbud av hjelpetjenester og kan derfor ikke si hvordan dette slår ut for bydelene i Bergen kommune.

5.6.6 Avlønning

Alle omsorgslønnsinntakere lønnes likt med ca. 98 kr pr. time. Lønnen beregnes som en prosentdel av lønnen til en hjemmehjelp som utgjør 190 900 kr. Omsorgslønnsinntakere er ikke ansatt i Bergen kommune, men er oppdragstakere. Dette betyr at man ikke har rett til sykepenger de to første ukene de er syke, feriepenge og lignende.

5.6.6.1 Vurdering

Alle omsorgslønnsinntakere i Bergen kommune mottar samme timebetaling. Ulikheter oppstår dermed ikke som følge av dette. Alle omsorgslønnsinntakere er dessuten ansatt på oppdrag, noe lovverket gir rom for, og behandles dermed likt også på dette punktet.

5.6.7 Forutsigbarhet for brukerne

Alle bydelene ser det som et mål å ha høy forutsigbarhet for brukerne. Dette gjøres først og fremst gjennom utformingen av vedtakene og ved å følge saksbehandlingsprosedyrer. Det varierer noe fra bydel til bydel med hensyn til hvor lenge et vedtak varer, men ett år er det vanligste. Bydelene har ulike systemer for fornyelse av vedtak. Noen bydeler innvilger for ett år fortløpende ettersom søknadene kommer inn, mens andre samordner vedtakstidspunktet ved at første søknad innvilges til 31.12. samme år, eventuelt fram til andre faste datoer bydelen har for vurdering av fornyelse av vedtaket. Bakgrunnen for ulik praksis er at noen finner det hensiktsmessig å fordele arbeidet ut over hele året, mens andre bydeler ønsker å behandle fornyesssakene på samme tidspunkt. Det ble opplyst om at det også gis vedtak med kortere varighet der man forventer endringer i livssituasjon/andre forhold (for eksempel at omsorgstrengende venter på sykehjemsplass).

Alle bydelene tar selv initiativ til fornyelse av vedtakene. Omsorgslønnen stopper dermed ikke uten varsel når vedtaket utløper. Omsorgslønnsmyndigheter har imidlertid plikt til å gi beskjed dersom forutsetningene som ligger til grunn for omsorgslønnsvedtaket endres. Alle omsorgslønnsmyndigheter inngår en skriftlig avtale om oppdraget med kommunen.

5.6.7.1 Vurdering

Etter vårt syn har brukerne rimelig grad av forutsigbarhet når det gjelder omsorgslønn. Alle bydelene fatter som regel vedtak av en viss varighet (1 år). At man velger ulike måter å organisere gjennomgang av eventuell fornyelse av vedtak, er etter vår vurdering ikke til hinder for likebehandling. Alle bydelene tar selv initiativ til fornyelse, og ingen omsorgslønnsmyndigheter risikerer dermed stopp i omsorgslønnen uten foregående kontakt med bydelen, noe som ytterligere bidrar til å styrke forutsigbarheten.

5.7 Sammenfatning av mulige årsaker til forskjeller mellom bydelene når det gjelder antall timer omsorgslønn gitt den enkelte i 2003

Tallene innhentet fra bydelene viser som tidligere nevnt at det er til dels store forskjeller i antall timer omsorgslønn som gis den enkelte (se punkt 5.6.5). På bakgrunn av den

informasjonen vi har innhentet fra bydelene kan vi antyde noen mulige årsaker til forskjellene:

