

”I gode og onde dager, vederlagsfritt”

En kvalitativ studie om saksbehandleres faglige skjønn i avgjørelsen om omsorgslønn til nære pårørende.



**Universitetet
i Stavanger**

Det samfunnsvitenskapelige fakultet,

Institutt for Helsefag

Master i Helsevitenskap med spesialisering i

psykisk helsearbeid, masteroppgave 30 studiepoeng

Veileder: Anne Norheim, dosent i sykepleievitenskap ved UIS

Monica Elholm

31.05.2017

UNIVERSITETET I STAVANGER

MASTERSTUDIUM I HELSEVITENSKAP

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: Vår 2017

FORFATTER/MASTERKANDIDAT: Monica Elholm

VEILEDER: Anne Norheim

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Nordisk tittel:

"I gode og onde dager, vederlagsfritt". En kvalitativ studie om saksbehandlers faglige skjønn i avgjørelser om omsorgslønn.

Engelsk tittel:

"For better or for worse, without economic compensation" A qualitative study of caseworkers discretion regards to economic compensation for carers who provide extensive care.

EMNEORD/STIKKORD:

Særlig tyngende omsorgsarbeid, omsorg, omsorgslønn og faglig skjønn.

Key words: Extensive care, care, economic compensation for carers, discretion

ANTALL SIDER: 86 (TOTALT INKLUDERT VEDLEGG)

ANTALL ORD: 18948

STAVANGER 31.05.2017

Monica Elholm

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD

SAMMENDRAG

ABSTRACT

1.0	INTRODUKSJON	1
1.1	Bakgrunn for valg av oppgave	1
1.2	Tidligere forskning på området	2
1.3	Litteratursøk	3
1.4	Studiens hensikt	5
1.5	Oppgavens videre struktur	5
2.0	PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL	6
2.1	Begrepsavklaring	6
2.1.2	Avgrensning	7
3.0	TEORI	8
3.1	Omsorg	8
3.1.1	Omsorgsarbeid	8
3.1.2	Den psykiske belastningen ved omsorgsarbeid	9
3.2	Pårørendeperspektivet i lovgivningen	10
3.2.1	Det juridiske aspektet ved omsorgslønnsordningen	11
3.2.2	Pårørendes rolle i offentlige dokumenter	11

3.2.3	Forslag om styrket pårørendestøtte i de kommunale helse og omsorgstjenestene	12
3.3	Faglig skjønn	13
3.3.1	Sterkt og svakt skjønn	14
3.3.2	Det faglige skjønnet i den kommunale helse og omsorgstjenesten	14
3.3.3	Bakkebyråkrater	15
3.3.4	Skjønnsperspektivet ved tildeling av omsorgslønn	15
4.0	METODE OG METODISKE OVERVEIELSER	17
4.1	Design	17
4.1.1	Datainnsamling	18
4.2	Utvalg	18
4.2.1	Rekrutteringsprosess	19
4.2.2	Informantene	20
4.3	Vignett	21
4.3.1	Intervju	22
4.4	Analyse	23
4.4.1	Analyseprosedyre	23
4.5	Egen tilknytning til forskningsmiljøet	27
4.6	Forskningsetiske vurderinger	28
4.7	Metodiske overveielser	29
5.0	FUNN	31
5.1	Saksbehandlernes vurdering av hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid	31

5.1.1	Spennet mellom normalomsorg og særlig tyngende omsorgsarbeid	31
5.1.2	Omsorgsoppgavene	32
5.1.3	"...Det mentale, det tenker jeg vi ikke betaler for..."	34
5.1.4	Oppsummering av funn knyttet til temaet særlig tyngende omsorgsarbeid	36
5.2	Faglig skjønn	37
5.2.1	Retningslinjene og rom for faglig skjønn	37
5.2.2	Vanskelige faglige vurderinger og kravet om ulike kunnskapsformer	39
5.2.3	Ulike forventninger	41
5.2.4	Oppsummering av funn knyttet til temaet faglig skjønn	43
6.0	DISKUSJON	44
6.1	Særlig tyngende omsorgsarbeid	44
6.1.1	Spennet mellom normalomsorg og særlig tyngende omsorgsarbeid	45
6.1.2	Omsorgsoppgavene	46
6.1.3	Den psykiske belastningen i særlig tyngende omsorgsarbeid	47
6.2	Faglig skjønn	51
6.2.1	Retningslinjene og rom for faglig skjønn	52
6.2.2	Vanskelige vurderinger og kravet om ulike kunnskapsformer	53
6.2.3	Ulike forventninger og krysspresset mellom ulike hensyn	55
6.2.4	Oppsummering av diskusjon	57
7.0	KONKLUSJON	58
7.1	Svar på problemstilling	58
7.2	Implikasjoner for praksis	59
7.2.1	Videre forskning	59
8.0	KILDEHENVISNING	61

VEDLEGG

- 1: NSD – Tilbakemelding på melding om behandling av personopplysninger
- 2: Forespørsel om gjennomføring av forskningsprosjekt .
Sendt til helse og sosialsjef / fagleder.
- 3: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt
Sendt til informanter
- 4: Samtykke til deltagelse i studien
- 5: Vignett
- 6: Intervjuguide

FORORD

Jeg har mange å takke for at denne masteroppgaven nå er i slutfasen og at jeg er i ferd med å avslutte skolegang i kombinasjon med jobb.

En stor takk til min veileder, Anne Norheim, for engasjement, enorm kunnskapsmengde, tålmodighet, støtte og oppmuntring. Tusen takk!

Tusen takk til dere som stilte opp som informanter. Jeg vet at arbeidsdagen deres er hektisk, takk for at dere brukte av deres tid til å stille opp i min studie.

Takk til forskergruppen for Pårørendeforskning ved UIS for inspirasjon og engasjement.

Takk til min arbeidsgiver, Stavanger kommune, som la til rette for å kombinere arbeid og skolegang.

Therese Grude, tusen takk for at du tok deg tid til å lese igjennom oppgaven og komme med sluttkommentarer. Linda Hatlestad, det har vært godt å ha noen å dele oppturer og nedturer med i løpet av disse to årene. Tusen takk!

Den største takken går til min flotte familie, Eirik, Kaja, Sanne og Ingrid. Dere har tålmodig latt meg sitte med "leksene mine", mens dere til tider har drevet familieaktiviteter uten mamma. Eirik, uten deg og all hjelp og støtte, hadde ikke dette vært mulig, tusen takk! Kaja, Sanne og Ingrid, tusen takk for at dere er de flotte jentene som dere er og som har gjort det mulig for meg å fullføre dette løpet. Men nå, Ingrid, er mamma ferdig på skolen og det er din tur til å begynne i første klasse.

Til slutt, men ikke minst; takk til alle dere som har heiet på meg underveis, som hadde troen på at jeg skulle klare det. Tusen takk!

SAMMENDRAG

Bakgrunn: Omsorgslønnsordningen ble innført i 1988 og ytes til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid. Kommunen vurderer søknader om omsorgslønn. Både spørsmål om tildeling og antall timer tillegges det frie forvaltningsskjønnet. En kunnskapsoppsummering fra 2009 viste til at det var store ulikheter mellom kommunene og at det kunne se ut som det var mer avhengig av hvilken kommune man bodde i enn selve omsorgsbelastningen ved vurdering av omsorgslønn.

Formål: Hensikten med denne studien var å få en dypere innsikt i hva saksbehandlerne i kommunen la i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid. Den psykiske belastningen ved særlig tyngende omsorgsarbeid og hvilken betydning denne har i vurdering av omsorgslønn er vektlagt.

Metode: Studien har et kvalitativ design og benytter vignett og semistrukturerte intervju med seks informanter. Malteruds metode for systematisk tekstkondensering er valgt som analyseverktøy.

Funn: Informantene i denne studien så på oppgavene som ble utført når de vurderte hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid. Skillet mellom oppgaver som falt innenfor særlig tyngende omsorgsarbeid og de som falt utenfor var ikke kategoriske. I forhold til den psykiske belastningen i særlig tyngende omsorgsarbeid var dette vanskeligere for informantene å vurdere og funnene viste større forskjeller i vurderingene hos informantene.

Konklusjon: Begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid var vanskelig å anvende i den praktiske hverdagen for saksbehandlerne i denne studien. Det forelå ulike hensyn og avveininger i det faglige skjønnet når saksbehandlerne vurderte hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid.

Nøkkelord: Særlig tyngende omsorgsarbeid, omsorg, omsorgslønn, faglig skjønn.

ABSTRACT

Background: The legislation with economic compensation for carers who provide extensive care was introduced in 1988. It states that it is up to the municipality to make a decision on whether or not to grant economic compensation, and for how many hours. A 2009 survey revealed substantial differences between the municipalities, suggesting that the decision to grant economic compensation seemed to depend more on which municipality the applicant lived in, rather than on the actual care burden.

Purpose: The purpose of this study is to get a better understanding of how the municipality's caseworkers interpret the term 'extensive care'. The study emphasizes the psychological burden of extensive care, and its significance in granting economical compensation.

Method: This study was conducted using qualitative method, with a vignette and a semistructured interviews with 6 informants. The data were analysed using Malterud's method for systematic text condensation.

Findings: The informants in the study focused on the care task needing to be carried out when they considered what qualified as extensive care. The separation between tasks that are considered part of extensive care and task that are not, was not categorial. The study shows that the caseworkers find it difficult to judge the weight of the psychological burden in extensive care.

Conclusion: The study shows that the caseworkers find it challenging to apply the legal term 'extensive care' to the reality as they experience it.

Keyword: Extensive care, care, economic compensation for carers, discretion

1.0 INTRODUKSJON

Pårørende utfører mange og krevende omsorgsoppgaver. I følge et høringsnotat om endringer i helse og omsorgstjenesteloven er det anslått at pårørende står for nesten halvparten av den samlede innsatsen i helse og omsorgssektoren (Helse og omsorgsdepartementet, 2015). Det hevdes videre at pårørende er en viktig ressurs for mennesker som lever med sykdom, funksjonsnedsettelse, psykisk og sosiale problem og for helse og omsorgstjenestene. Samtidig vet vi at langvarig og omfattende omsorgsinnsats kan øke risikoen for helseskader (ibid.). Pårørende som utøver omsorg har selv en økt risiko for å erfare angst, depresjon og belastningslidelser (NOU 2011:17, 2011). Omsorgslønnsordningen ble innført i 1988. Omsorgslønn ytes til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid som utfører oppgaver som ellers måtte vært utført av kommunen. I en kunnskapsoppsummering fra 2009 om omsorgslønnsordningen hevdes det at omsorgslønn later til å være mer avhengig av hvilken kommune man bor i enn selve omsorgsbelastningen eller omsorgsbehovet (Thorbjørnsrud & Widerøe, 2009). Videre hevdes det at omsorgslønnsordningen er en komplisert ordning som åpner for en stor grad av skjønnsutøvelse for saksbehandlerne i kommunen. Hva vektlegger den enkelte saksbehandler i sitt faglige skjønn ved vurdering av omsorgslønn?

1.1 Bakgrunn for valg av oppgaven.

Familieomsorgen er den usynlige omsorgen, som knapt registreres i saksbehandling, statistikker eller offentlige utredninger. I følge NOU 2011:11, innovasjon i omsorg, bør den enkeltes innsats være gjenstand for en helt annen oppmerksomhet og anerkjennelse fra kommunale myndigheters side enn den blir i dag. Min bakgrunn er fra helse og sosialkontor hvor søknader om omsorgslønn blant annet blir saksbehandlet. Jeg jobber i forhold til brukere med psykiske utfordringer og utfordringer knyttet til rus. En gang i løpet av 8 år i denne stillingen har det kommet inn en søknad om omsorgslønn fra en pårørende til en av mine brukere. Denne søknaden var i tillegg vanskelig å ta stilling til, da den var knyttet opp til den psykiske belastningen pårørende levde med, i forhold til å leve sammen med en person med en alvorlig psykisk lidelse. Søknaden handlet ikke om pleieoppgaver og i utgangspunktet få praktiske oppgaver. Det handlet om å være

tilgjengelig for den andre når tilstanden endret seg. Det handlet om oppgaver vi i et parforhold vanligvis deler på, oppgaver vi gjør for hverandre, oppgaver vi gjør vederlagsfritt for hverandre.

Inngangsporten til omsorgslønn ligger i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid. Både spørsmålet om tildeling og antall timer tillegges det frie forvaltningsskjønnet (Thorbjørnsrud & Widerøe, 2009). I proposisjon 49 L (2016 – 2017), endringer i helse og omsorgstjenesteloven m.m (styrket pårørende støtte) vises det til at det var enkelte høringsinstanser under høringsrunden som etterlyste en presisering av hva som ligger i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid, og hva som skiller særlig tyngende fra tyngende omsorgsarbeid. Stavanger kommunes innsigelser ble trukket frem i proposisjonen,

Ved vurdering av tiltak ovenfor pårørende vil det imidlertid være nødvendig med bruk av skjønn for å vurdere hva som er "særlig tyngende omsorgsarbeid". Særlig tyngende omsorgsarbeid kan være vanskelig å anvende i den praktiske hverdagen, ut fra at oppfatningen kan være ulik fra person til person og det kan dermed oppstå ulik praksis fra kommune til kommune (Prop. 49 L, (2016 – 2017), s.19).

Videre vises det til at

Stavanger kommune mener det er behov for at departementet tydeliggjør hvordan "særlig tyngende omsorgsarbeid" skal forstås, for eksempel i forarbeidene til lovendringen. Dette slik at størst mulig grad av likebehandling sikres for pårørende (ibid).

Hva legger så den enkelte saksbehandler i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid når en søknad om omsorgslønn behandles?

1.2 Tidligere forskning på området.

Omsorgslønnsrettigheter og deres situasjon er det som i hovedsak har blitt satt på dagsorden både i forskning og i den politiske debatten. Resultater og funn fra

kartlegginger og forskning om omsorgslønnsordningen viser at det er store kommunale variasjoner i hvordan ordningen praktiseres. Dette gjelder både i omfang, kriterier for tildeling av omsorgslønn, antall timer som tildeles og avlønning av omsorgslønsmottakere (Thorbjørnsrud & Widerøe, 2009).

