



**Omsorgslønn**  
Fredrikstad kommune  
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy  
31. januar 2012

---

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>4</b>
2.1	Bakgrunn .....	4
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	4
2.3	Metode og gjennomføring .....	4
2.4	Revisjonskriterier .....	5
<b>3</b>	<b>HAR FREDRIKSTAD KOMMUNE RUTINER FOR TILDELING AV OMSORGLØNN I TRÅD MED REGELVERKET?</b> .....	<b>6</b>
3.1	Revisjonskriterier .....	6
3.2	Fakta .....	6
3.3	Vurderinger .....	8
<b>4</b>	<b>ER FREDRIKSTAD KOMMUNES PRAKSIS FOR TILDELING AV OMSORGLØNN I TRÅD MED EGNE RUTINER?</b> .....	<b>9</b>
4.1	Revisjonskriterier .....	9
4.2	Fakta .....	9
4.3	Vurderinger .....	10
<b>5</b>	<b>HVILKE KRITERIER VEKTLLEGGES VED TILDELING AV OMSORGLØNN?</b> <b>11</b>	
5.1	Revisjonskriterier .....	11
5.2	Fakta .....	12
5.3	Vurderinger .....	14
<b>6</b>	<b>HVORDAN UTMÅLES OMSORGLØNN I DEN ENKELTE KOMMUNE?.....</b>	<b>16</b>
6.1	Revisjonskriterier .....	16
6.2	Fakta .....	16
6.3	Vurderinger .....	18
<b>7</b>	<b>KONKLUSJONER</b> .....	<b>19</b>
<b>8</b>	<b>RÅDMANNENS KOMMENTAR</b> .....	<b>20</b>

---

## 1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert Fredrikstad kommunes rutiner og praksis for tildeling av omsorgslønn. I tillegg har vi vurdert kriterier som vektlegges ved tildeling og utmåling av omsorgslønn i kommunene Fredrikstad, Sarpsborg, Råde, Rygge, Hvaler og Moss.

Vurdering av Fredrikstad kommunes rutiner og praksis for tildeling av omsorgslønn er basert på dokumentanalyse, intervju og mappegjennomgang. Kriterier for tildeling og utmåling av omsorgslønn er basert på dokumentanalyse, intervju og Kostra, - budsjett- og regnskapstall.

Fredrikstad kommunes rutiner og praksis for tildeling av omsorgslønn er vurdert opp mot krav i regelverk. Kriterier for tildeling av omsorgslønn er basert på momenter i rundskriv; *om omsorgsarbeidet er særlig tyngende, om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver, om omsorg fra søkeren er det beste for den som trenger hjelp og kommunens ressurser*. Kriterier for utmåling av omsorgslønn er basert på rundskriv om omsorgslønn, hvor kommunen selv fastsetter timelønn og avgjør hvor mange timer det skal gis omsorgslønn for. Regelverket for omsorgslønn er i stor grad skjønnsbasert.

Revisjonens gjennomgang viser at Fredrikstad kommune har utarbeidet systemer og prosedyrer som sammenfaller med krav i regelverket når det gjelder omsorgslønn. Videre viser gjennomgangen at Fredrikstad kommune i stor grad følger egne rutiner. Imidlertid ser vi noe ulik praksis når det gjelder bruk av aktivt arbeid og generelt tilsyn ved utmåling av omsorgslønn.

Videre viser gjennomgang at kommunene i all hovedsak vektlegger de samme kriteriene ved tildeling av omsorgslønn, hvor særlig tyngende omsorgsarbeid er utslagsgivende. Skjønnet som utøves i hver enkelt sak gjør imidlertid sammenligning vanskelig. Fredrikstad kommune har høy andel mottakere av omsorgslønn sammenlignet med landets ti største kommuner. Sammenlignet med overnevnte Østfoldkommuner har Fredrikstad kommune forholdsmessig høy andel mottakere.

Utmåling av omsorgslønn viser variasjon mellom kommunene, både når det gjelder årslønn og vektning av generelt tilsyn, men ikke vesentlig variasjon når det gjelder gjennomsnittlig utbetaling til mottaker. Revisjonen finner at Fredrikstad kommune har avsatt realistiske midler til omsorgslønn i sitt budsjett for 2012.

---

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak. Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

Følgende fremgår i prosjektplan:

*”I følge KOSTRA så er det mer enn dobbelt så mange som mottar omsorgslønn i Fredrikstad som i Sarpsborg. I øvrighet ligger Fredrikstad mye høyere enn noen av kystkommunene. Det er vanskelig for oss å mene noe om kommunens praksis og nivået fordi ordningen er fullt ut basert på kommunalt skjønn, men vi kan gi en sammenlignende fremstilling av praksis, omfang og nivå for kommunene Fredrikstad, Hvaler, Moss, Sarpsborg, Råde og Rygge. Finner vi mer detaljerte tall i KOSTRA, kan vi trekke inn de også. Vi kan muligens også gi noen generelle årsaksforklaringer på hvorfor det kan være ulikt. Samtlige kommuner vil være med å dele informasjon. Prosjektet vil således bli mest beskrivende, men vil kunne utgjøre et godt vurderingsgrunnlag for kommunen.*

### 2.2 Problemstilling og avgrensing

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Har Fredrikstad kommune rutiner for tildeling av omsorgslønn i tråd med regelverk?
- Er Fredrikstad kommunes praksis for tildeling av omsorgslønn i tråd med egne rutiner?
- Hvilke kriterier vektlegges ved tildeling av omsorgslønn?
- Hvordan utmåles omsorgslønn i den enkelte kommune?