- Hver enkelt sak er unik, og bydelene kan vektlegge ulike hensyn. Tildeling av omsorgslønn er basert på stor grad av skjønnsutøvelse, og forskjeller i bruk av skjønn kan gjøre seg gjeldende uten at regelverket av den grunn brytes.
- Det mange oppfatter som et for generelt utformet regelverk, kan medføre ulik fortolkning av ord og uttrykk brukt i regelverket, som for eksempel ”mange timer”, ”vanlig fysisk/psykisk belastning” osv.
- Bydelene har ulik oppfatning av om sosialtjenestelovens § 4-3 skal være oppfylt for at omsorgslønn skal kunne innvilges.
- Bydelene har ulik oppfatning og praksis når det gjelder hvordan eventuell hjelpestønad innvirker på omsorgslønnen.
- Det kan være forskjeller bydelene imellom i vektlegging av kommunens økonomi vs. rent faglige vurderinger.
- Det kan være forskjeller i om bydelene tar hensyn til om omsorgsgiver har eller påføres inntektstap som følge av omsorgsarbeidet.
- Bydelene kan ha ulik sammensetning av kommunale hjelpetjenester. Noen bydeler kan gi omsorgslønn i kombinasjon med andre tjenester, mens andre bydeler kan gi omsorgslønn som hovedtjeneste. De tallene vi har fått oppgitt vedr. andel omsorgstrengende som samtidig mottar andre kommunale tjenester, tyder imidlertid ikke på at det nødvendigvis er en sammenheng her.
- Bruk av omsorgslønn som middel til å forebygge behovet for andre og dyrere kommunale tjenester kan variere fra bydel til bydel.
- Subjektive faktorer som for eksempel saksbehandlers faglige bakgrunn, holdninger, erfaringer o.l. kan spille en rolle i utøvelsen av skjønn.
- Bydelene kan ha ulike tradisjoner for hva som anses som rimelig å tildele av omsorgslønn, visse normer kan ha ”gått seg til” over tid.
- Bydelene har ikke uttalte og offisielle ”tak” for hvor mange timer omsorgslønn som kan gis, men det kan likevel eksistere uoffisielle/mentale grenser for hvor mye omsorgslønn som (maksimalt) gis i ulike typer saker.

Som det framgår av det ovenstående, kan ulikheter bydelene imellom etter vårt syn til en viss grad skyldes de muligheter regelverket gir for bruk av skjønn og selve bydelsorganiseringen med stor selvstendighet for den enkelte bydel. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at noe av

forskjellene bydelene imellom kan tilskrives ulikt bruk av skjønn ut over det regelverket gir rom for.

5.8 Klagesaker til fylkesmannen vedrørende søknad om omsorgslønn i perioden 1999-2002.

Vi har på bakgrunn av det foranstående sett at det er mange utfordringer knyttet til tildeling av omsorgslønn sett fra et likebehandlingsperspektiv. Både omsorgstrengende og søker om omsorgslønn kan klage til fylkesmannen over vedtak fattet av kommunen. Dette gjelder både klage på avslag og klage på utmåling¹¹ (lov om sosiale tjenester § 8-6/8-7). Klage på vedtak om omsorgslønn kan dels ses som uttrykk for at klagerne ikke har fått innvilget en tjeneste de mener å ha et rimelig krav på, men klagene kan også gi nyttig informasjon i forhold til likebehandlingsproblematikken.

Vi tok kontakt med fylkesmannen, avdeling for sosial- og familiesaker (videre kalt fylkesmannen) for å få oversikt over antall klagesaker til fylkesmannen pr. bydel og resultatet av fylkesmannens behandling. Fylkesmannen utarbeidet da en statistikk som tar utgangspunkt i de 12 bydelene Bergen kommune var inndelt i fram til 2000. Det var ikke mulig å oppdatere dette til de 8 bydelene som Bergen deretter har vært organisert i. Oversikten gjelder perioden 1999-2002.

Det ble fra fylkesmannens side understreket at omsorgslønn er en tjeneste som er preget av større grad av skjønn enn andre kommunale hjelpetjenester hjemlet i sosialtjenestelovens § 4-2.

Oversikt over klagesaker fra den enkelte bydel ser vi i tabell 4 nedenfor.