I omsorgslønnsordningen – en kunnskapsoppsummering (Thorbjørnsrud & Widerøe, 2009) ble spørsmålet "Hva vet vi, og hva vet vi ikke, om de som mottar omsorg og de som mottar omsorgslønn" stilt.

Dette fokuset forekommer også i NOU 2011: 17 Når sant skal sies om pårørendeomsorg, som også tar utgangspunkt i hvem er brukerne og hvem mottar omsorgslønn.

1.3 Litteratursøk.

Det er utført litteratursøk i nordiske og internasjonale databaser. Det ble benyttet nøkkelord som caregivers, informal carer, discretion, professional competence og economic support, i kombinasjon med andre begrep som home nursing, public health professional og social support. Det har vært utfordrende å få relevante treff, noe som muligens kan forklares med at problemstillingen er knyttet opp til den nordiske modellen med et godt utbygd offentlig velferdstilbud som muligens ikke er sammenlignbart med velferdstilbudet i land utenfor Norden. Eksklusjonskriterier har vært at artiklene var peer reviewed og ikke eldre enn 10 år.

I internasjonale databaser har det i hovedsak vært Cinahl som har vært benyttet. Søkeord som Caregivers and professional competence and economic support gav ingen treff i Cinahl. Datasøk på caregivers og på home nursing for å prøve å fange opp omsorgsarbeid utført hjemme av pårørende gir treff på 2,926 artikler. Ved å knytte dette søket opp mot economic support for å fange opp den norske ytelsen omsorgslønn, gir det 8 treff i databasen. Men ingen av treffene var aktuelle for å belyse problemstillingen. Årsaken til dette var at noen av artiklene tok utgangspunkt i forhold fra land utenfor Norden. Perspektivet i artiklene er et kost nytte perspektiv ut i fra et samfunnsøkonomisk syn på kostnader knyttet blant annet til uformell omsorg. Det ble også forsøkt å søke på informal carer som ofte benyttes mer i britisk litteratur uten at dette medførte aktuelle treff til å belyse problemstillingen.

For å prøve å fange opp faglig skjønn hos saksbehandlere ble det forsøkt med søkeord som professional competence or public health professional or discretion. Dette søket gav 12.100 treff. Kobles det opp mot caregivers gir det ett treff i Cinahl, som ikke var aktuell for å belyse problemstillingen.

I nordiske databaser var det Svemed+ som ble benyttet. Søkeord som omsorgslønn og Hemvårdsbidrag gir ingen treff i databasen. Søkeord som Caregivers and professional competence and economic support gir ingen treff i Svemed+. Caregivers and home nursing gav 70 treff. Economic support gav treff på 7 artikler, men koblet opp til caregivers and home nursing gav dette ingen treff. For å prøve å fange opp det faglige skjønnnet til saksbehandlere ble det foretatt et søk på begrepene public health professional and professional competence, dette gav et treff på 340 artikler. For å avgrense legges også caregivers inn i søket, dette gir et treff på 7 artikler. Ingen av treffene fanget opp det faglige skjønnnet ved vurdering av omsorgsarbeid.

Det ble foretatt et søk i Fontene forskning, som er et vitenskapelige tidsskrift for sosialt arbeid, barnevern og vernepleier. Men ved denne søkemotoren kan en ikke koble søkene opp mot hverandre. Det er ingen treff på søk om omsorgslønn. Det er en rekke treff på søk om faglig skjønn hvor enkelte av artiklene har momenter som kan være overførbar til min problemstilling.

Hovedkilden til litteratur har av den grunn vært via håndsøk. Omsorgslønnsordningen – en kunnskapsoppsummering har en fyldig referanseliste. Ved å gå igjennom denne plukket jeg ut det som virket relevant. Jeg kom over Glader og Lindahl (2007) som det første treffet som også omhandler saksbehandlere. Jeg søkte opp denne kilden og studerte også deres referanser. Slik kom jeg over Kari Wærness teori om omsorgsarbeid. Hennes teori om omsorg og hva som legges i begrepet omsorgsarbeid vil bli belyst i det teoretiske rammeverket. Ved å gå frem på denne måten, har jeg funnet kilder som har medført mer relevant litteratur for å kunne besvare min problemstilling.

1.4 Studiens hensikt.

Omsorgslønnsordningen kan sees på som et ønske om en fleksibel ordning med mål om å kunne legge til rette for individuelle vurderinger, brukermedvirkning og økt fokus på pårørendes omsorg for egne familiemedlemmer (Thorbjørnsrud & Widerøe, 2009).

Denne ordningen inkluderer tre ulike aktører, den som trenger omsorg, den som utfører omsorg og saksbehandleren i kommunen som vurderer behovet. Fokus i tidligere forskning har vært på mottakere og utførere av omsorgen, samtidig som det påpekes at omsorgslønnsordningen er en komplisert ordning som åpner for stor grad av skjønnsutøvelse for kommunen. Omsorgslønnsordningen – en kunnskapsoppsummering fra 2009, viser til at det frie forvaltningsskjønnet går lenger når det gjelder omsorgslønn enn ved andre kommunale tjenester. Dette indikerer at det er behov for opplæring i kommunene i saksbehandling av omsorgslønn (ibid).

Hensikten med denne studien er å se på saksbehandleres faglige skjønn knyttet til vurdering av hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid. Studien vil ta utgangspunkt i saksbehandlere fra ulike kontor i samme kommune. Dette for å se om begrepet blir vurdert likt innad i kommunen, samt å gi et mer representativt bilde av hva som legges i begrepet. Det er ønskelig at denne studien vil medføre en økt bevissthet for saksbehandlerne på deres faglige skjønn ved vurdering av omsorgslønn. Det er i tillegg ønskelig å se på den psykiske belastningen i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid.

1.5 Oppgavens videre struktur.

I kapittel 1 er det gjort rede for bakgrunnen for valg av tema sett i lys av tidligere forskning og nasjonale føringer på området. Videre vil en nærmere presentasjon av problemstilling og forskningsspørsmål komme i kapittel 2. Neste kapittel vil bestå av en gjennomgang av det teoretiske fundamentet denne oppgaven er bygget på. Kapittel 4 vil gi en beskrivelse av den metodiske tilnærmingen, før presentasjon av studiens funn basert på systematisk tekstkondensering av intervjuene blir presentert i kapittel 5. I neste kapittel vil funn bli diskutert opp mot relevant teori, med utgangspunkt i problemstillingen. I kapittel 7 vil det bli forsøkt å gi svar på oppgavens problemstilling, samt en refleksjon rundt implikasjoner for praksisfeltet og forslag til videre forskning.

2.0 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL

Følgende problemstilling er formulert:

Hva vektlegges i saksbehandleres faglige skjønn i avgjørelser om omsorgslønn til nære pårørende?

For å kunne besvare problemstillingen er det utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke avveininger foreligger i saksbehandlerens faglige skjønn ved avgjørelser om omsorgslønn?
- Hva legges i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid?
- Hvordan vurderer saksbehandlerne den psykiske belastningens betydning i særlig tyngende omsorgsarbeid?

2.1 Begrepsavklaring.

I denne studien er følgende beskrivelser av begrep valgt.

I forhold til faglig skjønn er beskrivelsen til Hanssen, Kjellevold, Norheim & Sommerseth (2015) valgt;

Det faglige i skjønn handler altså for det første om at skjønnsutøvelsen foregår innenfor en bestemt kontekst, gitte rammer for hva det skal besluttes om og hvem som har myndighet til å beslutte. Dernest handler det om at de argumentene som inngår i avveiningen, baserer seg på anerkjent faglig kunnskap og metodikk (s.22).

Omsorg er et sentralt begrep i denne oppgaven. Samtidig er det et begrep som blir brukt i mange sammenhenger til mange formål. I denne oppgaven som tar utgangspunkt i omsorgslønn, vil begrepet bli forstått som praktiske handlinger, omtanke og

følelsesmessig engasjement. Begrepet sier altså noe om hva som gjøres, om relasjonen mellom individene og kvaliteten i arbeidet som utføres (Szebehely, 1996, s.22).

Pårørende og nærmeste pårørende er i utgangspunktet og som hovedregel de pasienten peker ut, jmf pasient og brukerrettighetsloven § 1-3b. Pårørende vil ofte være personer med familiær tilknytning, men kan også være personer utenfor familien (Bøckmann og Kjellebold, 2015, s.58).

Omsorgslønn er en kommunal betaling til pårørende eller frivillige omsorgsgivere med omsorg for personer som har særlig stort omsorgsbehov på grunn av alder, funksjonshemming eller sykdom (NOU 2011:17, 2011, s.17).

2.1.2 Avgrensing.

Saksbehandlere i kommunen som vurderer søknader om omsorgslønn etter lov om kommunale helse og omsorgstjenester, skal gjennom sin yrkesutøvelse bidra til å realisere den offentlige helse og sosialpolitikken (Hanssen et al., 2015). Rammene er i første omgang gitt ved lovgivningen. Samtidig kan den enkelte kommune utarbeide egne retningslinjer knyttet opp til den enkelte tjeneste. Saksbehandlernes handlingsrom er dermed avgrenset i forhold til både lovgivningen og de utarbeidete retningslinjene. Denne oppgaven tar utgangspunkt i det handlingsrommet som står igjen etter at situasjonen er avklart i forhold til vilkår i lov og krav som er pålagt i retningslinjene er oppfylt. Det er den skjønsmessige vurderingen som foretas i praksis som er fokuset i denne oppgaven.

3.0 TEORI

Malterud (2013) hevder at vår viktigste kilde til kunnskap er den levende virkeligheten, som tilbyr observasjoner, tolkninger og innsikt fra forskjellige vinkler. Videre hevder hun at i kvalitative studier vil det være mange alternative teoretiske modeller til disposisjon og at vi forstår virkeligheten ut i fra et grunnlagskart som vi tar for gitt (ibid.). I dette kapitlet vil det bli gjort rede for definisjoner, teori og modeller som sammen med tidligere forskning danner grunnlagskartet for forståelsen og tolkningen av resultatene fra min studie.

3.1 Omsorg.

Omsorg er et bredt begrep som kan inneholde mange ulike aspekter. I tillegg til å beskrive selve arbeidet som blir utført, står begrepet for et ideal, en intensjon om å ha omtanke for og sørge for en annen (NOU 2011:11, 2011). Omsorg er ikke bare et praktisk arbeid, men det er noe som utspiller seg mellom mennesker. Omsorg innbefatter også kontakt, tilsyn, emosjonell støtte og trygghet for den som trenger det (Thorsen, 1999).

3.1.1 Omsorgsarbeid.

Kari Wærness er den som har utformet begrepet omsorgsarbeid i norsk språkbruk (Wærness, 1996). Hun beskriver at omsorgsarbeid er den omsorgen som gis til de personer som innenfor allmenn aksepterte normer ikke kan klare seg på egen hånd. Personlig service er de arbeidsoppgavene en utfører hvor mottaker selv er i stand til å utføre dem. Et eksempel Wærness bruker er å hente tøflene til sin mann fordi han er kald på føttene. Denne omsorgen omtaler Wærness som personlig service. I det ligger at en utfører en oppgave som mottaker er i stand til å utføre selv. Henter en derimot tøflene til sin mann fordi han ikke klarer det selv, omtales det som omsorgsarbeid. Wærness understreker at det er ikke oppgaven som utføres som er det avgjørende, men hvem som mottar tjenesten. Videre hevder hun at en viktig forskjell mellom personlig service og omsorgsarbeid ligger i statusforholdet mellom giver og mottaker. Det er et tegn på høyere status når en tar imot mer enn en gir i forhold til personlig service. Når

det handler om omsorgsarbeid er situasjonen motsatt, det er et tegn på lavere sosial status når en tar imot mer enn en klarer å gi. Med det mener hun at mottakerens hjelpeløshet gjør han underlegen i forhold til status.

Szebehely viser til begrepet working carers som innebærer arbeidsaktive personer som gir omsorg til eldre, syke eller funksjonshemmede pårørende (Szebehely, 2012). Hun hevder videre at i Sverige gir rundt en fjerdedel av befolkningen regelmessig omsorg til en eller flere pårørende som på grunn av sin alder, sykdom eller funksjonsnedsettelse har behov for denne hjelpen. Rønning finner omtrent samme tall for den norske befolkningen, men Rønning tar utgangspunkt i ulønnet omsorgsarbeid. Hun hevder at omtrent hver syvende voksne har i dag regelmessig ulønnet omsorgsarbeid, men i aldersgruppen 45 – 66 år har en av fire regelmessig ulønnet omsorgsarbeid for en nær pårørende (Rønning, 2010).

Lønn for privat omsorg har mange effekter og mange begrunnelser. Det innebærer en anerkjennelse av at bidraget verdsettes som arbeid, som nødvendig og nyttig. Thorsen (1999) hevder at omsorgslønn er et av tiltakene som er benyttet for å formalisere og gjøre den uformelle omsorgen til å bli mer lik det formelle betalte yrkesarbeidet.

3.1.2 Den psykiske belastningen ved omsorgsarbeid.

Kari Wærness har et begrep som hun kaller omsorgsrasjonalitet, hvor hun ser på omsorg som intellektuelt, emosjonelt og fysisk arbeid (Wærness, 1996). Omsorg som emosjonelt arbeid kan trolig sidestilles med den noe forenklete begrepet ”å bry seg om”. Her vektlegges det å vise kjærlighet, forståelse og innlevelse, fleksibilitet og et ønske om å gjøre den andres livskvalitet bedre. Det handler om å møte den omsorgstrengende sine behov. Karen Davies (1996) viser til at det emosjonelle omsorgsarbeidet krever prosesstid. Med det mener hun at tiden som benyttes i det emosjonelle omsorgsarbeidet ikke kan måles fordi tiden er innblandet i den sosiale relasjonen.

Et av momentene som veier tungt i saksbehandleres faglige skjønn ved vurdering av omsorgslønn, er om omsorgsarbeidet er særlig tyngende. I rundskriv I-42/98 vises det

til at omsorgsarbeidet må være av et visst omfang for å kunne bli vurdert som særlig tyngende. Foruten dette momentet viser rundskrivet til en rekke andre momenter som kan benyttes i det faglige skjønnets for å vurdere om det foreligger særlig tyngende omsorgsarbeid. Momenter som her nevnes er om omsorgsarbeidet er mer fysisk eller psykisk belastende enn vanlig. Om omsorgsarbeidet skjer regelmessig eller periodevis, varigheten på arbeidet og om det foreligger omsorgsplikt eller inntektstap (Sosial og Helsedepartementet, 1998).

