

Omsorgslønn, et prosjekt i Notodden kommune initiert av Sosial- og Helsedepartementet

Innledning

Helse og sosialdepartementet har ulike prosjekter i gang i forsøket på å gjøre situasjonen for funksjonshemmede bedre.

Kanskje det tyngste er et forsøksprosjekt knyttet til ordningen med omsorgslønn. Prosjektet er stipulert til 5 millioner kroner pr år i tre år. Tre kommuner er i dag med i prosjektet, Stavanger, Bodø og Notodden.

Omsorgslønn er en ordning som kan tilgodese alle som har et særlig belastende omsorgsarbeid,

men dette prosjektet setter et særlig fokus på familier med funksjonshemmede barn.

Bakgrunnen for prosjektet er en rekke uklare og uavklarte forhold rundt omsorgslønnsordningen.

Omsorgslønn er regulert i lov om sosiale tjenester (stjl.) § 4-2 bokstav e. Her blir det slått fast at kommunen skal ha som tjeneste; «Lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid», men det foreligger ikke et rettskrav for omsorgsyteren etter stjl. §4-3. Rettskrav etter § 4-3 foreligger bare for ytelser nevnt i stjl. §4-2 bokstav a-d. Her er rettssubjektet omsorgsmottakeren og ikke den som gir omsorg. På tross av dette er enkelte gitt rett til omsorgslønn etter klage til fylkesmannen. Enkelte har også vunnet fram med søksmål mot kommuner som har nektet å tildele omsorgslønn. Grunnlaget har vært at kommunene har basert en stor del av det samlede tjenestetilbud på pårørendes tjenesteyting. (Kjønstad og Syse 2001).

Under behandlingen av Velferdsmeldingen ble omsorgslønn tatt opp og sosialkomiteen mente at kommunen burde bygge ut ordningen fordi den var brukernær, og ofte bedre og billigere enn andre alternativer, men det var fremdeles et ønske fra sosialkomiteen om at ordningen skulle avgjøres ut fra den enkelte kommunes prioriteringer. (Innst. S. nr. 180 1995-96)

I et forsøk på å avklare noen av de problemstillinger som ordningen reiser ble det gitt ut et rundskriv (1-42 1998), beklageligvis framstår ikke retningslinjene... «som spesielt

klargjørende for den kommunale vurderingen av verken rettslige praktiske og spørsmål knyttet til ordningen». (Kjønstad og Syse 2001 s. 183)

» **Omsorgslønn er en ordning som kan tilgodese alle som har et særlig belastende omsorgsarbeid.**

At der er store forskjeller i kommunenes og fylkesmennenes praksis som igjen fører til svært blandet brukererfaring er avdekket gjennom et forsøksprosjekt gjennomført av NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring).

Målet med prosjektet som Sosial- og Helsedepartementet nå har satt i gang er å samle mer erfaring gjennom ulike forsøk i de kommunene som deltar, med tanke på en eventuell omlegging av ordningen. Det store spørsmålet er; Hvordan skal omsorgslønns framtid se ut?

Ulike modeller

Forskergruppen i NOVA og Østlandsforskning er knyttet til prosjektet. De har på bakgrunn av tilgjengelig erfaring

og i møte med eventuelle og potensielle forsøkskommuner utarbeidet fire ulike modeller som er tenkt videreutviklet i samarbeid med de aktuelle kommunene. Det er en målsetning at hver av de ulike kommunene i forsøksprosjektet skal prøve ut en eller flere av disse modellene og gi sine erfaringer tilbake til departementet.

Modell 1, Individuell brukerbehandling

Modellen viderefører dagens ordning med omsorgslønn som et fleksibelt tilbud, basert på brukerens individuelle behov. En ønsker å fokusere hva omsorgsmottakeren mener om tjenestetilbudet og hvilke alternativer som kan være aktuelle.

Viktige spørsmål:

- Er det mulig å ivareta lovens intensjon enda bedre enn hva kommunen gjør i dag? Hvordan?
- Hva skal til for å ivareta den enkelte brukers behov enda bedre?