¹¹ antall timer innvilget

Tabell 4: Klagesaker til fylkesmannen i Hordaland fra bydelene i Bergen kommune i perioden 1999-2002

			Bydel											Antall		
			Arna	Sandv.	Sentr.	Fana	Ytreb.	Fyllingsd.	Laksev.	Loddefj.	Åsane	Eidsv.-Salh.	Landås		Lørvstak.	
Omsorgs- trengende 0-18 år	Klage- grunnlag	Avslag	2			1	2	2	1		4					20
		Utmåling			3			1			3		1			
		Annet														
	Fylkesm. avgjørelse	Stadfest.			3		2	3	1		3		1			
		Opphev./ ny beh.	1			1					4					
		Omgjøring	1													
	Avvist															
Omsorgs- trengende 18-67 år	Klage- grunnlag	Avslag					2	1	2		1		1	1	20	
		Utmåling		3	3	3			2	1						
		Annet														
	Fylkesm. avgjørelse	Stadfest.		2	2			1	2		1		1	1		
		Opphev./ ny beh.			1	2			2	1						
		Omgjøring		1		1	1									
	Avvist					1										
Omsorgs- trengende 67 år ---	Klage- grunnlag	Avslag			1			1	1					5		
		Utmåling			1							1				
		Annet														
	Fylkesm. avgjørelse	Stadfest.			1			1					1			
		Opphev./ ny beh.				1			1							
		Omgjøring														
	Avvist															
	Anntall saker klage- grunnlag		2	3	8	4	4	5	6	1	8	0	3	1	45	

Totalt mottok fylkesmannen 45 klagesaker fra søkere om omsorgslønn i Bergen kommune i perioden 1999-2002. Det ble klaget på avslag (23 stk.) og på utmåling (22 stk.). Fylkesmannens avgjørelser er samlet i 4 kategorier:

- stadfesting, dvs. at fylkesmannen opprettholder bydelens vedtak
- saken returneres bydelen for ny behandling
- omgjøring, dvs. at fylkesmannen fatter nytt vedtak
- avvist, dvs. at fylkesmannen ikke behandler klagen og bydelens vedtak gjelder

5.8.1 Analyse

Vi har gjort ulike beregninger med utgangspunkt i tallmaterialet fra fylkesmannen. Vi viser dette i ulike tabeller.

Når vi samler antallet klagesaker uavhengig av aldersgruppe i to kategorier (stadfestet/avvist¹² og opphevet/returnert for ny behandling/omgjøring¹³), får vi følgende tabell:

Tabell 5: Fylkesmannens behandling av klagesaker fra bydelene i Bergen kommune i perioden 1999-2002

	Bydel												Antall
	Arna	Sandv.	Sentr.	Fana	Ytreb.	Fyllingsd.	Laksev.	Loddefj.	Åsane	Eidsv. - Salh.	Landås	Løvstak.	
Stadfestet/ avvist		2	6		3	5	3		4		3	1	27
Opphev./ ny beh./ omgjøring	2	1	2	4	1		3	1	4				18
Totalt	2	3	8	4	4	5	6	1	8	0	3	1	45

Tabellen viser blant annet at tidligere Sentrum bydel og Åsane bydel har flest klagesaker med 8 saker hver, mens Loddefjord, Eidsvåg-Salhus og Løvstakken bydeler har henholdsvis 1, 0 og 1 klagesaker hver.

I tabell 6 har vi en samlet oversikt over fylkesmannens avgjørelser med hensyn til klagesaker vedr. omsorgslønn i perioden 1999-2002 fordelt på aldersgrupper uavhengig av bydel.

Tabell 6: Fylkesmannens avgjørelser med hensyn til klagesaker omsorgslønn i perioden 1999-2002

	Stadfestet	Ny behandl.	Omgjøring	Avvist	Totalt
0-18 år	13	6	1		20
18-67 år	10	6	3	1	20
Over 67 år	3	2			5
Totalt	26	14	4	1	45
Prosent	57,8	31,1	8,9	2,2	100

Tabellen viser at 40 av 45 klager gjelder for personer under 67 år med 20 klager i hvert aldersintervall. Tabellen viser den prosentmessige fordelingen av fylkesmannens avgjørelser. Av de totalt 45 klagesakene vedrørende omsorgslønn ble 57,8 % stadfestet av fylkesmannen, dvs. at bydelens vedtak ble stående. 31,1 % ble sendt tilbake til bydelen for ny behandling, mens 8,9 % ble omgjort av fylkesmannen.