Thorsen (1999) fokuserer på den psykiske belastningen i omsorgsrelasjoner. Hun hevder at det er særlig bindingen, følelsen av personlig ufrihet og tap av selvrealiseringsmuligheter, som oppleves tungt i omsorgsrelasjonen og ikke det fysiske og rent praktiske omsorgsarbeidet. Hun hevder videre at opplevelsen av et totalansvar for omsorgssituasjonen og mottakers velvære kan medføre at omsorgsgiver plages av mye dårlig samvittighet. Lilleaas (2005) bruker begrepet å være i kroppslig beredskap for andre når hun beskriver denne bindingen i omsorgsrelasjoner. Hun hevder videre at den dårlige samvittigheten kan ha negativ innvirkning på helsen til omsorgsgiver.

3.2 Pårørendeperspektivet i lovgivningen.

Pårørendeinvolvering i helse og omsorgstjenesten kan ha mange former og vil avhenge av flere forhold. Teoretisk kan involvering av pårørende i pasientens helsehjelp beskrives som et kontinuum fra lav til høy grad (Bøckmann & Kjellevoid, 2015). Et ytterpunkt på dette kontinuum vil være at pårørende får generell informasjon om sykdom, rettigheter og generelle forhold ved helsesituasjonen. Neste trinn vil være å gi pårørende spesifikk informasjon om pasientens helsetilstand og hvilken helsehjelp som ytes. Trinnet deretter vil være situasjoner hvor informasjon utveksles mellom pårørende og helse og omsorgstjenesten, hvor også pårørende gir informasjon til helse og omsorgstjenesten. Neste trinn på dette kontinuumet vil være når pårørende deltar i gjennomføring av helsehjelpen. Hvor det andre ytterpunktet på dette kontinuumet vil være når pårørende mottar tjenester og støtte fra helse og omsorgstjenesten for sin egen del eller som ledd i den pårørendes omsorg for pasient eller bruker (ibid). Omsorgslønn er en tjeneste som innebærer at pårørende deltar i gjennomføring av særlig tyngende omsorgsarbeid.

3.2.1 Det juridiske aspektet ved omsorgslønnsordningen.

Ordningen med omsorgslønn har sin forankring i flere og til dels ulike ideologier. Ordningen griper inn i den generelle velferdsdebatten. På den ene siden er det strømninger som understreker betydningen av familiens ansvar, oppgaver og rett til å velge. På den andre siden har man synet på velferdsstaten som eneleverandør av tjenester, profesjonalisering og institusjonalisering (Thorbjørnsrud & Widerøe, 2009). Kommunen har en plikt til å ha en ordning med lønn til personer som har særlig tyngende omsorgsarbeid, men lov om kommunale helse og omsorgstjenester gir ingen et tilsvarende rettskrav på omsorgslønn. Vurdering om hvorvidt kommunen skal tildele omsorgslønn eller ikke, ligger til kommunens frie forvaltningsskjønn (ibid.).

Kommunen har ansvar for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendig helse og omsorgstjenester jmf lov om kommunale helse og omsorgstjenester § 3-1. Omsorgslønn er regulert i samme lovs § 3-6, Kommunen skal ha et tilbud om omsorgslønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid. Den som anmoder om eller mottar omsorgslønn er bruker i pasient og brukerrettighetslovens forstand, og vil ha rett til informasjon som vedkommende trenger for å ivareta sine rettigheter, jmf pasient og brukerrettighetsloven § 2-1 a fjerdeledd (Kjellebold, 2016). Om det skal ytes omsorgslønn, vurderes med utgangspunkt i den omsorgstrengende sine behov samt om omsorgen fra pårørende er en tilfredsstillende løsning eller delløsning. I vurderingen skal det legges stor vekt på hva brukeren mener jmf pasient og brukerrettighetsloven § 3-1 tredje ledd. Omsorgslønn regnes ikke som en rettighet for den som yter omsorgen, men legger kommunen til grunn at hjelpebehovet for den omsorgstrengende dekkes helt eller delvis av pårørende, vil det være åpenbart urimelig å ikke innvilge omsorgslønn til vedkommende (ibid).

3.2.2 Pårørendes rolle i offentlige dokumenter.

Det er gjennomgående i offentlige dokumenter fra de senere årene at pårørende skal ha større og tydeligere plass i helse og omsorgstjenesten (Bøckmann & Kjellebold, 2015). I Stortingsmelding 29, morgendagens omsorg, vises det til program for en aktiv og fremtidsrettet pårørende politikk 2014 – 2020 (Meld. St 29, 2012 - 2013). Det er i tråd

med anbefalinger i NOU 2011:11, innovasjon i omsorg og NOU 2011:17 Når sant skal sies om pårørendeomsorg, vil regjeringen utforme en politikk som bidrar til at pårørende blir mer verdsatt og synliggjort, og som gir økt likestilling og mer fleksibilitet. I første fase av programperioden for en aktiv og fremtidsrettet pårørende politikk legges det vekt på tiltak som støtter pårørende og styrker samspillet mellom helse og omsorgstjenestene og pårørende. Tiltak det her vises til er, fleksible avlastningsordninger, pårørendestøtte, informasjon, opplæring og veiledning, samspill og samarbeid, forbedring av omsorgslønnsordningen, forskning og utvikling (Meld.st 29 (2012-2013), 2013).

3.2.3 Forlag om styrket pårørendestøtte i de kommunale helse og omsorgstjenestene.

Helse og omsorgsdepartementet har utarbeidet forslag til lovendring, Prop. 49 L (2016 – 2017) med forslag om styrket pårørendestøtte i de kommunale helse og omsorgstjenestene. I proposisjonen foreslås det å oppheve helse og omsorgstjenesteloven § 3-6 som omhandler omsorgslønn, og erstatte denne med en ny bestemmelse som samler og tydeliggjør kommunens ansvar ovenfor de som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.

Forslaget om den nye pliktbestemmelsen pålegger kommunen å tilby nødvendig støtte til personer som har særlig tyngende omsorgsarbeid i form av avlastning, informasjon, opplæring og veiledning, og omsorgsstønad. Prop. 49 L foreslår å endre begrepet omsorgslønn til omsorgsstønad. Dette for å synliggjøre at omsorgslønn ikke er lønn i tradisjonell forstand, vurderes det at stønad er mer dekkende begrep. Men kommunen skal fremdeles ha rett og plikt til å foreta en vurdering av hva som utgjør et nødvendig og forsvarlig tilbud til den enkelte. Det foreslås også regulert inn avlastningstiltak og informasjon, opplæring og veiledning. Vilkår for kommunens plikt er også for disse tiltakene at den pårørende har særlig tyngende omsorgsarbeid (Prop. 49 L, 2016 - 2017). Høringsinstansene til prop. 49 L var gjennomgående positive til intensjonene i forslaget. De støttet seg til målsettingen med lovendringen om å synliggjøre, tydeliggjøre og støtte pårørendes innsats (ibid.). Enkelte innspill gikk igjen i flere hørings svar. Et av disse var etterlysning av en presisering av hva som ligger i særlig tyngende omsorgsarbeid, og hva som skiller særlig tyngende fra tyngende omsorgsarbeid.

Pårørende er en mangeartet gruppe og inkluderer alt fra pårørende til barn og til barn som pårørende. Men ingen er rettslig forpliktet til å påta seg omsorgsarbeid ovenfor voksne. Dette innebærer at det offentlige bærer det fulle ansvaret for å dekke voksne personers behov for pleie, praktisk bistand og omsorg, forutsatt at personen oppfyller vilkår i loven for å motta slik bistand (Prop. 49 L, 2016 - 2017). De fleste pårørende har et ønske om å hjelpe den syke så langt det lar seg gjøre. De mobiliserer som regel sterkt (Bøckmann & Kjellebold, 2015). Lovverket har åpnet for fleksible løsninger med tanke på at noen pårørende ønsker å hjelpe sine nærmeste som har behov for praktisk bistand, pleie og omsorg. Omsorgslønn innebærer at det offentlige innvilger en ytelse for at privat hjemmebasert omsorgsarbeid skal kunne fortsette (Prop. 49 L, 2016 - 2017).

3.3 Faglig skjønn.

Det norske ordet skjønn kommer fra det norrøne ordet *skyn* og betyr ting som "omdømme, forstand, dømmekraft, vurdering og vett" (Grimen & Molander, 2008). Profesjonelt arbeid beskrives ofte som skjønnbasert. Skjønn ses på som en uomgjengelig side ved en type praksis som anvender generell kunnskap, nedfelt i handlingsregler, på enkelt tilfeller (Grimen & Molander, 2008, s. 179). Allmenne handlingsregler gir sjelden entydige konklusjoner på hva som bør gjøres i konkrete tilfeller.

Saksbehandlerne i kommunen er en av flere profesjoner som er portvakter i velferdsstaten. Deres oppgaver er blant annet å regulere tilgangen til offentlige goder (Terum, 2003). Portvaktens oppgave er å bestemme hvem som skal avvises og hvem som skal slippes inn. Som portvakt i forhold til omsorgslønn skal det også besluttes hvor mye som skal ytes i omsorgslønn. Saksbehandlerne får en rolle som forvalter, det vil si at de skal treffe vedtak på vegne av det offentlige og fungerer da som myndighetsutøver (ibid.). Omsorgslønn er en av de offentlige godene i vårt samfunn. Inngangsporten til dette godet er at oppgavene som utføres vurderes til å være særlig tyngende omsorgsarbeid av saksbehandleren som vurderer søknaden om denne tjenesten.

3.3.1 Sterkt og svakt skjønn.

Grimen og Molander viser til rettsfilosofen Ronald Dworkin. Han betrakter skjønn som et rom for frihet innhegnet av visse restriksjoner, fastsatt av myndighet. *"An area left open by a surrounding belt of restriction"* (Dworkin, sitert i Grimen og Molander, 2008, s. 181). Dworkin benytter begrepet standarder for de restriksjonene som skjønnnet må defineres i forhold til. Disse fastsettes av en særskilt autoritet og er bindende for dem som tildeles myndighet til å fatte avgjørelser på vegne av denne autoriteten. Norheim (2015) viser også til Dworkin og hans skille mellom sterkt og svakt skjønn. Svakt skjønn dreier seg om anvendelse av retningslinjer satt av en autoritet. Disse retningslinjene gir restriksjoner man må forholde seg til. Rammene viser til den rettslige reguleringen og anerkjente overordnede verdier som gjør at handlingsrommet blir lite. Sterkt skjønn oppstår når den som har beslutningsansvaret ikke er bundet av standarder eller gitte retningslinjer (Norheim, 2015). Når skjønnnet er sterkt er rammene vide og handlingsrommet stort. Det vil her være større muligheter for å ta individuelle hensyn i valg av beslutning. Mens det svake skjønnnet knyttes til de rammene, gjerne av lov eller et regelverk som definerer handlingsrommet i det enkelte tilfelle.

3.3.2 Det faglige skjønnnet i den kommunale helse og omsorgstjenesten.

Det faglige skjønnnet blir benyttet i situasjoner hvor det foreligger en type ubestemthet med hensyn til hva som vil være den beste handlingen (Norheim, 2015). Det handler også om at skjønnsutøvelsen foregår innenfor en bestemt kontekst og gitte rammer for hva det skal besluttes om, og hvem som har myndighet til å beslutte (Hanssen et al., 2015, s.22). Grimen og Molander viser til at helse og sosialarbeiderprofesjonene har sin hovedberettigelse i at de utøver faglig skjønn ved anvendelse av generell kunnskap, erfaringer og dømmekraft for å ta beslutninger om enkelttilfeller. De hevder videre at profesjonenes legitime berettigelse fordrer både et felles og overførbart kunnskapsgrunnlag som da tilegnes i utdanningen og praksis og en viss ubestemthet i anvendelsen av denne kunnskapen, som medfører et behov for dømmekraft (Grimen & Molander, 2008).

Det faglige skjønnnet er svakt i situasjoner hvor handlingsrommet er lite, der regler og retningslinjer er klare og handlingsalternativene er få (Hanssen et al.,2015).

Saksbehandlere innenfor den kommunale helse og omsorgstjenesten skal gjennom yrkesutøvelse bidra til å realisere den offentlige helse og sosialpolitikken. Rammene for den enkelte saksbehandlers yrkesutøvelse og beslutningsmyndighet er i første rekke gitt ved lovgivning (ibid.). Det vil si at rettsreglene setter rammer for hva saksbehandleren kan bestemme, men innenfor disse rammene har saksbehandler en betydelig handlingsfrihet.

3.3.3 Bakkebyråkrater.

Lipsky bruker begrepet bakkebyråkrater og referer da til yrkesutøvere som jobber direkte med mennesker og har skjønnsvurdering som en vesentlig del av jobben sin (Lipsky, 2010). Bakkebyråkratene befinner seg i et landskap preget av en rekke utfordringer, som krysspresst mellom profesjonsidealer og de begrensningene den kommunale hverdagen byr på. Lipsky påpeker videre at bakkebyråkratenes skjønnsvurdering åpner opp muligheten til å ta individuelle hensyn. Eide og Damsgaard viser i sin artikkel til at brukerne oppsøker velferdstjenestene med individuelle behov og har forventninger om å bli møtt på dette, mens bakkebyråkratene har behov for kontroll over sin arbeidshverdag. En mulig konsekvens av dette påpekes av Eide og Damsgaard (2012) er at det da kan foregå en bevegelse fra det individuelle fokuset til mer universelle og standardiserte tiltak. På denne måten kan bakkebyråkratene oppleve en større kontroll over sin arbeidshverdag. Videre hevder Eide og Damsgaard at en kan se en økende tendens til at universelle og standardiserte tiltak overtar og vanskeliggjør individrettede tiltak med den enkelte tjenestemottakers beste som primæranliggende.