Problemstilling en og to omhandler Fredrikstad kommune, mens problemstilling tre og fire sammenligner Fredrikstad med kommunene Sarpsborg, Moss, Hvaler, Råde og Rygge.

### 2.3 Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

For å besvare problemstillingene har vi hatt intervjuer med sentrale personer på området i Fredrikstad kommune, og i kommunene Sarpsborg, Moss, Rygge, Råde og Hvaler. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Vi har også innhentet prosedyrer og rutiner på området omsorgslønn fra alle kommunene, samt KOSTRA- og budsjett- og regnskapstall. Lønnsnivå i de ulike kommunene er basert på tall fra 2011.

---

I tillegg har vi hatt gjennomgang av vedtak til personer som har fått innvilget omsorgslønn i Fredrikstad kommune. 10 % av vedtakene ble tilfeldig utvalgt etter liste over alle mottakere mottatt av kommunen. Listen inneholder vedtak fattet ved samtlige virksomheter som har denne oppgaven. I revisjonens utvalg var ett utgått og tjenesten opphørt og i et annet vedtak ble omsorgslønn ikke innvilget. Fakta baserer seg dermed på 25 vedtak.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Elisabeth Iversen Faim og Bente Wik Kristiansen i perioden oktober 2011 til januar 2012.

## **2.4 Revisjonskriterier**

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- LOV 1991-12-13 nr 81: Lov om sosiale tjenester m.v.
- LOV 1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Rundskriv I-42/98. Omsorgslønn
- Ot.prp.nr. 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester m.v.
- Fredrikstad kommunes rutiner for tildeling av omsorgslønn

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

---

## 3 HAR FREDRIKSTAD KOMMUNE RUTINER FOR TILDELING AV OMSORGLØNN I TRÅD MED REGELVERKET?

### 3.1 Revisjonskriterier

Etter lov om sosiale tjenester § 4-2 bokstav e skal de sosiale tjenestene omfatte *”lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid”*.

Man har imidlertid ikke rettskrav på omsorgslønn, da bokstav e ikke er nevnt i lov om sosiale tjenester § 4-3. *”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 bokstav a-d”*.

Etter rundskriv I-1998-42 Omsorgslønn har kommunene plikt til å ha en ordning med omsorgslønn til de som har særlig tyngende omsorgsarbeid. Et av formålene med omsorgslønnsordningen er å gi godtgjøring til de som utfører pleie- og omsorgsarbeid for nærstående og å legge til rette for at slikt privat omsorgsarbeid skal kunne fortsette.

Det er kommunen som avgjør om den skal gi omsorgslønn til de som søker og hvor høy omsorgslønnen skal være. Det skal ligge en bred skjønnsmessig helhetsvurdering hvor omsorgslønn blir sett i sammenheng med andre pleie- og omsorgstjenester, før kommunen vurderer om den skal tilby omsorgslønn.

Det er flere momenter som er relevante når en kommune skal vurdere om den skal tilby omsorgslønn til søkeren. De viktigste momentene i følge rundskrivet er:

- Om omsorgsarbeidet er særlig tyngende.
- Om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver.
- Om omsorg fra søkeren er det beste for den som trenger hjelp.
- Kommunens ressurser.

Det er kommunen selv som avgjør hvor mange timer det skal gis omsorgslønn for. Dersom det ikke er søkt om hjelpestønad til tilsyn og pleie, kan kommunen kreve at den som trenger omsorg søker om slik stønad før søknaden om omsorgslønn blir behandlet.

Forvaltningsloven gjelder for saksbehandling i saker om omsorgslønn. Kommunen skal vurdere hver søknad om omsorgslønn individuelt og fatte enkeltvedtak i saken.

### 3.2 Fakta

Fredrikstad kommune har utarbeidet en brukerrettet prosedyre med fire vedlegg hvor formålet er å: *”sikre best mulig omsorg for de som trenger hjelp i dagliglivet og gjøre det mulig for private omsorgsyttere å fortsette med omsorgsarbeidet”*. Prosedyren revideres hvert tredje år, sist var i februar 2011. Lovhenviingen i prosedyren er sosialtjenesteloven § 4-2 e, jfr. § 4-3.