¹² bydelens vedtak opprettholdes

¹³ bydelens vedtak opprettholdes ikke

Ettersom det er to typer klagesaker, klage på avslag (søker om omsorgslønn får ikke innvilget omsorgslønn) og klage på utmåling (søker om omsorgslønn får innvilget omsorgslønn, men klager på antall timer omsorgslønn som er innvilget), får vi følgende tabeller over fylkesmannens vedtak når vi skiller disse sakene (tabell 7 og 8):

Tabell 7: Klager på avslag til fylkesmannen i perioden 1999-2002

	Stadfestet	Ny behandl.	Omgjøring	Avvist	Totalt
0-18 år	5	6	1		12
18-67 år	4	2	1	1	8
Over 67 år	1	2			3
Totalt	10	10	2	1	23
Prosent	43,5	43,5	8,7	4,3	100

Vi ser at 43,5% av klager på avslag blir stadfestet av fylkesmannen og 4,3% blir avvist, mens 43,5% returneres bydelene for ny behandling og 8,7% omgjøres av fylkesmannen.

Tabell 8: Klager på utmåling til fylkesmannen i perioden 1999-2002

	Stadfestet	Ny behandl.	Omgjøring	Avvist	Totalt
0-18 år	8				8
18-67 år	6	4	2		12
Over 67 år	2				2
Totalt	16	4	2		22
Prosent	72,7	18,2	9,1		100

Tabellen viser at 72,7% av klager på utmåling stadfestes av fylkesmannen, mens 18,2% returneres bydelene for ny behandling og 9,1% omgjøres av fylkesmannen.

5.8.2 Vurdering

Befolkningens mulighet til å klage saker om omsorgslønn inn for fylkesmannen, er etter vårt syn et viktig bidrag til å fremme prinsippet om likebehandling i Bergen kommune på området

omsorgslønn. Samme instans, fylkesmannen, vurderer klager fra de ulike bydelene og foretar viktige vurderinger i forhold til regelverket.

Det er kommet inn 45 klagesaker til fylkesmannen i tidsrommet 1.1.1999-31.12.2002. 23 saker er klager på avslag om omsorgslønn, mens klagesaker på utmåling utgjør 22 saker. Klagegene fordeler seg dermed noenlunde likt mellom de to klagebegrunnelsene.

For å se hvor stor andel av søknadene om omsorgslønn i Bergen kommune som blir klaget inn for fylkesmannen, må vi ha oversikt over totalt antall søknader i dette tidsrommet. Det har ikke vært mulig å få informasjon om dette fra bydelene.

Hvis vi skal resonnerer oss fram til et anslag om totalt antall søknader, så vet vi at det er kommet til 210 nye omsorgslønns mottakere fra 1.1.1999 til 31.12.2002 (se diagram 3), noe som gir 210 søknader. Når det gjelder klager på utmåling av omsorgslønn, så er allerede omsorgslønn innvilget, og søknadene fra disse klagerne inngår dermed allerede i de 210 nevnte ovenfor. Når det gjelder klager på avslag, så er 11 saker stadfestet (10) / avvist (1) av fylkesmannen, og disse kommer således i tillegg til de 210. Dessuten kan inntil 10 klagesaker til fylkesmannen som er returnert bydelene for ny behandling, ha blitt avslått.¹⁴ Og sist, men ikke minst kan bydelene ha avslått søknader som ikke er klaget inn for fylkesmannen. Vi vet ikke hvor mange dette kan være. Det er på denne bakgrunn ikke mulig å si hvor stor andel av søknadene som klages inn for fylkesmannen, bortsett fra at det maksimalt kan være ca. 20%¹⁵.