3.3.4 Skjønnsperspektivet ved tildeling av omsorgslønn.

Kommunene avgjør om det skal innvilges omsorgslønn etter lov om kommunale helse og omsorgstjenester § 3-6. Denne vurderingen skal gjøres på grunnlag av en bredt anlagt skjønnsmessig vurdering (Thorbjørnsrud & Widerøe, 2009). Men kommunen står ikke helt fritt i sin skjønnsetelse. Når et spørsmål er rettslig regulert, kan ikke den enkelte yrkesutøver treffe beslutninger på grunnlag av hva saksbehandler vurderer er mest formålstjenlig. Hva som skal gjøres, av hvem, på hvilken måte og innenfor hvilke

rammer må da vurderes i forhold til rettsregler. Saksbehandler må da utøve rettsanvendelsesskjønn (Hanssen et al.,2015, s. 26).

Et viktig moment som vektlegges ved vurdering av omsorgslønn, er om omsorgsarbeidet er særlig tyngende. Dette er ikke et absolutt vilkår men et særlig tungt moment i vurderingen (Sosial og Helsedepartementet, 1998). Departementet viser i I-42/98 til en rekke faktorer som kan få betydning for det faglige skjønnnet ved vurdering om omsorgsarbeidet er særlig tyngende. Samtidig etterspørres det i høringsrunden til Prop. 49 L (2016 – 2017), en nærmere definisjon av hva som ligger i dette begrepet. Proposisjonen besvarer dette med at det som utgjør særlig tyngende omsorgsarbeid må basere seg på en vurdering av hva som ligger i den offentlige hjelpeplikten. Når det gjelder den konkrete vurderingen, vil dette måtte omfatte de oppgaver som utføres, for eksempel praktiske husholdningsoppgaver og personlig hjelp for å dekke grunnleggende behov, som mat, drikke og hygiene (Prop. 49 L, 2016 – 2017 s. 20).

4.0 METODE OG METODISKE OVERVEIELSER

I denne masteroppgaven ønsket jeg å gå i dybden av hva saksbehandlerne vektla i sitt faglige skjønn ved vurdering av omsorgslønn til nære pårørende. Det er undersøkelsens problemstilling som styrer valg av metode (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010). Kvalitative metoder søker å gå i dybden, og vektlegger betydningen, mens kvantitative metoder vektlegger utbredelse og antall (Thagaard, 2013).

For å belyse det faglige skjønnets ved vurdering av omsorgslønn var det mest hensiktsmessig å benytte en kvalitativ metode, da den kvantitative metoden ikke hadde klart å belyse dybden og betydningen som problemstillingen etterspør.

4.1 Design.

Målet med studien var å få en dypere innsikt i saksbehandleres faglige skjønn i avgjørelser om omsorgslønn. Jeg ønsket å se på hvilke begrunnelser og hensyn som ble lagt til grunn for deres avgjørelser. Målet var ikke å gi en forklaring, men en beskrivelse av prosessen eller fenomenet. Fenomenologi i kvalitativ forskning peker på en interesse for å forstå sosiale fenomener ut fra informantenes erfaring, opplevelse og forståelse (Johannessen et al., 2010). Fenomenologiske studier utforsker den mening personer tillegger sine erfaringer av et fenomen. Forskere beskriver da de trekk som er felles ved de erfaringene informantene gir uttrykk for og danner grunnlag for muligheten til å danne en generell forståelse av det fenomenet vi studerer (Thagaard, 2013).

Jeg har benyttet meg av systematisk tekstkondensering som analyseprosedyre (Malterud, 2013). Det vil si at mine intervjuer ble transkribert og jeg forholdt meg til et tekstmateriale. Tolkning av intervjutekster kan ses på som en dialog mellom forsker og tekst, hvor forsker studerer den meningen teksten formidler (Ibid.) Thagaard (2013) viser til at hermeneutikken opprinnelig var knyttet til fortolkning av mening i tekst. På bakgrunn av at jeg har min forforståelse og mine erfaringer med meg når jeg tolket den mening teksten formidlet, kan en si at denne studien har en forankring i både fenomenologisk og hermeneutisk vitenskapsteori.

4.1.1 Datainnsamlingen.

Datainnsamlingen foregikk ved at jeg benyttet meg av en vignett med etterfølgende intervju av seks saksbehandlere. En vignett er en teoretisk fremstilling av en tenkt situasjon. Metoden innebar at saksbehandlerne ble stilt ovenfor et tenkt tilfelle som de skulle vurdere og ta stilling til. Selve metoden bygger på at alle blir forelagt den samme informasjon og i den forstand var tilfellene like (Terum, 2003).

Formålet med å bruke en vignett i tillegg til intervju var for å oppnå en praktisk forankring og å gi informantene likt referansepunkt. Ved å la informantene reflektere rundt hvordan en konkret sak vil bli vurdert, ville fremstillingen bli mer forankret i virkeligheten. Terum (2003) benyttet seg av en vignettmetode for å belyse forskjeller i stønadsbeløpet mellom sosialkontor i sin studie. Han hevdet at vignettmetode var godt egnet til å studere begrunnelser for avgjørelser som ble tatt. For å belyse det faglige skjønnet i avgjørelser om omsorgslønn opplevde jeg at vignettmetoden var en hensiktsmessig inngangsport til forståelse av hva som ble vektlagt i vurderingene. I tillegg til en vignett benyttet jeg meg av et forskningsbasert intervju, som kom i etterkant av vignetten. Formålet med et forskningsbasert intervju var å registrere og fortolke muntlig informasjon om informantenes livserfaring (Lund & Haugen, 2006).

Denne fremgangsmåten med både vignett og intervju ble valgt for å øke påliteligheten i undersøkelsen når informantenes vurdering skulle analyseres. Vignetten vil ikke ha noen betydning utover en praktisk forankring i hverdagen, da informant grunnlaget var for lite til å kunne trekke noen slutninger utover dette.

4.2 Utvalg.

For å besvare min problemstilling var det mest hensiktsmessig å benytte meg av et strategisk utvalg.

Følgende inklusjonskriterier ble utarbeidet:

- Var ansatt som saksbehandler i kommunen. Hvor en av arbeidsoppgavene var å vurdere søknader om omsorgslønn.
- Har erfaring med å vurdere søknad om omsorgslønn.
- Har i anledning vurdering av omsorgslønn hatt et personlig møte med pårørende.

Det ble vurdert at inklusjonskriteriene favnet en tilfeldig saksbehandler i kommunen som saksbehandler tjenesten omsorgslønn. Dersom det hadde blitt utarbeidet eksklusjonskriterier ville ikke vurderingen av vignetten bli så forankret i virkeligheten som ønskelig. Av den grunn ble det ikke utarbeidet eksklusjonskriterier.

4.2.1 Rekrutteringsprosessen.

I utgangspunktet var det ønskelig å kunne rekruttere informanter fra tre ulike kommuner. Dette for å forfølge påstanden som kom frem i omsorgslønn, en kunnskapsoppsummering (2009), om at omsorgslønn var mer avhengig av hvilken kommune du bodde i, enn omsorgsbelastningen. Det ble foretatt tre henvendelser til tre kommuner. Det ble benyttet et utarbeidet skriv, forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt, som ble sendt ut til alle tre kommunene (vedlegg 2).

Det ene kommunen besvarte ikke forespørsel, en annen kommune avslo deltakelse i denne studien, hvor den tredje gav positiv tilbakemelding. Jeg besluttet da å benytte meg av informanter fra den ene kommunen. Omfanget og antall informanter i denne studien var for lite til at det kunne generaliseres på bakgrunn av den informasjonen som ville kommet frem i studien. Da spilte betydningen av at det kun var en kommune som lot seg rekruttere en mindre rolle.

Jeg kontaktet enten fagleder eller helse og sosialsjef ved de enkelte kontorene som saksbehandler søknader om omsorgslønn i den ene kommunen.

Jeg benyttet meg av min student e-post, fremfor min jobb e-post, for å markere et skille mellom meg som samarbeidspartner og meg som student. All kommunikasjon foregikk via denne e-posten. Leder ved kontoret forhørte seg hos sine ansatte og besvarte min henvendelse med oppgitte navn på informanter som hadde sagt seg villig til å delta. Ved

to av tilfellene var det nødvendig å etterspørre svar på henvendelsen min, da dette lot seg vente på.

Informasjonsskrivet som ble utarbeidet til informantene (vedlegg 3) tok utgangspunkt i at informantene skulle komme fra ulike kommuner, slik hensikten var ved oppstart. Alle informantene ble informert muntlig før intervju om at dette ikke lot seg gjøre og at studien ville ta utgangspunkt i kun en kommune. Alle informantene fikk mulighet til å trekke seg fra studien som følge av dette, ingen trakk seg. Det var utarbeidet et samtykkeskjema som saksbehandlerne underskrev (vedlegg 4) før intervju.

Omlag en uke før avtalt tidspunkt for intervju fikk informantene oversendt vignetten via e-post og en anmodning om å lese igjennom den og gjøre seg opp en mening om den beskrevne situasjonen.

4.2.2 Informantene.

Jeg laget avtaler med totalt seks informanter fra alle kontorene i kommunen som saksbehandlet tjenesten omsorgslønn. Da jeg selv var ansatt ved et av disse kontorene, var den ene informanten en kollega.

Ett av mine spørsmål i intervjuguiden var hvilken rolle tenker du din profesjonsbakgrunn spiller for din faglige vurdering av særlig tyngende omsorgsarbeid? Alle informanter besvarte dette spørsmål ved å uoppfordret fortelle hva deres profesjonsbakgrunn var. Av den grunn kjente jeg til at mine informanters bakgrunn var vernepleier, sosionom og sykepleier. Noe som utfra praksiskunnskap kan sies å være et representativt bilde på profesjonsbakgrunnen ved kontorer som er ansvarlige for å behandle søknader om omsorgslønn.

Jeg valgte å ikke innhente kjennetegn ved informantene. Målet var at informanten skulle ha ansvar for å vurdere søknader om omsorgslønn i sin stilling. Det vil si at erfaringsbakgrunn både i forhold til arbeidserfaring og erfaring med å vurdere omsorgslønn var ukjent. På denne måten vurderte jeg at informasjonen jeg fikk ville være mer autentisk i forhold til hvordan søkere om omsorgslønn ville fått sin sak vurdert.

Informantene hadde forberedt seg på ulikt vis. Enkelte informanter hadde lest nøye igjennom, notert ned vurderinger og lest seg opp i forhold til retningslinjer og rundskriv. Ved et av kontorene fikk jeg beskjed om å stille opp på et bestemt klokkeslett med en omtrentlig informasjon om hvem som ville være informanter. Disse informantene hadde lest igjennom vignett, men utover det var de lite forberedt på vignett som metode og hva det innebar. For noen av informantene var ordet vignett fremmed og uvant, dette tross av informasjonen som var sendt dem i forkant.

4.3 Vignett.

Vignettmetoden kan gi god innsikt i de resonnementene og argumentene som lå bak vurderingene som ble tatt og gav bedre kunnskap om vilkårene for det faglige skjønnet ved vurdering av omsorgslønn (Glaser & Lindahl, 2007).

Glader og Lindahl (2007) har foretatt en kvalitativ studie om saksbehandleres syn på hjemmetjenestene og ansvaret for omsorg for eldre i Sverige.

De benyttet seg av en vignett som innledning til intervjuene av saksbehandlerne. Glader og Lindahl vurderte at ved å la vignett være en del av undersøkelsen og være en innledning til intervju så kunne det forhåpentligvis sette i gang en tankeprosess rundt tematikken samt gi de ulike deltakerne en felles referanseramme.

Glader og Lindahl viser til Jergeby (1999) som mente at vignettmetoden var god å benytte når en skulle undersøke menneskers beslutninger og vurderinger innenfor ulike saksområder (Glader & Lindahl, 2007, s.14).

Jeg har benyttet meg av en teoretisk beskrivelse av en situasjon, hvor nære pårørende søker om omsorgslønn (vedlegg 5). Hovedpersonene i vignetten var et middelaldrende ektepar uten hjemmeboende barn. Dette for at omsorgsplikten som foreligger ved barn, ikke skulle være tilstede. Jeg fikk på den måten bedre frem det faglige skjønnet når det ikke forelå en omsorgsplikt. Jeg ønsket å se på hvordan den enkelte saksbehandler ville vurdert den aktuelle situasjonen og hvilket utfall søknaden ville fått. Et viktig moment jeg ønsket å undersøke var hvordan saksbehandlerne vurderte den psykiske belastningen når de vurderte hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid.

Selve utarbeidelsen av vignetten ble gjort i ulike faser. Jeg leste meg opp på ulike reelle saker vi hadde hatt på kontoret. Deretter ble det utarbeidet en vignett som jeg la frem i ett fagmøte på jobb. Tilbakemeldingene jeg fikk fra det møtet var at symptom bildet som jeg beskrev var svært alvorlig med en anbefaling om å moderer lidelseshistorien.

Vignetten ble etter dette revidert, slik at den beskrevne situasjonen ikke var fullt så alvorlig. Jeg benyttet meg av vignetten under et pilotintervjuet og tilbakemeldingen var da at dette på ingen måte var en klar sak i forhold til en innvilgelse eller avslag på omsorgslønn. Dette var ønskelig fra min side, da en mindre opplagt sak vil få frem mer refleksjoner og vurderinger enn klare saker i forhold hva som lå i særlig tyngende omsorgsarbeid.

4.3.1 Intervju.

Datainnsamlingen foregikk ved individuelle semistrukturerte intervju med seks informanter i tidsperioden januar / februar 2017. Det var utarbeidet en intervjuguide, hvor forskningsspørsmålene var operasjonalisert (vedlegg 6). I forkant av intervju med informanter ble det foretatt et pilotintervju av en arbeidskollega. Dette intervjuet avdekket at enkelte begrep og spørsmål ikke ble forstått på den måten jeg ønsket. Samtidig opplevde jeg at intervjuet ikke fløt på den måten jeg ønsket med frie refleksjoner og antakelser. Dette medførte en utarbeidelse av en ny intervjuguide som inneholdt flere spørsmål og oppfølgingsspørsmål.