Prosedyren er utarbeidet i 10 trinn, med oppgavebeskrivelser, hvem som skal utføre oppgaven og viktige merknader til hvert trinn. Prosedyren har beskrivelser for mottak av søknad, oversendelse av søknad til saksbehandler, at saksbehandler skal foreta hjemmebesøk, utmåle

---

omsorgslønnen og drøfte saken i saksbehandlerforum. Kommunen kan i følge prosedyren også kreve at omsorgsmottakeren søker om hjelpestønad. Videre skal saksbehandler utføre egenkontroll før virksomhetsleder kontrollerer, fatter og underskriver vedtaket. Merkantil sender ut vedtak og tar i mot underskrevet oppdragsavtale.

Som vedlegg til prosedyren er det utarbeidet kriterier for tildeling av omsorgslønn. Her er seks ulike trinn i vurderingen som skal foretas, beskrevet. Det vises til sosialtjenesteloven og rundskriv om omsorgslønn. Omsorgsbehovet skal vurderes i henhold til lovbestemmelsene og i forhold til følgende punkter:

1. *”Om omsorgsarbeidet er særlig tyngende*
2. *Om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver*
3. *Om omsorg fra søkeren er det beste for den som trenger hjelp*
4. *Kommunens ressurser.”*

Videre nevnes det at *”det skal foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering basert på bestemmelsene om omsorgslønn i forhold til brukers totalsituasjon. Omsorgslønn skal – helt eller delvis – være det mest hensiktsmessige tilbudet i forhold til den omsorgstrengendes behov. Hensyn til om omsorgslønn er den beste utnyttelsen av kommunens ressurser skal være ivare tatt.”*

Det er i tillegg utarbeidet et vedlegg som beskriver utmåling av omsorgslønn. Formålet er å: *”sikre korrekt utmåling av omsorgslønn for;*

1. *personer som har omsorgsarbeid som overstiger det som er rimelig å forvente – og som ikke har omsorgsplikt og*
2. *foreldre til mindreårige barn som har omsorgsarbeid som klart overstiger vanlige omsorgspliktoppgaver”.*

Videre er det gjengitt en formel for hvordan omsorgslønn skal utregnes. Det skilles mellom aktivt arbeid og generelt tilsyn. Hvordan kommunen utregner omsorgslønnen, vil vi komme tilbake til under problemstilling fire.

Fredrikstad kommune har utarbeidet en felles oppdragsavtale for omsorgslønn. Avtalen viser samlet tidsbruk per uke og innvilget godtgjørelse til oppdragstaker. Avtalen angir også rettigheter og plikter og at oppdragstakeren ikke betraktes som kommunal arbeidstaker, men som oppdragstaker. Videre opplyses det om tidspunkt for evaluering og hvilket tidsrom avtalen gjelder for.

Det er utarbeidet en egen prosedyre for overføring av saker fra ODA<sup>1</sup> til boveiledningstjenesten/åpen omsorg vedrørende omsorgslønn. Formålet med prosedyren er å: *”sikre god overgang for omsorgslønsmottaker/bruker ved fylte 18 år fra ODA til boveiledningstjenesten/åpen omsorg.”* Også denne prosedyren har beskrivelser på hvem som skal utføre de ulike oppgavene, oppgavebeskrivelse og viktige merknader.

---

<sup>1</sup> Virksomhet ODA ble fra 30.9.2011 overført til virksomhet Kiæråsen avlastningssenter.

---

### **3.3 Vurderinger**

Revisjonen finner at kommunen har en ordning med omsorgslønn til de som har særlig tyngende omsorgsarbeid. Kommunen legger en skjønnsmessig helhetsvurdering til grunn før det avgjøres om omsorgslønn skal tilbys. Videre har kommunen utarbeidet rutiner for utmåling av timer, samt rutiner på at det skal utarbeides enkeltvedtak.

Etter revisjonens oppfatning har Fredrikstad kommune utarbeidet systemer og prosedyrer som sammenfaller med krav i regelverket når det gjelder omsorgslønn. Revisjonen har funnet at kommunens prosedyrer følger rammene for den skjønnsvurderingen som ligger i regelverket.



---

## 4 ER FREDRIKSTAD KOMMUNES PRAKSIS FOR TILDELING AV OMSORGLØNN I TRÅD MED EGNE RUTINER?

### 4.1 Revisjonskriterier

Foregående kapittel beskriver Fredrikstad kommunes prosedyrer og rutiner for tildeling av omsorgslønn. Det er disse vi nå benytter som kriterier for å se om kommunens praksis på området er i tråd med egne rutiner. Revisjonen har sett på om følgende punkter fremkommer i vedtaket:

- Om omsorgsarbeidet er særlig tyngende.
- Om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver.
- Om omsorg fra søkeren er det beste for den som trenger hjelp.
- Kommunens ressurser.

I tillegg har vi sett på rutiner for utmåling av omsorgslønn, vedtak og oppdragsavtale.

### 4.2 Fakta

Søknader om omsorgslønn behandles ved 13 forskjellige virksomheter i Fredrikstad kommune. Virksomhet Kiæråsen behandler søknader for omsorgsmottakere i aldersgruppen 0-17 år. Boveiledningstjenesten behandler søknader for de over 18 år med utviklingshemming eller gjennomgripende varig utviklingsforstyrrelse. Åpen omsorg behandler søknader for alle andre over 18 år. Revisjonens utvalg inneholdt vedtak fattet ved 12 av virksomhetene.