Klagesaker til fylkesmannen kan si noe om de vurderinger de enkelte bydelene gjør sett i forhold til fylkesmannens syn på regelverket og rimelighet i bruk av skjønn og selve saksbehandlingen. Dersom fylkesmannen i stor grad stadfester bydelenes vedtak, så tyder det på overensstemmelse mellom fylkesmannens og bydelenes vurderinger. I motsatt fall, dvs. når fylkesmannen omgjør klagesakene eller returner dem for ny behandling i bydelene, så tyder dette på ulike vurderinger fra de to instansenes side.

Når vi ser på de enkelte bydelene (se tabell 4), så skiller Sentrum og Åsane bydeler seg ut med 8 klagesaker hver. Sentrum får imidlertid 6 av sine saker stadfestet av fylkesmannen, noe som tyder på sammenfallende vurdering de to instansene imellom, og Åsane får 4 saker stadfestet. Videre har Fana 4 klagesaker, der ingen av disse stadfestes av fylkesmannen, mens Landås har 3 klagesaker som alle stadfestes av fylkesmannen. Løvestakken har 1 klagesak som

¹⁴ hvis de er innvilget, så inngår de i de allerede nevnte 210 nye omsorgslønns mottakerne

¹⁵ $45/221=20,4\%$. Øker man total mengde søknader, så reduseres prosentandelen

stadfestes, mens Loddefjord har 1 klagesak som returneres for ny behandling. Vi ser dermed ikke et entydig mønster der mange klagesaker tilsier uoverensstemmelse mellom fylkesmann og bydel. Mange klagesaker kan for eksempel bety at det informeres bedre om mulighetene til å klage og hvordan dette gjøres, mens få klagesaker kan bety det motsatte. Vi kan derfor ikke med basis i det antall klagesaker pr. bydel som er framkommet, si i hvor stor grad den enkelte bydels vurderinger generelt sett er i overensstemmelse med fylkesmannens vurderinger.

Når vi ser på fylkesmannens avgjørelser med hensyn til klagesaker vedr. omsorgslønn for alle bydeler samlet i perioden 1999-2002 (se tabell 6), så stadfester/avviser fylkesmannen 60% av de 45 klagene, dvs. at bydelenes vedtak blir stående, og returnerer/omgjør 40%. Etter vår vurdering er uenighet mellom fylkesmannen og bydelene mht. saksbehandling og/eller skjønnsbruk i 40% av klagesakene et forholdsvis høyt tall.

Hvis vi ser på avslags- og utmålingssaker hver for seg (tabell 7 og 8), så stadfester/avviser fylkesmannen 47,8% av klager på avslag og 72,7% av utmålingsklager. Graden av opprettholdelse av bydelenes vedtak er en del høyere for utmålingsklager enn for klager på avslag, det vil si at fylkesmannen oftere er uenig i bydelenes vedtak om at omsorgslønn ikke skal ytes enn hvor mye som skal ytes.

Fylkesmannen returnerer/omgjør 52,2% av klager på avslag og 27,3% av utmålingsklager, noe som betyr at fylkesmannen i over halvparten av tilfellene er uenig med bydelene mht. skjønnsbruk/saksbehandling i de avslag som er gitt og noe over en fjerdedel i de utmålinger som er foretatt. Etter kommunerevisjonens syn viser dette en forholdsvis høy grad av uoverensstemmelse mellom fylkesmannen og bydelene sett under ett.