» **Målet med prosjektet som Sosial- og Helsedepartementet nå har satt i gang er å samle mer erfaring.**

Modell 2, Omsorgspakken

Fokus i denne modellen er å styrke kommunens andre tjenester til de aktuelle familier, avlastning, støttekontakt, hjemmetjenester, skolefritidsordning eller ulike støttegrupper, for å minimalisere behovet for omsorgslønn. Det viktige her blir å samordne og koordinere de eksisterende tilbud.

Viktige spørsmål;

- Hvor langt går det an å strekke kommunens tjenester, og hva må/bør evt. dekkes opp av omsorgslønn eller økt hjelpestønad?
- Hvordan kan tiltakene for det enkelte barn samordnes bedre?

Modell 3, Standardisering.

Her vil en forsøke å oppnå mest mulig like, rettfærdige og forutsigbare kriterier for fastsetting av omsorgslønn. Selv om intensjonen i Lov om sosiale tjenester er å ivareta brukernes individuelle behov, er det et uttrykt ønske fra mange kommuner og brukere å få et mer standardisert regelverk.



Sølvi Linde er vernepleier, høgskolelektor og medlem av redaksjonsutvalget for Rapport. Artikkelen er skrevet med utgangspunkt i diverse dokumenter knyttet til prosjektet samt intervju med Helse og sosialsjef Mimmi Kvisvik og prosjektleder Vibeke Buene i Notodden Kommune.



Tegningen er gjengitt med tillatelse fra Martha Perskes bok «Pencil Portraits 1971–1990», Abingdon Press, Nashville 1998.

PERSKE

Viktige spørsmål;

- Hvilke kriterier lar seg standardisere?
- Blir det flere eller færre brukere?
- Vil ordningen bli mer «rettferdig»?

Modell 4, Arbeidslinjen

Modellen har fokus på å motvirke foreldrenes marginalisering i forhold til arbeidsmarkedet. Det viktige er å finne ut hva som er nødvendig for opprettholde eller gjenopprette foreldrenes tilknytning til arbeidsmarkedet.

Viktige spørsmål;

- Hva med å la omsorgsarbeidet være et reelt lønnsarbeid der en har vanlige arbeidstakerrettigheter?
- Hvilket oppfølgings- motiverings- eller rådgivningsarbeid er nødvendig for at foreldrene skal få en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet?
- På hvilken måte er fleksible kommunale servicetilbud viktig?

Ulike kommuner forsøker ut ulike modeller

De første kommunene som kom med i prosjektet var Bodø, som skulle konsentrere seg

om modell 1. omsorgspakken, og Stavanger, som ville forsøke å komme fram til en standardisering av reglene om tildeling av omsorgslønn, modell 3.

Notodden kommune søkte om midler til et forprosjekt for å engasjere en prosjektleder og utarbeide en prosjektskisse. Under utarbeidelsen hadde prosjektlederen kontakt med NOVA, Aetat og med foreldre som det var aktuelt å trekke inn i prosjektet.

Målet er å se hvordan omsorgslønn kan benyttes sammen med andre tjenestetilbud for å sikre familier med funksjonshemmede barn et best mulig omsorgstilbud, samtidig som foreldrene kan opprettholde/ gjenopprette sin kontakt med arbeidslivet. Foreldrenes ønsker og behov knyttet til kontakt med arbeidslivet, endrer seg i takt med barnets alder og det vil derfor være behov for en langsiktig planlegging. I denne sammenhengen vil Aetat være en naturlig samarbeidspartner.

Kommunen ønsker at brukerne skal ha større innflytelse på utformingen av tilbudet og prøve ut tiltak der omsorgslønn inngår som en del av det totale tjenestetilbudet. Her vil organisering av tjenester og samarbeid på tvers av etatsgrenser være sentralt.

Ulike tiltak som skal prøves ut i Notodden

Tiltak for å bedre kvaliteten på det totale tjenestetilbudet til familier med funksjonshemmede barn:

- Kartlegging av hjelpebehov
- Informasjon og rådgivning til foreldrene
- Informasjon om aktuelle hjelpetiltak, herunder omsorgslønn

- Avklare hva som er omsorgsyters ønske når det gjelder å kombinere omsorgsarbeid med arbeid utenfor hjemmet. Langsiktig planlegging. Informasjon om muligheter for oppfølging og hjelp til å opprettholde/gjenopprette kontakten med arbeidsmarkedet.
- Fleksible og tilpassede tjenestetilbud med utgangspunkt i den enkelte families ønsker og behov.