Intervjuet var tredelt. Den første delen bestod av mer generelle spørsmål i forhold til saksbehandlernes egen erfaring og opplevelse av denne tjenesten. Hvordan de opplevde at tjenesten fungerte og mer generell vinkling på deres vurdering av hva som ligger i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid. Del to bestod av spørsmål knyttet til vignetten. Hvordan ville saksbehandlerne vurdert den, utfall og hva som i deres vurdering lå innenfor og utenfor begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid. Siste del bestod av spørsmål knyttet til deres arbeidshverdag hvor fokuset gikk mer på det faglige skjønnet, og deres tanker om den psykiske belastningen hos nære pårørende og hvilken betydning dette hadde i deres faglige skjønn.

Jeg forholdt meg til intervjuguide i den grad at alle informanter ble stilt de samme spørsmålene. Men det forekom utfyllende, utdypende og forklarende spørsmål underveis i de enkelte intervjuene.

De digitale lydopptakene ble transkribert ordrett i etterkant av intervjuene. Det ble ikke foretatt feltnotater. Dette fordi jeg ønsket at intervjusituasjonen skulle oppleves mest mulig som en jevnbyrdig samtale. De seks intervjuene resulterte i 88 sider med tekstmateriale som var gjenstand for videre tekstanalyse. For å ivareta anonymiteten til informantene ble intervjuene transkribert til bokmål og typiske sosiolektord ble oversatt, dette for å bevare anonymiteten til informantene. Etter analysen blir begrepet informant byttet ut med benevnelsen saksbehandler, dette for at fokuset skal være på fagpersonen og fagpersonens vurderinger.

4.4 Analyse.

Analysen skal være en brobygger mellom rådata og resultatene, ved at materialet blir organisert, fortolket og sammenfattet (Malterud, 2013, s. 91).

Malterud anbefaler nybegynnere til å følge en anerkjent analyseprosedyre. Systematisk tekstkondensering er en slik prosedyre. Den er inspirert av Giorgis fenomenologiske analyse og modifisert av Malterud. Denne prosedyren egnet seg for mitt formål, da jeg ønsket å benytte meg av en deskriptiv tverrgående analyse. Hvor informasjon fra ulike informanter sammenfattes og det gis rom for å se på likheter og forskjeller (ibid).

4.4.1 Analyseprosedyren.

Malterud (2013) henviser til Giorgis prosedyre, hvor analysen gjennomføres i fire trinn. Videre vil den beskrevne analyseprosedyren ta utgangspunkt i Kirsti Malteruds modifiserte modell.

1. Første trinn – helhetsinntrykk.

Dette trinnet handler om å bli kjent med det transkriberte materialet. Målet er å få et helhetsbilde og utarbeide mulige temaer som representerer det teksten handler om.

Det ble i første omgang utarbeidet følgende foreløpige temaer; *vurdering av omsorgslønn, særlig tyngende omsorgsarbeid, psykiske belastninger, retningslinjer, pengenes betydning og faglig skjønn.*

Temaene var ikke utviklet på bakgrunn av en systematisk refleksjon, men gjenspeilet et intuitivt og databasert steg i organisering av materialet.

2. Meningsbærende enheter – fra tema til koder.

På dette trinnet skilles relevant tekst fra irrelevant og vi begynner å sortere den delen av teksten som kan tenkes å belyse vår problemstilling (Malterud, 2013). Tekstmaterialet ble kodet etter de foreløpige temaene som ble identifisert i fase 1. Jeg startet med en systematisk gjennomgang av materialet for å identifisere meningsbærende enheter. Dette innebar en systematisk dekontekstualisering, hvor deler av teksten ble hentet ut fra sin opprinnelige sammenheng.

Temaene vurdering av omsorgslønn og faglig skjønn hadde likhetstrekk med hverandre og ble slått sammen til et felles tema; *faglig skjønn*. De foreløpige temaene retningslinjer og pengenes betydning hadde også likhetstrekk til temaet faglig skjønn og ble trukket inn i dette temaet. Særlig tyngende omsorgsarbeid og psykiske belastninger hadde også likhetstrekk til hverandre og ble slått sammen til et tema; *særlig tyngende omsorgsarbeid*.

Etter denne fasen stod jeg igjen med to tema; *Særlig tyngende omsorgsarbeid og faglig skjønn*.

Temaet særlig tyngende omsorgsarbeid resulterte i tre kodegruppen illustrert i tabellen under;

Tabell 1; særlig tyngende omsorgsarbeid.

Hovedtema	Kodegruppe
<ul style="list-style-type: none">Særlig tyngende omsorgsarbeid	<ul style="list-style-type: none">Spennet mellom normalomsorg og særlig tyngende omsorgsarbeidOmsorgsoppgaveneDen psykiske belastningen i særlig tyngende omsorgsarbeid

Faglig skjønn var det mest innholdsrike temaet som resulterte i tre kodegrupper, illustrert i tabellen under;

Tabell 2; faglig skjønn.

Hovedtema	Kodegruppe
<ul style="list-style-type: none">Faglig skjønn	<ul style="list-style-type: none">RetningslinjeneVanskelige vurderingerUlike forventninger

I starten var det også en kodegruppe som ble kalt pengenes betydning. Ved nærmere gjennomlesning ble denne kodegruppen underlagt vanskelige vurderinger. Årsaken til dette var at de meningsbærende enhetene hadde mye til felles med kodegruppen vanskelige vurderinger og det ble etter hvert uklart hvor den ene kodegruppen startet og den andre sluttet.

3. Kondensering – fra kode til mening.

I denne fasen ble det jobbet videre med den enkelte kodegruppen som enhet. Den enkelte kodegruppe ble gjennomlest påny og det avdekket seg ulike nyanser som beskrev forskjellige meningsaspekter (Malterud, 2013). De ulike nyansene i meningsaspektene dannet subgrupper under kodegruppene. Ut fra de enkelte subgruppene ble det laget et kondensat, et kunstig sitat i jeg-form som skulle sammenfatte innholdet fra de ulike meningsbærende enhetene innenfor en subgruppe. Deretter ble det valgt et gullisitat som best illustrerte det som var kondensert. Eksempelvis ble det under kodegruppen *ulike forventninger*, utarbeidet tre subgrupper; *et samfunnsansvar, pårørende forventninger og forventninger fra hjelpeapparatet*.

4. Fra kondensat til beskrivelse.

I analysens fjerde trinn rekontekstualiserte jeg materialet (Malterud, 2013). Med basis i de kondenserte tekstene og utvalgte sitatene ble det laget en analytisk tekst for hver kodegruppe. Denne teksten skal formidle det materialet forteller fra en utvalgt side av prosjektets problemstilling. Den analytiske teksten representerte resultatene av studien.

Avslutningsvis ble den analytiske teksten sammenlignet med det originale transkriberte materialet for å validere funnene.

En skjematisk fremstilling av analyse prosessen foreligger i tabellen under.

Tabell 3; de ulike fasene i analysen.

<p>Fase 1: Tema Særlig tyngende omsorgsarbeid.</p> <p>Fase 2: Fra tema til kode</p>	<p>Fase 3: Subgrupper. Fra kode til mening</p>	<p>Fase 4: Fra kodensat til beskrivelse.</p>
<p>Ulike forventninger.</p>		
<p>Nr 1: Jeg synes dette er kjempevanskelig... i gode og onde dager vederlagsfritt, det er noe med at det offentlige ikke skal inn å plastre over alt ubehag som livet byr på, sant, at det er litt det jeg snakket om innledningsvis trenden om at bare vi får et plaster på dette såret nå, så ser vi det i hvert fall ikke.</p> <p>Nr 2: ... men dreininger i samfunnet til at samfunnet skal ta et større ansvar for de som har utfordringer enn det det har vært før. Slikt jeg ser det. Vi spør jo våre besteforeldre om å være barnevakter ikke sant vel, vi kaller det ikke avlastning. Sant, de er hos tanter eller onkler eller på besøk hos venner, jeg kaller det ikke avlastning eller støttekontakt, sant. Det er noe med at det går fint an å bruker familie eller venner til å hjelpe seg uten at det skal være en tjeneste, uten at det skal utløse penger.</p>	<p>Samfunnskrav</p> <p>Jeg opplever at befolkningen krever at samfunnet skal kompensere for det som er litt utradisjonelt eller det ubehaget livet kan by på. Da er det plutselig blitt en rettighet at de skal ha kompensasjon for de ekstra oppgavene de har hjemme.</p> <p>Det å få hjelp av familie har også endret seg. Jeg tenker at det går fint an å bruker familie eller venner til å hjelpe seg uten at det skal være en tjeneste, uten at det skal utløse penger.</p>	<p>Informantene viser til ulike krav og forventninger til hva kommunen skal bistå med. Dette gjør seg også gjeldende når det kommer til omsorgslønn. Fire av informantene viser til at det har vært en samfunnsendring i løpet av de siste 10 årene. Det har blitt en økt forventning fra befolkningen om at samfunnet skal kompensere for det som er litt utradisjonelt eller det ubehaget livet kan by på. En av informantene trekker linjer til en holdningsendring i samfunnet. En befolkning som har blitt tydelige på hvilke rettigheter og krav de har til hjelpeapparatet. En annen informant viser til en dreining i samfunnet hvor naturlige hjelperelasjoner, nå har blitt et offentlig betalt ansvar.</p> <p>"Vi spør jo våre besteforeldre om å være barnevakter ikke sant vel, vi kaller det ikke</p>

		<p>avlastning. De er hos tanter eller onkler eller på besøk hos venner, jeg kaller det ikke avlastning eller støttekontakt, sant. Det er noe med at det går fint an å bruker familie eller venner til å hjelpe seg uten at det skal være en tjeneste, uten at det skal utløse penger.”</p>
--	--	---

4.5. Egen tilknytning til forskningsmiljøet.

Moderne vitenskapsteori avviser forestillingen om den nøytrale forskeren som ikke påvirker kunnskapsutviklingen (Malterud, 2013, s. 37). Mitt faglige ståsted og interesser, mine personlige erfaringer og motiver har hatt en avgjørende rolle for hvilken problemstilling som ble aktualisert. Spørsmålet var ifølge Malterud ikke hvorvidt forskeren påvirker prosessen, men hvordan. Videre hevdet hun at det vil være naivt å fornekte sin egen rolle i prosessen.

Jeg har kjennskap til miljøet jeg har forsket i. Jeg er selv ansatt ved et kontor som behandler blant annet søknader om omsorgslønn. Selv har jeg kun vurdert og saksbehandlet denne tjenesten en gang i løpet av 8 år. Men jeg deltar på tverrfaglige møte hvor problemstillinger tilknyttet omsorgslønn dukker opp. Etter relativ lang fartstid i feltet kan jeg muligens bli assosiert med mitt arbeidssted.

Noen av mine informanter kan av den grunn hatt en forforståelse av at jeg hadde mer kunnskaper om omsorgslønn en jeg hadde, og dette kan ha preget deres svar under intervjuet.

Min tilknytning kan være både en styrke og en svakhet. Jeg kan forstå informantenes ståsted og således identifisere meg med dem. Samtidig hadde jeg en mulighet til å kunne gjenkjenne nyanser i det som kommer frem under intervjuene som muligens ikke ville blitt fanget opp uten denne tilknytningen. På den måten har jeg klart å stille oppfølgingsspørsmål som kan ha belyst svarene bedre.

Forforståelse er den ryggsekken som vi bringer med oss inn i forskningsprosessen, før Prosjektet starter (Malterud, 2013, s. 40). Forforståelsen består av erfaringer, hypoteser, faglige perspektiv og den teoretiske referanse rammen. Min forforståelse kan være nyttig for forskningsprosessen, men kan også begrense min horisont. Min forforståelse kan være preget av min kjennskap til forskningsfeltet, som igjen kan ha påvirket hvordan jeg har tolket informantenes utsagn. Dette kan igjen medføre en begrenset evne til å lære av materialet. I følge Malterud (2013) kan dette forebygges ved at jeg har ett bevisst forhold til min forforståelse.

4.6 Forskningsetiske vurderinger.

Studien ble meldt til Norsk Vitenskapelige Datatjeneste (NSD) med referansenr 51097 og godkjent den 19.12.2016 (vedlegg 1).

Den nasjonale forskningsetiske komite' for samfunnsvitenskap og humaniora som bygger på Helsinkideklarasjonen har vedtatt forskningsetiske retningslinjer (Johanessen et al., 2010). Det er tre typer hensyn som en forsker må tenke igjennom;

Informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi; Kontakten gikk via fagleder eller helse og sosialsjef ved de enkelte kontorene. Det var utarbeidet et eget informasjonsskriv om studien som ble sendt dem via e-post. Det var fagleder eller helse og sosialsjef som rekrutterte og hadde den direkte kontakten med saksbehandlerne. Kontakten med informantene var basert på et frivillig samtykke til å delta og de var gitt informasjon om mulighet til å kunne trekke seg fra studien underveis. Denne informasjonen ble gitt både skriftlig og muntlig. En av informantene valgte å trekke seg før intervjuet var gjennomført. Alle informantene signerte på et samtykkeskjema før intervjuet.

Forskerens plikt til å respektere informantenes privatliv; Denne studien tok utgangspunkt i den faglige vurderingen ved saksbehandling av omsorgslønn. Noen av informantene benyttet eget privatliv for å eksemplifisere eller understreke vurderingsgrunnlaget sitt. Informasjonen de gav fra seg ble behandlet konfidensielt på en måte som gjør at informasjonen ikke kan identifiseres.

Forskerens ansvar for å unngå skade; De som deltar skal utsettes for minst mulig belastning. Alle intervjuene ble utført på arbeidsplassen til informantene etter deres ønske. Tidsramme var avtalt på forhånd og jeg var nøye med å overholde avsatt tid. Dette av respekt for informantenes travle hverdag. Etter hvert intervju var det åpning for at informantene kunne ta opp emner innenfor problemområdet som de opplevde ikke var blitt belyst eller om det var noe de ønsket i ettertid å utdype nærmere. Dette både for å avrunde på en mer naturlig måte, men også for å forhindre at informantene skulle frykte at de skulle bli misforstått eller angre på formuleringer under intervjuet.