I forhold til prinsippet om likebehandling, finner vi at fylkesmannens oversikt over klagesaker vedr. omsorgslønn ikke gir oss et godt nok grunnlag til å trekke konklusjoner om likebehandling av byens innbyggere uavhengig av hvilken bydel man bor i. Vi mener som tidligere nevnt likevel at muligheten til å klage vedtakene inn for fylkesmannen og hans gjennomgang av klagesakene er med på å bidra til å sikre at prinsippet om likebehandling ivaretas/opprettholdes både med hensyn til krav til saksbehandlingen og rimelighet i bruk av skjønn.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Med basis i de vurderingene vi foretok i kapittel 5, trekker vi i dette kapittelet noen konklusjoner vedrørende de utfordringer vi mener Bergen kommune står overfor når det gjelder ivaretagelse av prinsippet om likebehandling i Bergen kommune på bydelsnivå. Vi gir videre noen anbefalinger som kan bidra til å ivareta likebehandlingsprinsippet.

Vi har funnet at antall tildelte timer omsorgslønn i de ulike bydelene etter vår vurdering varierer i betydelig grad. Før vi går inn på timetall og mulige årsaker til forskjellene, nevner vi de områdene vi på bakgrunn av intervjuene mener at bydelene har felles syn og praksis.

- Alle bydelene bruker det samme overordnede regelverket i behandling av omsorgslønnsaker.
- På det tidspunkt intervjuene ble foretatt (høsten 2003), var organiseringen med hensyn til hvilken enhet som behandlet omsorgslønnsaker ulik. Hvordan organiseringen av selve saksbehandlingen var, var også forskjellig. Pr. i dag har alle bydeler lik organisering på dette feltet i form av forvaltningsenheter.
- Når det gjelder hvordan bydelene informerer om omsorgslønnsordningen, så oppgir alle bydeler å informere om ordningen når de mottar henvendelser om kommunens tjenestetilbud. Dette tilsvarer den informasjonsplikt som lovverket pålegger.
- Vi finner at brukerne av omsorgslønnsordningen har rimelig grad av forutsigbarhet.
- Avlønningen av omsorgslønnsottakere pr. time er den samme i alle bydeler.
- Det er stor overensstemmelse bydelene imellom med hensyn til hvilke faktorer som blir vektlagt ved vurdering av omsorgslønnsaker.

Når det gjelder antall timer omsorgslønn de ulike bydelene oppgir å ha gitt til omsorgslønnsottakere i 2003, finner vi at det er til dels store forskjeller mellom bydelene. Laveste antall tildelte timer varierer mellom 2-5 timer, mens høyeste antall tildelte timer varierer relativt mye for alle gruppene med 8 til 21 timer. Hyppigst gitte timetall varierer mellom 2-8 timer. Tallene framgår av tabell 9 nedenfor.

Tabell 9: Oversikt over variasjoner i tildelte timer mellom bydelene

	Lavest angitt	Høyest angitt
Lavest antall timer tildelt	2 timer	5 timer
Høyeste antall timer tildelt	5 timer	21 timer
Hyppigst tildelt antall timer	2 timer	8 timer

Etter vårt syn kan forskjellene delvis skyldes faktorer som regelverket etter vår vurdering gir rom for. Dette gjelder blant annet:

- Hver enkelt sak er unik
- Bydelenes tilbud kan ses som en ”pakkeløsning” for den enkelt bruker med ulik sammensetning av de kommunale hjelpetjenestene
- Bydelene vektlegger hensynet til kommunens økonomi i ulik grad
- Aktiv bruk av omsorgslønn som tiltak for å forebygge behovet for andre og dyrere kommunale tjenester kan variere

I tillegg mener vi at forskjellene kan skyldes andre faktorer som etter vårt syn kan gå ut over regelverkets rom for bruk av skjønn:

- Subjektive faktorer hos saksbehandlere som faglig bakgrunn, holdninger og erfaringer kan farge bruken av skjønnet ut over rimelig grad
- Ulik fortolkning av regelverket som følge av at regelverket er for generelt utformet
- Ulik fortolkning av om sosialtjenestelovens § 4-3 skal være oppfylt for at omsorgslønn skal kunne innvilges
- Hjelpetønad til omsorgstrengende fra trygdeverket har ulike konsekvenser for utmålingen av omsorgslønn
- Ulik vektlegging av om omsorgsgiver har eller påføres inntektstap som følge av omsorgsarbeidet
- Bydelene har til dels ulike tradisjoner for hva som anses som rimelig å tildele av omsorgslønn da visse normer kan ha ”gått seg til”
- Noen bydeler har uoffisielle/mentale ”tak” når det gjelder hvor mange timer omsorgslønn som maksimalt kan gis til en person i ulike typer saker