Intensjonen i Lov om sosiale tjenester er å ivareta brukernes individuelle behov.

Foreldrenes ønsker og behov knyttet til kontakt med arbeidslivet endrer seg i takt med barnets alder.



Tegningen er gjengitt med tillatelse fra Martha Perskes bok «Pencil Portraits 1971–1990», Abingdon Press, Nashville 1998.

- Ansette koordinator for bedre samordning av tjenestene

Tiltak som kan medvirke til at mottakeren av omsorgslønn kan fortsette i arbeid

- Fleksible og tilpassede ordninger m.h.t. arbeidstid. Informasjon til og samarbeid med arbeidsgiver.
- Fleksible og tilpassede ordninger for avlastning/tilsyn av barnet ved behov
- Praktisk hjelp i hjemmet. Eks. hjemmehjelp, hjemmesykepleie, matombringing.

Tiltak som kan medvirke til at mottakeren av omsorgslønn kan opprettholde kontakten med arbeidslivet når han/hun ikke er i arbeid

- Forpliktende handlingsplaner for den enkelte
- Jevnlig rådgivning og oppfølging gjennom Aetat
- Tilbud om kompetanseheving gjennom kurs og utdanning
- Avlastning/tilsyn av barnet for å delta på kurs og lignende aktiviteter

Deltagerne i prosjektet

I samarbeid med trykdeataten ble det sendt ut invitasjon til alle familier som mottar forhøyet hjelpestønad, og i dag er det i alt 11 familier som deltar i prosjektet. Flere familier kan være interessert i å være med og som et ledd i å få ut informasjon om prosjektet, omsorgslønn og andre tjenestetilbud har kommunen arrangert åpnet hus med utvidet åpningstid en dag i uken.

Foreldrenes holdning har vært preget av interesse og engasjement. To av foreldrene sitter i prosjektgruppen.

Prosjekt, en utviklingsprosess

Prosjektet har utviklet seg mye, noe som er en del av et prosjektarbeidets ånd. Ulike tiltak har fått ulik vektlegging avhengig av hva som kom fram under kartleggingsperioden. Blant annet kom det fram at

foreldrene hadde savnet bedre tilrettelagte fritidstilbud. Kommunen har i dag satset på ulike fritidstilbud som er avlastende for familien. Tiltak som ikke krever at foreldrene skal være med eller delta på annet vis. Blant annet har de satset på en fritidsklubb for psykisk utviklingshemmede barn og ungdom, der foreldrene kan slippe ansvaret for barna en stund og være trygge på at ting fungerer. Poenget er at tiltaket skal være i stedet for omsorgslønn. Helse og sosialsjef Mimmi Kvisvik sier at dersom en skal kunne tenke og fungere i en jobb er det nødvendig at barnet ikke bare er borte i den tiden du selv er på jobb, men at en også får et pusterom etterpå. Det skal dessuten være en viss kvalitet på tilbudet. «*Gode fritidstilbud for barn avlaster så å si i to posjoner; i den faktiske avlastningen som skjer, men også slippe dårlige samvittighet fordi en ikke orker å delta i positive aktiviteter med barnet.*»

Større muligheter gjennom deltagelse i et prosjektet

Deltagelse i et prosjekt gir mulighet til å arbeide mer systematisk. Prosjektleder Vibeke Buene sier de får mer tid til hver enkelt omsorgsyrer. «*Person for person kunne vi kanskje fått til det samme gjennom enkeltvedtak, men når tre personer er avløntet gjennom prosjektet åpnes det andre muligheter. Vi kan være mer fleksible, selv om vi i utgangspunktet skal gjøre individuelle vurderinger og beslutninger aldri så mye, så faller en veldig fort ned på standardiserte løsninger.*»

Det utvikles gjerne en type rigiditet i hvordan kommunene organiserer sitt tilbud, hjemmehjelpen har sine oppgaver, støttekontakten og miljøterapeuten sine. Avlastning er enten organisert som avlastning i tilrettelagt bolig eller hos avlaster.