4.7 Metodisk overveielse og studiens troverdighet.

Reliabilitet viser til forskningsresultatenes konsistens og troverdighet. Det sees ofte i sammenheng med spørsmålet om hvorvidt et resultat kan reproduseres på andre tidspunkt av andre forskere (Kvale og Brinkmann, 2015). I denne oppgaven ble det valgt å benytte en vignett i tillegg til intervju, dette for å oppnå en praktisk forankring i virkeligheten, samtidig som det gav informantene lik referanseramme. Dette ble gjort for å øke påliteligheten i oppgaven når utsagnene og vurderingene fra de ulike informantene ble sammenlignet og analysert. En innvending mot denne metoden er at bruk av vignett kan skape en kunstig situasjon. Samtidig kan en også hevde at vignettmetoden produserer andre avgjørelser enn dem som blir fattet i det virkelige liv, og da særlig føre til mer sjenerøse vedtak (Terum, 2003). Dette fordi en ikke må stå til ansvar for avgjørelsene ovenfor en leder eller lignende. Under intervjuene kom det frem at det var nødvendig med mer informasjon enn det som ble beskrevet i vignetten. Det ble allikevel vurdert at vignetten gav en pekepinn i forhold til hva som ble vektlagt i informantenes faglige skjønn ved vurdering av vignetten.

Det ble ikke utarbeidet eksklusjonskriterier i forhold til informanter, årsaken til dette var at det var ønskelig å oppnå mest mulig autentisk vurdering i forhold til den praktiske hverdagen. Det vil si at det var ønskelig at vurderingen ble utført av en saksbehandler som jobbet med dette i sin hverdag, slik at vurderingen ville samstemme mest mulig med hvordan søkere ville fått sin sak vurdert.

De ulike kontorene var organisert ulikt. Noen av mine informanter jobbet kun med barn og hadde sin erfaringsbakgrunn knyttet til vurdering av omsorgslønn til barn, andre jobbet kun med eldre, mens noen jobbet med alle aldersgruppene. Vignetten ble utarbeidet i forhold til omsorgslønn for voksne. Muligens ville jeg kunnet spisset oppgaven mer og klart å konkretisert særlig tyngende omsorgsarbeid enda mer, dersom jeg i inklusjonskriteriet hadde tatt med at de skulle hatt erfaring med vurdering av omsorgslønn for voksne. Samtidig var saksbehandlere til hele aldersspennet representert i denne oppgaven. I følge Malterud (2013) kan et strategisk utvalg bidra til å styrke påliteligheten på resultatnivå fordi problemstillingen belyses fra ulike sider.

Under intervjuene kom det frem at enkelte kontor hadde utarbeidet egne retningslinjer ved kontoret, de gikk alltid to saksbehandlere på hjemmebesøk når de skulle kartlegge en situasjon for omsorgslønn. Et annet kontor drøftet alltid søknader om omsorgslønn i fagmøter internt på kontoret. Jeg intervjuet den enkelte saksbehandler og fikk dens vurdering av vignetten. Det må tas hensyn til at selve vurderingen av vignetten i forhold til innvilgelse eller avslag på omsorgslønn, kunne fått et annet utfall om informanten hadde drøftet saken med en annen saksbehandler eller i fagmøte i forkant av intervju. Mine funn vil dermed kun være basert på den enkelte saksbehandler sitt faglige skjønn.

En nøyaktig transkribering og en gjennomarbeidet analyse styrker studiens pålitelighet (Malterud, 2013). Basert på lydopptak ble det transkribert 88 sider tekstmateriale. Dette materialet ble analysert ved hjelp av en anerkjent prosedyre for tekstkondensering. For å konkretisere analyseprosessen ble materialet satt inn i en skriftlig modell og belyst i metodekapittelet under punktet 4.4 analyse.

Kvale og Brinkmann (2015) viser til at validitet handler om metoden er egnet til å undersøke det den skal undersøke. Vignett som metode er svært egnet til å undersøke saksbehandlers faglige skjønn ved vurdering av omsorgslønn. Dette fordi vignetten medfører en konkret situasjon som saksbehandlerne skal ta stilling til og vurdere. En får da bedre frem det faglige skjønnet i beslutningene. Validiteten er knyttet til tolkningen av data (Thagaard, 2013). I kapitelet hvor funnene vil bli presentert, vil tolkningen blir illustrert ved direkte sitater fra intervjuene. Dette styrker validiteten i tolkningen.

5.0 FUNN

Studiens funn ble gruppert inn i to tema basert på analysen av datamaterialet, særlig tyngende omsorgsarbeid og faglig skjønn. Til tross for at disse temaene er knyttet til hverandre, behandles de i dette kapitlet i to separate deler. Dette kapitlet starter med en gjennomgang av begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid og går deretter over på hva som vektlegges i det faglige skjønnet til saksbehandlerne ved vurdering av omsorgslønn.

5.1 Saksbehandleres vurdering av hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid.

Et av hovedtemaene som ble etterspurt under intervjuene var hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid, når en vurderer en søknad om omsorgslønn. Tre kodegrupper synliggjorde dette, som illustreres i tabellen nedenunder.

Tabell 1; særlig tyngende omsorgsarbeid.

Hovedtema	Kodegruppe
<ul style="list-style-type: none">Særlig tyngende omsorgsarbeid	<ul style="list-style-type: none">Spennet mellom normalomsorg og særlig tyngende omsorgsarbeidOmsorgsoppgaveneDen psykiske belastningen i særlig tyngende omsorgsarbeid.

5.1.1 Spennet mellom normalomsorg og særlig tyngende omsorgsarbeid.

For å kunne vurdere hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid tok saksbehandlerne utgangspunkt i hva de vurderte som normalomsorg. En saksbehandler uttrykket at normen var ikke at alle skulle kunne leve et såkalt normalt liv, det måtte være noe som lå langt utover det spennet i forhold til hva som var normalt. En annen saksbehandler graderte mellom oppgaver som lå under normalen og oppgaver som lå utenfor normalen, mens særlig tyngende omsorgsarbeid lå langt utenfor normalen. Flere av saksbehandlerne trakk frem at overvekten av omsorgsarbeidet hørte inn under

normalomsorg, hvor en saksbehandler beskrev det på følgende måte, *"det er ganske mye som ligger under den daglige donten i forhold til det som ligger under særlig tyngende"*

En saksbehandler viste til at normalomsorgen innebar slitasje, livet og hverdagen bød også på slitasje. For at oppgaver skulle bli vurdert til å ha ligget utenfor normalomsorgen måtte det være oppgaver som lå langt utover den hverdagslige slitasjen, noe som dette sitatet illustrerer:

"... Og så tenker jeg at det må være noe som strekker seg enda mer utover det som handler om at det er naturlig å hjelpe hverandre i en familie og det som handler om at vi i enhver familie er avhengig av å bidra ovenfor hverandre og Norge har tuftet sine verdier på at vi skal stille opp for hverandre."

5.1.2 Omsorgsoppgavene.

Saksbehandlerne trakk frem at det var enkelte oppgaver som skilte seg tydeligere ut til å ligge under begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid. Dette var oppgaver som ble definert som pleieoppgaver og gjerne hørte inn under det som hjemmesykepleien skulle ha utført. Det var enighet blant saksbehandlerne om at dette var oppgaver som ikke hørte hjemme i en normal relasjon. *"Du skal slippe å stelle og pleie din syke ektefelle"*, hevdet en av saksbehandlerne. Det var også enighet om at det var andre oppgaver som det var forventet at en utførte for hverandre. Dette var de mer praktiske husholdsoppgavene, som matlaging og rengjøring. *"Om en lager middag for en eller to, om en vasker halve gulvet eller hele gulvet, så er ikke det særlig tyngende omsorgsarbeid"*, hevdet en av saksbehandlerne.

Men skillet mellom oppgaver som var vurdert til å være særlig tyngende og oppgaver som ble vurdert til å falle utenfor dette begrepet var ikke så kategoriske som beskrevet ovenfor. Dette kom til syne når saksbehandlerne gikk mer konkret inn på de enkelte husholdsoppgavene.

"hvis du må skifte sengetøy eller klær mange ganger til dagen, sengetøy hver dag, for eksempel, så kan det være særlig tyngende, det er ikke vanlig å skifte sengetøy hver dag. Da ser du jo litt på hyppigheten, så der tenker jeg det kan bli særlig tyngende."

Da var det hyppigheten som avgjorde om omsorgsarbeidet ble vurdert som særlig tyngende og ikke selve oppgaven.

Varigheten på omsorgsarbeidet spilte en avgjørende rolle for saksbehandlerne vurdering, hvorav tre saksbehandlere trakk det frem helt konkret. Omsorgsoppgaver av kort varighet ble ikke vurdert til å være tyngende, mens oppgaver av lengre tidsperspektiv ble vurdert til å være særlig tyngende. Tidsperspektivet som ble benyttet i vignetten var ikke av tilstrekkelig varighet til å bli vurdert som særlig tyngende omsorgsarbeid, slik dette sitatet viser;

"...men varighet, vi har noen holdepunkter som er enkle, sjekk, sjekk, sjekk som vi skreller litt vekk først og det med varighet er et enkelt holdepunkt, jeg tenker fire måneder er ikke snakk om et varig behov..."

Når oppgavene ble gjentakende og repeterende mente to av saksbehandlerne at det var grunnlag for å kunne si at omsorgsarbeidet var særlig tyngende. En av saksbehandlerne illustrerte dette ved å se på sin egen hjemmesituasjon,

"Hvis det var at min 14 åring var helt i ørskan en dag og jeg måtte bistå litte grann for å finne frem klær og omtrent tre det på for at det skal gå fort når de skal komme seg ut døren, så ville jeg ikke sagt at dette er særlig tyngende, da det var noe som var akkurat der og da, men hvis det blir gjentakende og repeterende over tid så ville jeg sagt at det er særlig tyngende."

Tidspunktet for når oppgaven ble utført var noe alle saksbehandlerne vektla. Innebar omsorgsarbeidet at omsorgsgiver måtte stå opp om natten for å utføre oppgaven var det særlig tyngende.

En av saksbehandlerne uttrykket det slikt;

”Det er forventet at du skal få lov til å sove, du skal få nødvendig hvile og dersom en ikke får det heller så går det utover det en kan forvente at et familiemedlem gjør.”

En annen saksbehandler påpekte at det var en forutsetning at arbeidet måtte utføres på dette tidspunktet. Dersom omsorgsgiver våknet i løpet av natten for å sjekke om vedkommende hadde det bra, uten at dette var nødvendig, ble det ikke vurdert til å være særlig tyngende.

5.1.3 ”... Det mentale, det tenker jeg vi ikke betaler for...”

Alle seks saksbehandlerne var enige i at den psykiske belastningen ved særlig tyngende omsorgsoppgaver var vanskelig å vurdere. Den psykiske belastningen var uklar i sin betydning. For å klare å fange opp det psykisk belastende omsorgsarbeidet, hadde saksbehandlerne behov for å kunne henge det på noe konkret og målbart. Nattevåk var i utgangspunktet noe som ble trukket frem både som fysisk og psykisk belastende hos saksbehandlerne. En av informantene som valgte å knytte nattevåk opp til psykisk belastende omsorgsoppgave beskrev det slik;

” Men, den psykiske belastningen, den er vanskelig å måle, da tenker jeg at det må jo være hvis det er omfattende våkenetter. Det må gjerne være noe som er knyttet til konkrete situasjoner. Hvor en da utløser omsorgslønn”.

Omsorgsoppgaver som handlet om å måtte være tilstede for den andre, at pårørende opplever engstelse og redsel ved å være i omsorgssituasjonen, var mindre konkret og vanskeligere å tidfeste. Det bemerkes av en saksbehandlerne på denne måten;

”Det ansvaret hun sikkert kjenne på i forhold til det å stadig måtte være hjemme og ikke kan gjøre andre ting, hvordan måler du det i neste omgang?”

Oppgavene som ble vurdert som psykisk belastende ble også vurdert opp mot varighet og omfang slik de mer fysisk belastende oppgavene ble vurdert. I forhold til vignetten anså de fleste saksbehandlere det som en psykisk belastende situasjon, når konen var tilstede og bistod under hans epileptiske anfall. Derimot vurderte saksbehandlerne dette

ulikt ut i fra hyppigheten av disse situasjonene. En saksbehandler vurderte hyppigheten til å være så høy og situasjonene så belastende at det var grunn til å innvilge omsorgslønn. De fleste andre var enig i at hyppigheten på anfallene var lav, til tross for at situasjonen var psykisk belastende, var den ikke hyppig nok til at det fikk uttelling som psykisk belastende. Det var ulike meninger i forhold til om den psykiske belastningen kvalifiserer for omsorgslønn i det hele tatt. *"Dette mentale, vi kan ikke betale for det mentale de har på en måte."*

En annen saksbehandler bemerket det på denne måten;

"Jeg tenker den psykiske belastningen og slitasjen er ikke lett å måle, nei..., jeg vet ikke om vi kan, jeg vet ikke om omsorgslønn er ment for å gi i en slik situasjon heller..."

En annen saksbehandler vurderte at hun ville gitt uttelling for den psykiske belastningen i vignetten og uttalte vurderingen sin på denne måten;

"...så er hun redd i en time, bare sånt hypotetisk. Og i tillegg så får hun ikke sove så, ja... jeg ville tenkte noen timer jeg altså, absolutt. Om jeg skisserte det noe her...ja, jeg gjorde det."

Det var enighet blant alle saksbehandlerne at den fysiske belastningen blir vektlagt mer i vurderingen enn den psykiske. Årsaken til dette var at den fysiske belastningen var lettere å forholde seg til og lettere å måle. *"... det er vanskeligere å beskrive den psykiske belastningen enn den fysiske. Det er ofte det en henger seg opp i fordi det er så konkret..."*

Saksbehandlerne viste til at den psykiske belastningen var så variabel og dermed vanskelig å måle. En saksbehandler hevdet at den psykiske belastninger var en følelse, det var vanskelig å måle en følelse, mennesker hadde ulike smerteterskel og opplevde belastningene ulikt.

” Det å måle en følelse på hva som blir slitsomt for deg og hva som blir slitsomt for meg, liksom hvor går grensene, vi har jo ulike... ja, det er vanskelig å måle, det handler jo også om det som handler om livet, vi har ulike utfordringer.”