Oppdragsavtale forelå ved samtlige vedtak og der oppsummeres blant annet samlet tidsbruk per uke og hvor mye godtgjørelsen utgjør i prosent, samt hvilket tidsrom avtalen gjelder for.

Følgende tabell viser hvilke momenter som tillegges vekt i vedtaket og hvor ofte:

Momenter	Antall vedtak
Om omsorgsarbeidet er særlig tyngende	25
Om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver	13
Om omsorg fra søkeren er det beste for den som trenger hjelp	4
Kommunens ressurser	3

Samtlige gjennomgåtte vedtak hvor omsorgslønn ble innvilget inneholder vurdering av om omsorgsarbeidet er særlig tyngende. I flere av vedtakene vurderes også om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver.

Ved utmåling av omsorgslønn skilles det mellom aktivt arbeid som vektet 1:1 og generelt tilsyn som vektet 1:5. I aktivt arbeid ligger for eksempel personlig pleie, kroppsvask, matning og nødvendig hjelp til praktiske oppgaver. I 19 av vedtakene er antall timer kun utmålt med aktivt arbeid. I fire vedtak inkluderer utmåling av timer også generelt tilsyn (passiv tid). To vedtak viser ingenting om hvordan utmåling er gjort, utover å gjengi stillingsprosent. Enkelte vedtak inneholder en oversikt over når på døgnet omsorg gis. Samtlige gjennomgåtte vedtak inneholder stillingsprosent.

Gjennomgang viser at hjelpestønad er trukket fra i 18 vedtak.

---

### 4.3 Vurderinger

Revisjonen finner at kommunen i stor grad følger egne rutiner, men vi ser også noe ulik praksis når det gjelder bruk av aktivt arbeid og generelt tilsyn ved utmåling av omsorgslønn. I flertallet av vedtakene finner vi kun bruk av aktivt arbeid, som lønnes høyere enn generelt tilsyn.

Vi finner at kommunen vurderer på en eller flere relevante momenter i vedtakene og at det ved samtlige gjennomgåtte vedtak foreligger oppdragsavtale.

Skjønnsvurderingene som legges til grunn i den enkelte sak, gjør sammenligning vanskelig. Imidlertid ser vi at et stort antall virksomheter som saksbehandler kan gi rom for ulik praksis.

---

## 5 HVILKE KRITERIER VEKTLLEGES VED TILDELING AV OMSORGLØNN?

### 5.1 Revisjonskriterier

I følge rundskriv I-1998-42 Omsorgslønn er det flere momenter som er relevante når en kommune skal vurdere om den skal tilby omsorgslønn til søkerne. De viktigste momentene i følge rundskrivet er:

- Om omsorgsarbeidet er særlig tyngende.
- Om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver.
- Om omsorg fra søkeren er det beste for den som trenger hjelp.
- Kommunens ressurser.

Om omsorgsarbeidet er særlig tyngende er et tungt moment i vurderingen om kommunen skal tilby omsorgslønn i følge rundskrivet. Det er mange faktorer som kan vektlegges når man skal vurdere om omsorgsarbeidet er særlig tyngende:

- Om søkeren arbeider mange timer per måned
- Om omsorgsarbeidet er mer fysisk eller psykisk belastende enn vanlig
- Om omsorgsarbeidet innebærer mye nattarbeid eller avbrudd i nattesøvnen
- Om omsorgsarbeidet skjer hele tiden eller i perioder
- Om omsorgsarbeidet har vart eller er forventet å vare over lang tid
- Om omsorgsarbeidet fører til sosial isolasjon og mangel på ferie og fritid
- Om søkeren har omsorg for mer enn en person
- Om søkeren har omsorgsplikt
- Om søkeren har inntektstap.

Det skal vurderes om omsorgsarbeidet gjelder nødvendige omsorgsoppgaver. Oppfyller den som mottar omsorgen vilkårene i sosialtjenesteloven § 4-3 at vedkommende *”ikke kan dra omsorg for seg selv eller er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål”*, har vedkommende krav på tjenester fra kommunen. Det kommunen da må vurdere er hvilke tjenester som er mest hensiktsmessige. I følge rundskrivet er det ikke alle former for omsorgsarbeid som bør gi grunnlag for omsorgslønn. Det bør være en forutsetning at søkerne utfører omsorgsarbeid som ellers ville blitt utført av kommunen.

Et av formålene med sosialtjenesteloven er at brukerne skal få et samlet tjenestetilbud som dekker de behovene de har på best mulig måte. Det er derfor en forutsetning at omsorgslønn er det beste alternativet for den som trenger omsorg, for at dette skal tilbys. Kommunen har plikt til å legge stor vekt på hva den som trenger omsorgen mener om tjenestetilbudet. Kommunen må derfor sørge for at den som trenger omsorgen får komme med sin mening om omsorg fra søker er det beste tilbudet.

Kommunen kan legge en viss vekt på egen økonomi i vurderingen om omsorgslønn skal innvilges.