Vi mener at forskjellene bydelene imellom er en kombinasjon av de faktorene vi har nevnt ovenfor. Hvilken vekt de ulike faktorene har i forhold til hverandre har vi ikke data til å si noe om. Vi anbefaler at Bergen kommune undersøker nærmere bakgrunnen for forskjellene og foretar evt. endringer i saksbehandlingsrutiner/-hjelpemidler/-rundskriv for i større grad å

samkjøre bydelene hvis man finner at faktorer som går ut over regelverkets rom for bruk av skjønn bidrar til forskjellene bydelene imellom.

Vi har funnet at det er maksimalt 20% av søknader om omsorgslønn som er blitt klaget inn for fylkesmannen i perioden 1999-2002 (45 av minimum 221 søknader). Klagesakene fordeler seg med 23 klager på avslag og 22 klager på utmåling.

40% av klagesakene returneres bydelene for ny behandling eller omgjøres av fylkesmannen. Etter vår vurdering er uenighet mellom fylkesmannen og bydelene mht. saksbehandling og/eller rimelighet i bruk av skjønn i 40% av klagesakene et forholdsvis høyt tall. Vi finner at dette kan tyde på at det eksisterer forskjeller i tolkning av regelverket mellom fylkesmannen og bydelene ut over rimelig bruk av skjønn, eller at kommunen i (en del av) disse sakene har en saksbehandlingspraksis som fylkesmannen finner utilstrekkelig.

Det at alle klagesaker behandles av fylkesmannen, er med på å sikre at disse omsorgslønns sakene vurderes etter noenlunde samme skjønnsbruk og ut i fra samme krav til saksbehandling. Det vil etter vårt syn være nyttig for alle bydelene å få mulighet til å bli kjent med de avgjørelsene fylkesmannen fatter. Forvaltningsforum/byrådsavdelingen bør derfor jevnlig gjennomgå klagesaker til fylkesmannen for å se på hvilke saker som stadfestes/avvises og ikke minst hvilke saker som returneres bydelene eller omgjøres. Dette kan gi informasjon som kan forebygge senere klagesaker i alle bydelene og slik gi innbyggerne en raskest mulig saksbehandling. Eksisterende rutiner kan evt. endres i henhold til fylkesmannens avgjørelser der man ser at forskjellene mellom rutinene og fylkesmannens avgjørelser danner et mønster.

KILDER

- Sosial trygget og rettssikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten, Asbjørn Kjønstad, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevoid, Harald Hove, Fagbokforlaget 2. utgave
- Kommunenes bruk av omsorgslønn, Torkil Løwe, Rapport 2/97 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Lover, forskrifter, rundskriv fra stat og Bergen kommune
- Statistisk Sentralbyrå, KOSTRA
- Agresso, BKØ
- Hjelpetønad til barn og unge under 18 år, Riksrevisjonen Seksjon F.4, juni 2000

VEDLEGG

Vedlegg 1: Forenklet intervjuguide: Aktuelle problemstillinger til møte om omsorgslønn