Konkretisering av det tyngende omsorgsarbeidet var viktig, dersom saksbehandlerne ønsket å få uttelling på det. Var omsorgssituasjonen kun basert på psykiske belastninger var sannsynligheten stor for å få avslag. En av saksbehandlerne hadde opplevd i samarbeidsmøter at kollegaer ikke tok den psykiske belastningen med i vurderingen. Den psykiske belastningen ble redusert til en følge av den fysiske belastningen. Skulle det psykiske omsorgsarbeidet få uttelling måtte saksbehandlerne ha gode argumenter når omsorgslønn ble drøftet i fagmøter. Videre hevdet de fleste saksbehandlerne at det psykisk belastende omsorgsarbeidet måtte i tillegg kunne knyttes opp til konkrete og målbare oppgaver. Slik dette sitatet viser;

” Jeg merker når vi i kontoret drøfter dem hvor det er den psykiske belastningen som er det som er mest fremtredende så er det større sjanse for at de får avslag enn de som har fysisk belastende omsorgsoppgaver, fordi en klarer ikke å ta tak i det, det er ikke håndfast nok. Vil du at vedkommende skal få omsorgslønn må du konkretisere det på et eller annet vis.”

5.1.4 Oppsummering av funn knyttet til temaet særlig tyngende omsorgsarbeid.

Saksbehandlerne i denne studien hadde ganske lik forestilling i forhold til hva de vurderte som særlig tyngende omsorgsarbeid. I hovedsak ble oppgaver som gikk under pleie, vurdert til å være særlig tyngende omsorgsarbeid. De mer praktiske husholdsoppgavene var oppgaver det var forventet at en utførte for hverandre. Men skillet var ikke kategorisk, og var også avhengig av tidsperspektivet. Den psykiske belastningen i særlig tyngende omsorgsarbeid viste større ulikhet i vurderingene til saksbehandlerne. Det var ulik oppfattelse om psykisk belastende omsorgsarbeid i det hele tatt kvalifiserte for omsorgslønn. Alle saksbehandlerne viste til at det var et lite anvendelig begrep og vanskelig å måle.

5.2 Faglig skjønn.

Det andre hovedtemaet som kom frem under analysen handlet om faglig skjønn ved vurdering av omsorgslønn. Tre kodegrupper synliggjorde dette, som illustreres i tabellen nedenunder.

Tabell 2; faglig skjønn.

Hovedtema	Kodegruppe
<ul style="list-style-type: none">Faglig skjønn	<ul style="list-style-type: none">RetningslinjeneVanskelige vurderingerUlike forventninger

5.2.1 Retningslinjene og rom for faglig skjønn.

Saksbehandlerne uttrykte ulik holdning til retningslinjene og kriterienes betydning for deres faglige skjønn. Retningslinjene kunne oppleves både som rigide, men også som et redskap for vurderingen. Gjennomgående i studiene viste saksbehandlerne til at begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid som er inngangsporten til omsorgslønn var et vanskelig begrep å forholde seg til. Noen av saksbehandlerne opplevde av den grunn retningslinjene og kriteriene som gode redskaper å benytte i vurderingsprosessen. Dette trekkes frem av en av saksbehandlerne på denne måten;

"Jeg synes at jo mer slike ting det er så vi kan veie det opp mot, jo enklere er det, jo bedre er det, faktisk. Alltid trygt og godt å ha noe skrevet som ligger bak og støtter opp om det du vurderer eller som du kan måle ut i fra det du vurderer."

Retningslinjene gjorde vurdering av omsorgslønn til noe mer håndfast og konkret for saksbehandlerne. Men samtidig ble det påpekt av en av saksbehandlerne at retningslinjene sier noe om hva de skal vurdere og se etter, men ikke hvordan de skal vurdere hva som særlig tyngende omsorgsarbeid.

En av saksbehandlerne trakk frem at retningslinjene aldri ville kunne favne alle saker, da det var stor variasjon mellom dem. Retningslinjene kunne da bli for skjematisk og rigide i forhold til anvendelse av faglig skjønn i vurderingen.

” Vi står fritt i kommunen til å lage egne retningslinjer og de har blitt litt låst. Det er et beregningssystem som ja, litt fratrukk, ja..det kan bli litt skjematisk, men samtidig skal det være en hjelp. Men det er ingen sak som er lik, det er ofte., selv om en prøver så godt en kan og lage en norm for og retningslinjer for omsorgslønn så er det aldri likt.”

Videre ble det hevdet at retningslinjene kunne medføre at det ble vanskelig å benytte seg av et helhetsbilde på situasjonen. Dette ble eksemplifisert med saker hvor det var flere barn med spesielle behov, hvor de ikke hadde innvilget rett sats på hjelpestønad. Helhetsbilde av situasjonen slik saksbehandleren vurderte det, tilsa at det forelå særlig tyngende omsorgsarbeid, men kravene i retningslinjene var ikke innfridd til å få innvilget omsorgslønn.

Som tidligere nevnt er et av hovedvilkårene i retningslinjene at hjelpestønad fra NAV skal være innvilget eller med stor sannsynlighet bli innvilget. Alle saksbehandlerne trakk frem betydningen av hjelpestønad i vurderingsprosessen ved omsorgslønn. Men de hadde ulik opplevelse av den betydningen hjelpestønnen hadde fått for deres faglige skjønn ved vurdering av omsorgslønn. Noen saksbehandlere hevdet det var greit å ha et konkret vilkår som fungerte som portvakt for tjenesten omsorgslønn. *”Hvis en ikke har hjelpestønad så kvalifiserer en ikke for omsorgslønn. Det er kort og godt slik i vår kommune.”*

Andre saksbehandlere syntes hjelpestønad har fått for stor betydning og slik begrenset deres faglige skjønnutøvelse, slik dette sitatet viser;

”... det står nesten uthevet og med gul skrift, det er på en måte en av de få knaggene vi har når vi vurderer omsorgslønn, derfor blir den for viktig i forhold til vår faglige vurdering...”

5.2.2 Vanskelige faglige vurderinger og kravet om ulike kunnskapsformer.

I de tilfellene saksbehandlerne klarte å veie den faglige vurderingen opp mot noe som var konkret og målbart, opplevde de å ta en riktigere avgjørelse. De fysiske oppgavene som tradisjonelt falt inn under pleie, opplevdes som mer håndterbart for saksbehandlerne. Disse oppgavene kunne måles i tid og var konkrete i sin utforming. Noen av saksbehandlerne viste til at tidligere var omsorgslønn forbeholdt omsorgsarbeid i tilknytting til fysisk funksjonshemmede, hvor behovene var mer konkrete. I de senere år har omsorgslønn blitt åpnet opp for andre brukergrupper hvor omsorgsoppgavene er mer diffuse. Saksbehandlerne opplevde da at det er vanskeligere å vite hva som skulle vektlegges i vurderingene og hvordan belastningen skulle måles.

"Altså, er det tyngende når du må sende folk videre i en prosess hele tiden, er det tyngende at de tar lang tid å spise, er det tyngende at du må motivere dem hele tiden, hele tiden være strukturert, det er en kjempe utfordringer i forhold til hvor mye tid vi skal avsette. Vi bruker mye tid i vedtaksmøtene på hvor mye tid vi skal utmåle... på skjønn..."

Saksbehandlerne etterlyste hvordan de skulle vurdere hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid og hva som skulle vektlegges i deres faglige skjønn. Dette var krevende vurderinger som det ble avsatt tid til å drøfte i fellesskap. Videre fortalte de om utfordringer med å ta de gode og riktige vurderinger i forhold til omsorgslønn. På den ene siden skulle de vurdere om omsorgsgiver var den som var best egnet til å gi omsorg. I mange tilfeller var omsorgslønn den eneste tjenesten familien hadde innvilget. Det medførte at det var få andre samarbeidspartnere å drøfte situasjonen med. Saksbehandlerne opplevde da omsorgslønn som et lukket system, hvor omsorgsarbeidet ble utført innenfor husets fire vegger, hvor saksbehandler ikke hadde innsyn.

"Hvis personen er i en slik forfatning at han ikke kan gi et reelt bilde av hvilke ønsker en har selv, enten på grunn av kognitiv svikt eller at han har blitt så kraftløs, eller at han er så syk at han ikke orker å ta den kampen, så kan det være ganske fatalt hvis den som gir omsorgen ikke gir omsorgen på rett måte."

En av saksbehandlerne trakk frem erfaringskunnskapen i det faglige skjønnet. Saksbehandleren viste til at de fleste arbeidskollegaene hadde flere års arbeidserfaring, ingen var nyutdannet i en slik stilling, ble det hevdet. Saksbehandlerne baserte sitt faglig skjønn også på tidligere erfaringer. Disse erfaringene trakk saksbehandlerne veksel på når de skulle vurdere en søknad om omsorgslønn. Ulike erfaringer spilte inn, og et av temaene som ble trukket frem av de fleste saksbehandlerne var pengenes betydning når det kommer til omsorgslønn. *"...vi tilbudte andre tjenester, så kom det frem at det var ikke det de var på jakt etter, de var på jakt etter penger...."*

Pengene hadde både en motiverende og kompenserende side for søkerne av omsorgslønn, slik saksbehandlerne så det. Saksbehandlerne brukte ord som kompensasjon, honnør, positiv godtgjørelse, en anerkjennelse når de beskrev omsorgslønnens positive sider. Samtidig ble det uoppfordret trukket frem av fire saksbehandlere at de så en trend i samfunnet med at penger skulle lappe på mye, det var ikke lenger kvaliteten på tjenesten som stod i fokus, men omfanget av tjenesten og for noen var omsorgslønn en ren inntektskilde.

En saksbehandler hadde erfaring med at omsorgslønnen hindret ordinær yrkesdeltakelse.

"Ulempen kan være at de ikke tar imot annen hjelp, at de kun tar imot den fordi det er en kjærkommen inntekt og det gjør at det... gjelder kanskje for familier med annen kulturell.. innvandrerbakgrunn, at for dem blir det en inntektskilde så gjør at det er vanskelig for pårørende å komme ut i arbeid, ja, jeg tror det.."

Som en følge av at omsorgslønn også var en inntektskilde opplevde saksbehandlerne at det kunne være vanskelig å avslutte. Det vil si at det var vanskelig å få inn andre tjenester når en først innvilget omsorgslønn. Årsaken til dette var at en reduksjon i omsorgsarbeid også innebar en reduksjon i lønn. Saksbehandlerne viste da til at pengene kunne da være mer styrende enn å gi god omsorg.

"Vi har erfaring med at det gjør at bruker ikke tar imot andre tjenester vi vurderer er mer hensiktsmessige. Og så kan det være at vi sliter ut den andre, den som gir"

omsorgen, så har du plutselig to som trenger tjenester. Det er en viktig del av vurderingen, om det er lurt at den skal få ansvaret med å gi omsorg, fremfor at vi kan gi andre tjenester”.

Saksbehandlerne var samstemte i at omsorgslønn som en kompensasjon for omsorgsarbeid som skulle vært utført av kommunen var en god tjeneste. Pårørende ble sett og det arbeidet de utførte i familien ble verdsatt. Inntekten kunne være en motivasjon i seg selv som gjorde at pårørende klarte å stå lengre i omsorgsarbeidet.

5.2.3 Ulike forventninger.

Saksbehandlerne viste til ulike krav og forventninger til hva kommunen skulle bistå med. Dette gjorde seg også gjeldende når det kom til omsorgslønn. Flere av saksbehandlerne opplevde at det har vært en samfunnsendring i løpet av de siste 10 årene. Det hadde blitt en økt forventning fra befolkningen om at samfunnet skulle kompensere for det som var litt utradisjonelt eller det ubehaget livet kunne by på. En av informantene trakk linjer til en holdningsendring i samfunnet. En befolkning som hadde blitt tydelige på hvilke rettigheter og krav de hadde til hjelpeapparatet. En annen saksbehandler viste til en dreining i samfunnet hvor naturlige hjelperelasjoner nå hadde blitt et offentlig betalt ansvar. Dette ble illustrert ved å sammenligne med egen situasjon, som dette sitatet viser;

”Vi spør jo våre besteforeldre om å være barnevakter ikke sant, vi kaller det ikke avlastning. Sant, de er hos tanter eller onkler eller på besøk hos venner, jeg kaller det ikke avlastning eller støttekontakt. Det er noe med at det går fint an å bruker familie eller venner til å hjelpe seg uten at det skal være en tjeneste, uten at det skal utløse penger.”

Alle saksbehandlerne hadde opplevd at det var et stort gap mellom hva pårørende opplevde som særlig tyngende omsorgsarbeid og hva hjelpeapparatet vurderte under dette begrepet. Dette gjorde seg også gjeldende når det kom til vurderingen av antall timer.

"Jeg pleier alltid å ha med meg kriteriene for omsorgslønn når jeg går hjem. Fordi det står ganske tydelig hvordan vi håndtere det her i kommunen og hva vi regner som tyngende og så få dem til å anslå tidsbruken. Da opplever vi ofte at de stusser, det som er vanskelig, kanskje er ikke det de opplever som hyppig eller langvarig, så hyppig alikevel, men da får du speilet dem litt på det."

Saksbehandlerne opplevde også at det var forventninger fra andre i hjelpeapparatet som ikke samsvarte med realiteten for innvilgelse av omsorgslønn. Dette ble opplevd som utfordrende, da råd fra andre i hjelpeapparatet gav søkerne forhåpninger om å få en tjeneste. Da ble det slik en saksbehandler uttrykte det, den enkelte saksbehandlers oppgave "å helle isvann i årene" på dem. Da må saksbehandlerne informere om at søker ikke fyller vilkår for innvilgelse av omsorgslønn, til tross for anmodning fra andre i hjelpeapparatet om å søke om denne tjenesten. Saksbehandlerne etterlyste en bedre kommunikasjon fra andre i hjelpeapparatet, slik dette sitatet viser;

"Det hadde vært så greit om de bare kunne tatt en telefon og hatt en diskusjon med oss, om det i utgangspunktet var aktuelt, så hadde en ikke kastet blå i øynene på dem som søker."

Den personlige kompetansen og egne verdier har også betydning for vurdering av omsorgslønn. Noen av saksbehandlerne viste til og sammenlignet med egen situasjon når de skulle belyse sitt vurderingsgrunnlag. Utsagn som "hadde det vært min mann", eller "hadde det vært min 14 åring", benyttes for å eksemplifisere vurderinger i forhold til hva som ligger i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid. En av saksbehandlerne uttrykker seg slik; "...en drar jo med seg det en har vokst opp med..." Saksbehandlerne hadde et bevisst forhold til at egne verdier hadde betydning for det faglige skjønn og vurderte at dette var en av årsakene til at det var ulik vurdering av omsorgslønn.