De opplistede momentene er ikke vilkår for å få omsorgslønn, og kommunen kan velge å tilby omsorgslønn selv om ingen eller bare få av momentene foreligger i den saken det gjelder.

## 5.2 Fakta

Innledningsvis gis en presentasjon av fakta vedrørende omsorgslønn i gjennomgåtte kommuner, samt sammenligning med landets største kommuner og fylkesvis på Østlandet. Den første tabellen viser kostnader til omsorgslønn i perioden 2009-2011. Tallene er hentet fra kommunens regnskap:

	<b>Budsjett 2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>
<b>Fredrikstad</b>	25 279 000	22 484 922	22 553 396	19 964 182
<b>Sarpsborg</b>	14 250 000	12 211 770	8 558 301	7 634 374
<b>Moss</b>	5 203 000	6 108 979	4 515 142	4 365 650
<b>Råde</b>	4 086 000	4 100 426	3 711 913	3 006 918
<b>Rygge</b>	4 354 271	4 547 228	4 472 655	4 391 644

Hvaler kommunes tall er ikke inkludert i oversikten, da kostnader knyttet til omsorgslønn er ført på en art som også inkluderer lønn til brukerstyrt personlig assistanse og avlastning. Det gjør at vi ikke får isolert kostnadene knyttet til omsorgslønn. Tabellen viser at Fredrikstad kommunen har lagt inn en økning i budsjett for 2012.

Den neste tabellen viser antall mottakere av omsorgslønn i de ulike kommunene. Tall fra 2007-2010 er hentet fra Kostra og tall fra 2011 er gitt av administrasjonen i de respektive kommunene:

	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>
<b>Fredrikstad</b>	257	270	267	178	150
<b>Sarpsborg</b>	146	125	122	88	80
<b>Hvaler</b>	11	11	9	7	6
<b>Moss</b>	88	66	66	62	49
<b>Råde</b>	44	48	39	24	23
<b>Rygge</b>	49	54	45	34	25

Tabellen viser at samtlige kommuner har hatt en økning i antall mottakere av omsorgslønn og økningen fra 2007 til 2011 er i flere kommuner nærmest en dobling.

Den neste tabellen viser andel mottakere av omsorgslønn per 1000 (‰) innbyggere i 2011:

	<b>Antall innbyggere</b>	<b>‰</b>
<b>Fredrikstad</b>	76 000	3,4
<b>Sarpsborg</b>	53 000	2,6
<b>Hvaler</b>	4 200	2,6
<b>Moss</b>	30 000	2,9
<b>Råde</b>	7 000	6,3
<b>Rygge</b>	14 000	3,5

Tabellen viser et spenn i andel mottakere av omsorgslønn fra 2,6 ‰ i Sarpsborg og Hvaler til 6,3 ‰ i Råde. 3,4 ‰ av Fredrikstads innbyggere mottar omsorgslønn.

Tabellen nedenfor viser andel mottakere av omsorgslønn i ASSS<sup>2</sup> kommunene per 1000 (‰) innbyggere:

	Antall mottakere (2010)	Antall innbyggere (2011)	‰
<b>Bærum</b>	201	113 659	1,8
<b>Oslo</b>	760	607 292	1,2
<b>Drammen</b>	112	64 055	1,7
<b>Kristiansand</b>	121	82 770	1,5
<b>Sandnes</b>	89	66 981	1,3
<b>Stavanger</b>	92	126 714	0,7
<b>Trondheim</b>	163	174 326	0,9
<b>Tromsø</b>	101	68 574	1,4
<b>Bergen</b>	523	261 705	2
<b>Fredrikstad</b>	270	75 128	3,6

Tabellen viser et spenn i andel mottakere av omsorgslønn fra 0,7 ‰ i Stavanger til 3,6 ‰ i Fredrikstad. Gjennomsnittet er 1,6 mottakere av omsorgslønn per 1000 innbyggere.

Den neste tabellen viser andel mottakere av omsorgslønn fylkesvis på Østlandet per 1000 (‰) innbyggere:

	Antall mottakere (2010)	Innbyggertall (2011)	‰
<b>Østfold</b>	787	274 827	2,9
<b>Akershus</b>	960	545 653	1,8
<b>Oslo</b>	760	599 230	1,3
<b>Hedmark</b>	319	191 622	1,7
<b>Oppland</b>	275	186 087	1,5
<b>Buskerud</b>	459	261 110	1,8
<b>Vestfold</b>	545	233 705	2,3
<b>Telemark</b>	628	169 185	3,7

Tabellen viser et spenn i andel mottakere av omsorgslønn fra 1,3 ‰ i Oslo til 3,7 ‰ i Telemark. Gjennomsnittet er 2,1 mottakere av omsorgslønn per 1000 innbyggere på Østlandet.

Intervjuer viser at samtlige kommuner har saksbehandlingsrutiner og prosedyrer for omsorgslønn. Noen kommuner har også utarbeidet egne kartleggingsverktøy.

Samtlige kommuner legger de fire momentene til grunn når omsorgslønn 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.