AKTUELLE PROBLEMSTILLINGER TIL MØTE OM OMSORGLØNN

1. Hvilke retningslinjer bruker bydelen når det gjelder omsorgslønn (både formelle og uformelle)?
2. Hva er bydelens (kommunens?) strategi mht. omsorgslønn?
 - Hyppighet – økt bruk?
 - I forhold til andre tjenester
3. Hvordan informeres potensielle brukere av omsorgslønnsordningen i bydelen om ordningen?
4. Ser bydelen det som et mål å ha høyest mulig forutsigbarhet for brukerne av omsorgslønn? Hvordan ivaretas i så tilfelle dette målet?
5. Har bydelen noen preferanser mht. hvilken gruppe av omsorgstrengende som bør prioriteres når det gjelder tildeling av omsorgslønn?
 - Barn u/18 år
 - 18-67 år
 - 67 år og oppover
6. Oppfyller alle som mottar omsorg fra omsorgslønnsrettsholdere i bydelen kravene i sosialtjenesteloven § 4-3?
7. Mottar noen i bydelen omsorgslønn uten at ovennevnte krav er oppfylt?
8. Avlønning
 - Hvordan avlønnes omsorgslønnsrettsholdere? (fastbeløp, timelønn osv.)
 - Har bydelen noe ”tak” mht. omfanget av omsorgslønn til den enkelte?
 - Tas det hensyn til hjelpetønad til omsorgstrengende fra trygdekontoret?
9. Hvem forbereder/behandler og avgjør søknader om omsorgslønn i bydelen? (Etat/administrativt/politisk)
10. Kreves det skriftlig søknad?
11. Hva blir fastsatt i hvert enkelt vedtak om omsorgslønn?
12. For hvor mange måneder av gangen innvilges omsorgslønn? Dersom det varierer – hva er årsaken til dette?
13. Hvordan blir omsorgslønnsforholdet fornyet (ved varig hjelpebehov)? Inngår bydelen skriftlig avtale med omsorgsgiveren?
14. Hva er høyeste, laveste og gjennomsnittlig utbetaling pr. mnd. til omsorgsgivere i bydelen i dag?

15. Har alle omsorgsgivere lik lønn pr. time?

16. Hvilket forhold har omsorgsgiver til omsorgstaker (hovedkategorier)?

17. Hvilke forhold har betydning for om en søker får innvilget omsorgslønn i denne bydelen?
(Eksempelvis:

- a) Omsorgsarbeidets omfang i timer pr. uke/døgn
- b) At omsorgen er mer belastende enn normalt
- c) Om omsorgsgiver har eller påføres inntektstap som følge av omsorgsarbeidet
- d) Omsorgsgivers økonomi generelt
- e) Den omsorgstrengendes ønsker
- f) Kvaliteten på omsorgen
- g) Den omsorgstrengendes økonomi
- h) Kommunens muligheter for selv å tilby den omsorgstrengende de nødvendige tjenester
- i) Om omsorgen blir billigere for bydelen
- j) Kommunens/bydelens økonomi på søknadstidspunktet)

18. Hvor mange søknader om omsorgslønn fikk bydelen i 2001 og 2002 og 1. halvdel av 2003?

	Totalt	Innvilget	Avslått	Under beh.
Antall søknader i 2001:	_____	_____	_____	_____
- herav antall med omsorg for personer 67 år og over :	_____	_____	_____	_____
- herav antall med omsorg for funksjonshemmete barn (under 18 år)	_____	_____	_____	_____
Antall søknader i 2002:	_____	_____	_____	_____
- herav antall med omsorg for personer 67 år og over :	_____	_____	_____	_____
- herav antall med omsorg for funksjonshemmete barn (under 18 år)	_____	_____	_____	_____
Antall søknader i 1. halvdel av 2003:	_____	_____	_____	_____
- herav antall med omsorg for personer 67 år og over :	_____	_____	_____	_____
- herav antall med omsorg for funksjonshemmete barn (under 18 år)	_____	_____	_____	_____

19. Hvor mange søkere klaget på avslag eller på utmålingen av omsorgslønnen?

	Totalt	Herav klager på henholdsvis		
		Avslag	Utmåling	Annet
Antall klager i 2001	_____	_____	_____	_____
Antall klager i 2002	_____	_____	_____	_____
Antall klager i 1. halvdel av 2003	_____	_____	_____	_____

20. Hva er årsaken(e) til at bydelen avslår søknader om omsorgslønn?

21. Hva er konsekvensen av avslagene?