I prosjektet har kommunen lagt vekt på å spille på alle muligheter som ligger i kapittel fire i Lov om sosiale tjenester. «*En får et ekstra skubb mentalt når en er med i et prosjekt, i forhold til å eksperimentere, å utfordre systemet i forhold til å eksperimentere.*»

Det vanlige er for eksempel at støttekontakt og

avlaster er på oppdragavtale, men her er det også prøvd ut i forhold til avlønning, selv om det har sittet langt inne. Prosjektet har gjort det mulig med en større fleksibilitet fordi vi har bedre tid og rom til å tenke ut kreative løsninger.

Foreldrene har kanskje ikke heller hatt forståelse for at det kan være mulig å bruke timene de har vedtak for, på en litt annen måte. Deltagelse i prosjektet har gitt tid

„ **Kom-
munen har
i dag satset
på ulike fri-
tidstilbud som
er avlastende
for familien**

nok til en tilfredstillende kommunikasjon med familiene. Mimmi Kvisvik sier; «*Det er klart at i kampens hete når det skal produseres noen hundre vedtak i året så er det grunn til å sette spørsmålstejn ved tidsfaktoren i forhold til kvaliteten på et vel tilrettelagt tiltak. Da vil en helst bruke auto-teksten og bli ferdig med det.*»

Kartleggingen viste at flere familier hadde behov til hjelp å koordinere hverdagen. En stor utfordring har vært å få folk til å ta denne type arbeid. Til dags dato har kommunen satt i gang tiltak i fem av de 11 familiene, og skulle ønsket de var kommet lenger, men der er ikke folk til å gjøre oppgavene. Det er ikke lenger et problem at der ikke er vedtak, økonomi eller hjemlele stillinger, men at der ikke er folk i hjemlene. Av den grunn har fem av familiene ikke fått det de har vedtak på.

Ulike tiltak som er satt i verk

En av familiene har to funksjonshemmede barn. Dette medfører et stort behov for hjelp til organisering, koordinering og praktisk arbeid. I denne familien har kommunen valgt å bruke en halv stilling, nærmest en familieassistent, som følger barna til skolen, til ulike aktiviteter, ordner transport av hjelpemidler osv.

Flere familier ville ønsket seg en slik løsning, men foreløpig har dette ikke vært mulig på grunn av rekrutteringsproblemer.

En annen familie har fått et spesialkomponert avlastningstiltak i tråd med eget ønske. Her kommer en person og tar seg av det praktisk arbeid en gang i uken. Kommunen har i dette prosjektet valgt å se på tjenesten som avlastning selv om det ligger i gråsonen mellom hjemmehjelp og andre tjenester. Mimmi Kvisvik sier at: «*Når prosjektet avsluttes må vi se hvordan vi skal kunne videreføre tjenesten. Avhengig av hvordan tjenesten hjemles vil det få økonomiske konsekvenser for familien fordi hjemmehjelp normalt er en tjeneste som medfører egenandel, i motsetning til avlastning som er et gratis tilbud.*»

I to andre familier har barnet fått mer tilbud på fritiden, i tillegg til støttekontakt, barnet blir tatt ut på mer aktiviteter som en del av avlastningstilbudet.

Arbeidslinjen

Kartleggingen har vist at det er den delen av prosjektet som er knyttet til det totale tjenestetilbudet familiene er mest opptatt

av, mens det er det andre hovedmålet, knyttet til arbeidslinjen, departementet er mest opptatt av. I Notodden har denne innsatsen vært rettet mest mot mødrene. Det er de som har det største omsorgsansvaret og er minst i kontakt med arbeidslivet.

I de 11 familiene jobber ingen av mødrene i full stilling, fem jobber ikke i det hele tatt og av disse er det bare to der det er nærliggende med en tilnærming til arbeidslivet de nærmeste årene. I de andre tre familiene er det av ulike grunner ikke aktuelt å vurdere å gå ut i arbeidslivet med det første.