<sup>2</sup> Nettverk mellom de ti største kommunene Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø.

---

Administrasjonen i samtlige kommuner informerer om at *særlig tyngende omsorgsarbeid* utpeker seg som det momentet som tillegges størst vekt, og som ofte er utslagsgivende i vurderingen om kommunen skal tilby omsorgslønn. Omsorgstrengendes hjelpebehov og funksjon er sentrale faktorer, i tillegg til omfang. Saksbehandlerne innhenter informasjon fra flere instanser for å kunne danne seg et totalbilde av situasjonen.

Spesialkonsulenter i Fredrikstad kommune informerer om at innvandrere/minoritetsspråklige er søkergruppen med størst økning. Annen kultur og religion fremheves i søknaden, men kommunen har tradisjonelt ikke tillagt dette argumentet vekt og gitt avslag på søknaden dersom ikke omsorgsarbeidet er særlig tyngende. Fylkesmannen har i den senere tid uttalt at annen kultur og religion skal vektlegges, noe som har ført til en endring i hvordan kommunen vektlegger argumentet. I Moss kommune ser de også en økning av søknader fra innvandrere/minoritetsspråklige, hvor de i større grad enn andre ønsker å ivareta hele omsorgsdelen selv. Flere kommuner opplyser om at det ikke alltid er enighet om hva som er det beste for omsorgstrengende og hva vedkommende selv mener. I slike tilfeller vil omsorgstrengendes ønske tillegges stor vekt, men det gjøres en individuell vurdering i hver enkelt sak. Kriteriene for omsorgslønn er i stor grad basert på skjønn, noe som gjør det til en komplisert og utfordrende ytelse.

Kommunene viser til at de har fått mer kompetanse og erfaring i å behandle søknader om omsorgslønn.

Samtlige kommuner har opplevd en økning i antall mottagere av omsorgslønn over de siste årene og forklaringer som går igjen er:

- Større pågang av søknader
- Større bevissthet blant befolkningen
- Hjelpeapparatet orienterer/veileder i større grad om ordningen

Fredrikstad kommune har saksbehandling av omsorgslønn fordelt på 13 virksomheter. Rygge og Sarpsborg kommune har samlet sin saksbehandling av omsorgslønn ved én virksomhet. Råde, Hvaler og Moss kommune har sin saksbehandling av omsorgslønn fordelt på to virksomheter.

I Fredrikstad kommune drøftes søknader om omsorgslønn anonymt i saksbehandlerforum før vedtak fattes. Spesialkonsulentene revisjonen har snakket med informerer om at saksbehandlerforum bidrar til likere behandling av saker, samt at like prinsipper legges til grunn. De andre kommunene viser til tilsvarende ordninger, samt at saksbehandlerne diskuterer vanskelige saker seg imellom.

Flere kommuner informerer om at de er strenge når det gjelder innvilgelse av omsorgslønn og heller gir kommunale tjenester. Flere klager på avslag som da sendes til fylkesmann og fylkesmann gir søker medhold. Dette har i flere tilfeller ført til en noe mindre streng vurdering.

### **5.3 Vurderinger**

Det fremgår av tabellene at Fredrikstad kommune har en forholdsvis høy andel mottakere av omsorgslønn sammenlignet med fem andre Østfoldkommuner. I forhold til ASSS kommunene har Fredrikstad kommune dobbelt så høy andel mottakere av omsorgslønn som kommunen med nest høyest andel. Østfold fylke ligger over gjennomsnittet for Østlandet og er fylket med

---

nest høyest andel mottakere av omsorgslønn. Vi vil i neste kapittel se nærmere på utmåling av omsorgslønn.

Revisjonen finner at kommunene i all hovedsak vektlegger de samme kriteriene ved tildeling av omsorgslønn, men den skjønsmessige vurderingen som ligger til grunn i hver enkelt sak, gjør sammenligning vanskelig.

---

## 6 HVORDAN UTMÅLES OMSORGLØNN I DEN ENKELTE KOMMUNE?

### 6.1 Revisjonskriterier

I følge rundskrivet er det vanlig at kommunene fastsetter timelønnen til de som får omsorgslønn likt som timelønnen til hjemmehjelpere. Kommunen bør vurdere høyere timelønn hvis det er grunn for det, for eksempel dersom søkeren har utdanning som gjør vedkommende spesielt kvalifisert til å ha slikt omsorgsarbeid.

Det er kommunen selv som avgjør hvor mange timer det skal gis omsorgslønn for. Dette skal fastsettes etter en individuell vurdering. Utgangspunktet for vurderingen er hvor mange timer søkeren utfører "særlig tyngende omsorgsarbeid". For personer som ikke har omsorgsplikt vil dette være omsorgsarbeid som overstiger det som er rimelig å forvente, mens det for foreldre til funksjonshemmede, mindreårige barn vil være omsorgsarbeid som klart overstiger vanlige omsorgsplikt oppgaver. Det skal ikke legges til grunn at søkeren må gi heldøgns pleie for å få full omsorgslønn.

Kommunen har plikt til å sette av realistiske midler til omsorgslønn på sine budsjett.

### 6.2 Fakta

#### Fredrikstad

Fredrikstad kommune har i rutine sine at omsorgslønnen skal ligge på timelønnen til laveste assistentnivå - 246 800 kroner. Det er kun i helt spesielle tilfeller at det gis høyere lønn.

Omsorgsarbeidet deles opp i aktivt arbeid og generelt tilsyn. Aktivt arbeid er antall timer omsorgsyter utfører særlig tyngende omsorgsarbeid til den omsorgstrengende i løpet av et døgn. Antall timer per dag blir så ganget med 30 dager som da gir antall timer det skal godtgjøres for aktivt arbeid. Generelt tilsyn er antall timer omsorgsyter har tilsyn med omsorgsmottaker. I utgangspunktet trekkes det fra åtte timer som regnes til søvn. Også andre typer tilbud som den omsorgstrengende mottar, skal trekkes fra. Antall timer som da gjenstår omregnes i forholdet 1:5. Disse timene ganges så med 30 dager som utgjør de timene det skal godtgjøres for passivt arbeid. Hjelpetønden omregnes til timer og disse timene trekkes fra i det totale antall timer. I følge rutinen for utmåling av omsorgslønn bør ikke omsorgslønnen avkortes med mindre omsorgslønn og hjelpetønad til sammen overstiger det som er rimelig å betale for omsorgsarbeidet.

$\frac{2}{3}$  av timeantallet (timer for aktivt arbeid + timer for passivt arbeid – hjelpetønden) omregnes til stillingsprosent ved at timene ganges med 100 og deles på 162,5. Summen utgjør omsorgsyterens stillingsprosent.

#### Sarpsborg

I rutine til Sarpsborg kommune står det at tjenestens omfang skal utmåles i samarbeid med søker. Full omsorgslønn tilsvarer 37,5 timer med omsorgsarbeid per uke og avlønnes med kroner 179 759 kroner per år.

Omsorgsarbeidet deles i direkte pleietid og nødvendig tilsyn. Nødvendig tilsyn kan deles inn i intervaller fra 1:2 til 1:12. Ved vekting 1:2 må omsorgsyter hele tiden være beredt til å gripe



inn, mens ved 1:12 er det kun nødvendig å være tilstede. Det blir opplyst av teamleder at hele skalaen benyttes. Det gjøres fratrukk ved mottak av andre tilbud. Hjelpetønad trekkes fra i beløpet. Utmåling blir forklart i vedtaket som sendes søker.

### Moss

Moss kommune har utarbeidet to skjemaer som benyttes for å beregne omsorgslønn. Det ene er et kartleggingsskjema hvor omsorgsoppgavene blir kartlagt. Gjennom kartleggingen som blir foretatt, får man da en oppsummering over omsorgsoppgaver som utføres både på dagtid og ettermiddag/kveld/natt. Det skal skilles mellom tid der det gis direkte omsorgstjenester, tid der den omsorgstrengende kan være alene og tid der den omsorgstrengende ikke er tilstede/har annet tilbud. Ved utregningen skal det tas hensyn til det totale omfanget av omsorgsoppgaver for den omsorgstrengende. I tillegg til kartlegging av omsorgsoppgaver, kartlegges også funksjonsnivået til den omsorgstrengende. Her blir bistandsbehovet kartlagt ut fra ulike aktiviteter. Ressursbehovet blir så regnet ut gjennom bruk av en døgnrytmeoversikt.

Ved utmåling av omsorgslønn, sjekkes det om det er søkt hjelpetønad. Hjelpetønad blir trukket fra i utregningen av omsorgslønnen. 100 % omsorgslønn avlønnes med en årslønn på 190 000 kroner. Beløpet er fastsatt av bystyret.

### Rygge

Etter Rygge kommunes prosedyre for behandling av søknad om omsorgslønn, skal stønaden deles mellom direkte bistand og tilsyn. Direkte tid betales time for time, mens de timene det er behov for tilsyn regnes 1:5. Har den omsorgstrengende andre tilbud, gjøres det fratrukk for dette. Når antall timer er regnet ut, omregnes dette til stillingsprosent. Hjelpetønad trekkes også i fra. Full omsorgslønn utgjør 231 000 kroner som tilsvarer lønn til avlaster.

### Råde

Rutinene til Råde kommune sier at det er kommunen som avgjør hvilket nivå omsorgslønnen skal ligge på, og at man ved utmåling kan ta hensyn til om den omsorgstrengende mottar hjelpetønad og/eller andre tjenester.

Omsorgsarbeidet utmåles i direkte pleiearbeid og nødvendig tilsyn. Ved direkte pleiearbeid gis det godtgjøring time for time. Nødvendig tilsyn godtgjøres på en skala fra 1:2 til 1:12. Andre tilbud den omsorgstrengende mottar går til fratrukk i omsorgslønnen. Omsorgsarbeidet beregnes ut fra en 100 % assistentstilling med 246 800 kr per år.

### Hvaler

Hvaler har de samme rutinene som Fredrikstad når det gjelder utmåling av omsorgslønn. Full omsorgslønn utgjør 246 800 kroner.