I tilretteleggingen har kommunen vært opptatt av hvordan mødrene opprettholder forståelsen av seg selv som arbeidstaker, til tross for at man i en periode av livet er utenfor arbeidslivet. Eksempelvis knyttet til utdanning, oppdatering, kursing, jevnlig rådgivning og oppfølging hos Aetat. Viktigheten av å ha planer selv om den faktiske jobben ligger langt fram i tid. Kommunen ønsker at mødrene opprettholder bevisstheten om og faktisk selv ivaretar muligheten til å komme inn på arbeidslivets arena igjen. Prosjektleder Vibeke Buene sier; «*Utgangspunktet for at vi ønsket denne vinklingen er at vi ser en fare i å få forhøyet hjelpestønad og omsorgslønn fra barnet er bitte liten, og så være hjemme i 18 år, uten å tenke hva med meg og jobb? Hva med meg og vedlikehold av utdanning? Hva med meg når barnet blir 18 år? Hva blir det av meg i 18 år her? En er bare omsorgsyster, hvordan kan en da slutte med det når barnet er 18 år og kanskje kunne hatt godt av å flytte hjemmefra? Mange mødre har synes det har vært fint at noen har satt søkelys på dem, hva de ønsker seg, hva de kunne tenke seg hvis og dersom....»*

I en familie der mor jobber 75% stilling har kommunen satt inn praktisk hjelp på ettermiddagen som en del av avlastningen, og tilbakemeldingen fra mor er svært positiv.

Oppsummering etter prosjektets første år

Det som kom klarest fram gjennom kartleggingen var behovet for fleksible tilbud.

Hva kan gjøres annerledes for eksempel dersom det ble sykdom i familien, eller de ble bedt bort, men ikke har avlastning den helgen? Familiene ønsket større mulighet til påvirkning, ikke nødvendigvis tilbud som koster så mye mer, men at det som blir gitt organiseres på en annen måte. Personlig assistent eller familieassistent ønskes av mange. Kommunen har planer om å prøve mer av det ut neste år, eller så snart de får

tak i noen som vil ha en slik jobb.

Helse og sosialsjef Mimmi Kvisvik sier: «*Man tror gjerne at brukere vil ha mer og mer, men det handler om at man vil ha noe annet, en annen måte å gjøre det på. Familiene ønsker tilbudet litt sånn som de forestiller seg det selv. En gir jo bistand i folk sin hverdag og en vil jo gjerne ha hverdagen sin slik en forestiller seg den selv, og ikke sånn det blir gitt vedtak om i kommune-Norge.*»

Spørsmålet er hvordan en kan få folk til å jobbe på den måten. Klarer vi å få fatt i folk som kan være så fleksible som tjenestemottager ønsker seg, eller må en ha mange personer å spille på, som igjen fører til at familien må forholde seg til mange forskjellige personer.

Oppfølging av prosjektet

Helse og Sosialdepartementet startet prosjektet i 2000, og det skulle vare i tre år. Notodden kommune var lovet inntil en million kroner pr. år i en tre års periode, men av ulike grunner kom de ikke med før i 2001. I utgangspunktet var det sagt fra

NOVA at dette ikke var noe problem, at prosjektperioden kunne forlenges, men signalene er nå at de må komme med gode argumenter som NOVA så skal formidle videre til departementet, for at de skal få det tredje året og med det ferdigstilte prosjektet.

Uansett har deltagelse i prosjektet gitt kommunen tid og midler til å samarbeide

mer aktivt med brukerne og utvikle fleksible tilbud som ivaretar individuelle behov. De gode tiltakene som har vist seg å kunne erstatte omsorgslønnen, eller komme i tillegg til omsorgslønn, vil bli videreført i kommunens regi.

„ Prosjektet har gjort det mulig med en større fleksibilitet fordi vi har bedre tid og rom til å tenke ut kreative løsninger

„ I tilretteleggingen har kommunen vært opptatt av hvordan mødrene opprettholder forståelsen av seg selv som ar-

„ Uansett har deltagelse i prosjektet gitt kommunen tid og midler til å samarbeide mer aktivt med brukerne