Tabellene nedenfor viser gjennomsnittlig størrelse på omsorgslønn (kommunens kostnader til omsorgslønn delt på antall mottakere):

2011	Kostnader	Antall mottakere	Gjennomsnitt
<b>Fredrikstad</b>	22 484 922	257	87 490
<b>Sarpsborg</b>	12 211 770	146	83 642
<b>Moss</b>	6 108 979	88	69 420
<b>Råde</b>	4 100 426	44	93 192
<b>Rygge</b>	4 547 228	49	92 800

2010	Kostnader	Antall mottakere	Gjennomsnitt
<b>Fredrikstad</b>	22 553 396	270	83 531
<b>Sarpsborg</b>	8 558 301	125	68 466
<b>Moss</b>	4 515 142	66	68 411
<b>Råde</b>	3 711 913	48	77 332
<b>Rygge</b>	4 472 655	54	82 827

2009	Kostnader	Antall mottakere	Gjennomsnitt
<b>Fredrikstad</b>	19 964 182	267	74 772
<b>Sarpsborg</b>	7 634 374	122	62 577
<b>Moss</b>	4 365 650	66	66 146
<b>Råde</b>	3 006 918	39	77 100
<b>Rygge</b>	4 391 644	45	97 592

Fredrikstad kommunes gjennomsnittlig omsorgslønn ligger omtrent på det samme nivå som de andre kommunene i 2011. Råde og Rygge kommer høyest ut, mens Moss har lavest gjennomsnittlig omsorgslønn. I 2010 hadde Fredrikstad den høyeste gjennomsnittlige størrelsen på omsorgslønn, mens i 2009 hadde både Rygge og Råde en høyere gjennomsnittlig omsorgslønn.

Utmåling av omsorgslønn i Fredrikstad kommune viser stillingsprosjenter fra 11,38 % til 78,15 %, med et gjennomsnitt på 34 %.

I følge handlingsplan 2012-2015 forventer Fredrikstad kommune en økning på ca. 10 brukere per år. Det fremgår i kapittel fem at kommunen har avsatt 25 279 000 kr. til omsorgslønn i sitt budsjett for 2012 og kostnadene i 2011 var på 22 484 922 kr. Gjennomsnittlig omsorgslønn multiplisert med en økning på 10 brukere utgjør ca. 875 000 kr.

### 6.3 Vurderinger

I følge rundskrivet er det vanlig å fastsette timelønn til de som får omsorgslønn likt som timelønnen til hjemmehjelpere. Revisjonen har funnet at årslønn varierer fra kommune til kommune. Dette vil ha innvirkning på kommunens kostnader til omsorgslønn.

Kommunene avgjør selv hvor mange timer det skal gis omsorgslønn for. Revisjonen finner at vektning av passivt arbeid varierer mellom kommunene.

Revisjonen finner at Fredrikstad kommune har avsatt realistiske midler til omsorgslønn i sitt budsjett for 2012. Forventet økning i antall brukere utgjør en kostnad på ca. 875 000 kr. og kommunens budsjett for 2012 er ca. 2,8 mill. kr. større enn kostnadene til omsorgslønn i 2011.

---

## 7 KONKLUSJONER

Fredrikstad kommune har utarbeidet systemer og prosedyrer som sammenfaller med krav i regelverket når det gjelder omsorgslønn. Gjennomgang viser at kommunen i stor grad følger disse, men at det forekommer noe ulik praksis ved bruk av aktivt arbeid og generelt tilsyn ved utmåling av omsorgslønn. I flertallet av vedtakene finner vi kun bruk av aktivt arbeid, som lønnes høyere enn ved generelt tilsyn.

I de fleste kommunene er saksbehandling lagt til en eller to virksomheter, mens i Fredrikstad kommune er saksbehandling fordelt på 13 virksomheter. Dette kan føre til ulik praksis innad i kommunen.

Forøvrig vektlegger kommunene i all hovedsak de samme kriteriene ved tildeling av omsorgslønn, og *særlig tyngende omsorgsarbeid* fremstår som tungtveiende.

Også når det gjelder utmåling av omsorgslønn varierer praksis fra kommune til kommune. For det første varierer årslønn fra 180 000 kr. til 247 000 kr. og for det andre avgjør kommunene selv hvor mange timer det skal gis omsorgslønn for. For det tredje vektet generelt tilsyn ulikt ved utmåling av omsorgslønn – fra 1:2 til 1:12. Noen kommuner bruker hele skalaen, mens andre kun vektet 1:5. Dette kan få konsekvenser for kostnadene til omsorgslønn.

Rolvsøy, 31.1.2012

Bente Wik Kristiansen  
(sign.)  
Forvaltningsrevisor

Elisabeth Iversen Faim  
(sign.)  
Forvaltningsrevisor

Anders Svarholt  
(sign.)  
Oppdragsansvarlig revisor

---

## **8 RÅDMANNENS KOMMENTAR**

Rådmannen har valgt å ikke avgi høringsuttalelse til rapporten.