"Jeg tror nok at det som handler om skjønn er ulikt. Fordi vi er ulike personer og det som handler om skjønnsutmåling av en tjeneste, det er vanskelig å få til helt likt..."

5.2.4 Oppsummering av funn knyttet til temaet faglig skjønn.

I forhold til det faglige skjønnet trakk saksbehandlerne frem ulike sider som de opplevde var utfordrende og vanskelig. Funnene er ikke like homogene i forhold til det faglige skjønnet, som det tidvis var i forhold til særlig tyngende omsorgsarbeid. Noen av saksbehandlerne opplevde retningslinjene som et redskap, mens andre opplevde dem som rigide. De ulike sidene ved omsorgslønn ble belyst av saksbehandlerne men med ulik vektning. Noen av saksbehandlere trakk frem de ulike forventningene fra pårørende og samarbeidspartnere, andre trakk frem de negative sidene ved omsorgslønn i forhold til manglende arbeidsdeltakelse og vanskeligheter for å kunne sette inn andre tjenester.

6.0 DISKUSJON

Bakgrunnen for denne studien var kunnskapsoppsummering som viste til at omsorgslønn var mer avhengig av hvilken kommune en bor i, enn selve omsorgsbelastningen (Thorbjørnsrud & Widerøe, 2009). Inngangsporten til omsorgslønn er at omsorgsarbeidet som utføres blir vurdert til å være særlig tyngende omsorgsarbeid. Dette kapitlet tar utgangspunkt i funnene, presentert i kapitel 5 og ser dem opp mot studiens problemstilling som er, hva vektlegger saksbehandlere i sitt faglige skjønn ved vurdering av omsorgslønn til nære pårørende.

Diskusjonen tar utgangspunkt i saksbehandlernes faglige skjønn i forhold til hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid. Deres vurderinger vil ses i lys av tidligere teoretiske bidrag til dette emnet. Videre vil diskusjonen pensle inn på saksbehandlernes vurdering av den psykiske belastningen i særlig tyngende omsorgsarbeid. Den siste delen av dette kapitlet vil ta for seg hva som ble vektlagt i saksbehandlernes faglige skjønn ved vurdering av omsorgslønn. Noe av vurderingsgrunnlaget som blir belyst i denne diskusjonen vil være med utgangspunkt i vignetten. Dette medfører at det kan komme frem nyanser som ikke ble belyst i kapitel 5.

6.1 Særlig tyngende omsorgsarbeid.

De fleste saksbehandlerne i denne studien opplevde at det var vanskelig å vurdere hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid. Begrepet var vanskelig å bryte ned til noe håndterbart når saksbehandlerne stod ovenfor en konkret omsorgssituasjon som skulle vurderes. I Prop. 49 L (2016 – 2017), styrket pårørende støtte, blir det fremmet forslag om en lovbestemmelse som samler og tydeliggjør kommunens plikter ovenfor pårørende med særlig tyngende omsorgsarbeid. Tiltakene som blir regnet opp i bestemmelsen er i all hovedsak en videreføring av dagens ordning, kommunen skal fremdeles foreta en vurdering av hva som er nødvendig og et forsvarlig tilbud til den enkelte (Prop. 49 L, 2016 - 2017). Den nye bestemmelsen retter seg mot pårørende som har et særlig tyngende omsorgsarbeid. Under høringsrunden ble det etterlyst en presisering av hva som ligger i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid, og hva som skiller særlig tyngende omsorgsarbeid fra tyngende omsorgsarbeid. Det ble påpekt fra

høringsrunden, da særlig fra Stavanger kommune, at den manglende presiseringen medførte et begrep som var vanskelig å anvende i den praktiske hverdagen. Begrepet kan også variere ved at oppfatninger av hva som ligger i dette begrepet kan være ulik fra person til person. Funnene i denne studien viser også til et behov for en tydeliggjøring av hvordan en skal vurdere hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid, særlig i forhold til det psykisk belastende omsorgsarbeidet.

6.1.1 Spennet mellom normalomsorg og særlig tyngende omsorgsarbeid.

Saksbehandlerne i denne studien beskrev en tredeling i forhold til særlig tyngende omsorgsarbeid. Det var omsorgsarbeid som ble definert som normalomsorg, det var omsorgsarbeid som lå utenfor normalomsorgen og det var omsorgsarbeid som lå så langt fra normalomsorg at det kom inn under særlig tyngende omsorgsarbeid. Det var omsorgsarbeidet innenfor den siste kategorien som kvalifiserte for omsorgslønn. Samtidig kunne oppgaver som lå innenfor de andre kategoriene, også bli særlig tyngende omsorgsarbeid, dersom de kvalifiserer i forhold til krav til hyppighet, omfang og tidspunktet for utførelsen. Skillene mellom de ulike kategoriene var ikke kategoriske, men utflytende. Det å vaske tøy for sin ektefelle var omsorgsarbeid som lå under normalomsorg, det var ikke særlig tyngende å vaske din ektefelles klær sammen med egne klær. Men dersom ektefellen hadde en sykdom eller funksjonsnedsettelse som medførte hyppig klesskift og klesvask og ikke var i stand til å kunne utføre denne oppgaven selv, hevdet enkelte saksbehandlere at dette kunne komme inn under definisjonen særlig tyngende omsorgsarbeid.

Kari Wærness benytter begrepene personlig tjenesteyting og omsorgsarbeid når hun differensierer omsorg som begrep (Wærness, 1996 og 1999). Hun har et relasjonelt perspektiv på omsorg, hvor relasjonens karakter har en avgjørende betydning. Personlig tjenesteyting baseres på et gjensidighetsforhold mellom voksne friske mennesker og handler om å gi og ta, hvor omsorgen "veier hverandre opp". Dette er oppgaver som ligger innenfor normalomsorgen. Forskjellen mellom personlig tjenesteyting og omsorgsarbeid går ikke på innholdet av arbeidet, men på hvem og hvilken posisjon mottaker av omsorgen har. Hvor saksbehandlerne i denne studien var opptatt av selve omsorgsoppgaven i sin vurdering av særlig tyngende omsorgsarbeid, var Wærness mer

opptatt av relasjonens betydning. Relasjonens betydning i forhold til status ble ikke belyst av saksbehandlerne i denne studien. I følge Wærness er det vanligvis et tegn på høyere sosialstatus om en mottar mer enn en gir i forhold til personlig service. Ved omsorgsarbeid er statusforholdet asymmetrisk og bærer preg av at mottaker er statusunderlegen og avhengig av omsorgsgiver. Kari Wærness (1999) beskriver det slik;

Ut fra dette perspektivet avgrenses betegnelsen omsorgsarbeid til de former for omsorg som ytes til beste for ikke-selvhjulpne samfunnsmedlemmer, og som innebærer ansvar og forpliktethet fra omsorgsutøvers side (s. 48).

Wærness (1996 og 1999) viser til at i den offentlige omsorgen var oppgavene mer spesialisert og blir ytt ovenfor mange omsorgstrengende. I den private omsorgssfæren hvor vurderingsgrunnlaget for omsorgslønn ligger, var oppgavene mer allsidige og begrenset til få omsorgstrengende. Omsorgsarbeidet i den private sfæren ble i Wærness tidligere arbeid omtalt som det usynlige og ulønnete omsorgsarbeidet som dekket elementære biologiske, psykiske og sosiale behov. Det er dette omsorgsarbeidet som nå inngår i omsorgslønn og det var dette usynlige omsorgsarbeidet saksbehandlerne i kommunen skal skille ut i forhold til hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid. Muligens er det denne usynligheten som gjør det vanskelig for saksbehandlerne å konkretisere hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid.

6.1.2 Omsorgsoppgavene.

I motsetning til Wærness som var opptatt av relasjonens betydning, tok saksbehandlerne utgangspunkt i selve omsorgsoppgavene når de vurderte hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid. Et fellestrekk ved omsorgsoppgavene var at de strakk seg langt utover det du kunne forvente at pårørende yter ovenfor hverandre. At vi stilte opp for hverandre og ytet det Wærness omtaler som personlig service, var forventet og var det en saksbehandler omtalte som verdier Norge har bygget samfunnet på. Å følge ektefelle til lege, utføre husholdsoppgaver som rengjøring, innkjøp og lignende, var det forventet at en skal utføre for hverandre. Det var en rekke andre oppgaver som i all hovedsak handlet om pleieoppgaver som saksbehandlerne vurderte var oppgaver som

ikke tilhørte normalomsorg og lå under begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid i forhold til omsorgslønn.

Thorsen (1999) viser til at Wærness inndelingen i personlig service og omsorgsarbeid ble for enkelt og at det i den praktiske hverdagen var vanskelig å skille mellom personlig service og omsorgsarbeid. Dette begrunnet hun med at avhengighet, hjelpeløshet og hjelpebehov berodde ikke bare på fysisk funksjonsevne, men på sosialisering, opplæring, erfaring, mestringsevne, selvtillit, støtte og tilgang på ulike arenaer. Thorsen hevdet videre at det å ikke være selvhjulpent avslørte seg i praksis ofte til å være tildekket av en hjelpeløshet kamouflert av at noen hjelper. Så lenge noen ytte en tjeneste, oppdaget ikke mottakeren sin manglende evne (Thorsen, 1999). Dette var også noe saksbehandlerne i denne studien trakk frem når de vurderte vignetten. Vignetten beskrev en situasjon hvor alt husarbeid falt på kona. Det ble fra saksbehandlerne side stilt spørsmål om hvorvidt det var noen fysiske utfordringer som gjorde at mannen ikke kunne bidra. Saksbehandlerne vurderte at ut fra beskrivelsen av hans funksjonsnivå var det ingenting som tilsa at han ikke kunne bidra i husarbeid. En av saksbehandlerne hevdet at dette gjør kona for han og av og til må vi oppdra mennene våre. Det ble konkludert fra de fleste saksbehandlerne at kona i vignetten utførte personlig service for sin ektefelle. Slik var hun med på å kamuflere hans hjelpeløshet, fremfor å bygge opp om selvstendighet hos han. De fleste saksbehandlerne konkluderte med at dette falt ikke inn under begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid.

6.1.3 Den psykiske belastningen i særlig tyngende omsorgsarbeid.

Funnene avdekket at den psykiske belastningen hadde en annenrangsverdi i forhold til det fysiske belastende omsorgsarbeidet når saksbehandlerne skulle vurdere hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid. Alle saksbehandlerne bekreftet at de vektla de fysiske belastende omsorgsarbeidet tyngre i sin vurdering.

Det psykisk belastende omsorgsarbeidet var vanskelig å måle og anvende i den praktiske hverdagen. Enkelte av saksbehandlerne sidestilte psykisk belastende omsorgsarbeid med en følelse eller som en del av livets slitasje. Spørsmålet den ene

saksbehandleren da stilte seg var hvordan skal en måle en følelse, når følelsene oppleves ulikt og mennesker har ulik smerteterskel.

I forhold til nyere forskning har Trude Brita Nergård (2015) intervjuet 32 personer mellom 40 og 50 år om hvor mye hjelp etnisk norske voksne barn gir til sine foreldre. Hva slags hjelp de gir og hva som motiverer til å hjelpe. Hun refererte til den instrumentelle hjelpen og den emosjonelle støtten. Hvor instrumentell hjelp innebar praktisk assistanse i en eller annen form, og forutsatte som oftest ansikt til ansikt kontakt. Den emosjonelle støtten bestod i "å se til eller stikke innom". Det utartet seg mer som oppmerksomhet, interesse og deltakelse, og var av den grunn vanskeligere å måle enn praktisk hjelp. I Nergårds datamateriale ble det avdekket stor velvilje til å bistå mor eller far når de fikk behov for hjelp. Når behovet for hjelp hos foreldrene økte var informantene i denne studien villige til å intensivere innsatsen. Den emosjonelle støtten var vanskelig å avgrense og for noen pårørende ble den opplevd som en konstant følgesvenn. Det var vanskelig å legge fra seg at eldre foreldre var ensomme eller hadde vansker med å finne glede i hverdagen (Nergård, 2015).

Det var større sannsynlighet for å få avslag på en søknad om omsorgslønn dersom det kun var basert på psykisk belastende omsorgsarbeid, bekreftet saksbehandlerne. Dette til tross for at rundskriv I 42/98 viser til at omsorgsarbeidet som er mer fysisk eller psykisk belastende enn vanlig, er en av faktorene det kan legges vekt på når en vurderer om omsorgsarbeidet var særlig tyngende. Samtidig så viser ikke rundskrivet til hva som vurderes som psykisk belastende i særlig tyngende omsorgsarbeid. Den manglende presiseringen kan medføre at psykisk belastning blir redusert til en følelse, slik den ene saksbehandleren presiserte. Men å se på den psykiske belastningen som en del av livets slitasje, blir å undervurdere den emosjonelle støttens betydning for omsorgsgivers helse.

Lilleaas (2005) bruker begrepet å være i kroppslig beredskap for andre. Hennes begrep inneholdt mer enn en følelse, slik saksbehandleren beskrev den psykiske belastningen. Å være i kroppslig beredskap innebar en "på vakt" situasjon, som omfattet at man involverte seg i andre mennesker og tok ansvar for andres ve og vel, ikke bare praktisk, men også følelsesmessig. Lilleaas hevdet at på sikt kan stressende sosiale situasjoner, som å være i konstant kroppslig beredskap ha en ugunstig påvirkning på kropp og helse.

Berthinussen og Fredriksen (2014) har forsket på trippelrollen til kvinner i dagens samfunn. De viste til ansvaret i eget hjem, egen yrkesmessige posisjon og karriere samt omsorgsansvaret for sine syke hjelpetrengende foreldre når de refererte til trippelrollen. De utførte en kvalitativ intervju undersøkelse med en hermeneutisk tilnærming av 9 informanter i alderen 46 – 67 år. Informantene i deres undersøkelse hadde store belastninger som følge av omsorgssituasjonen de befant seg i. Noen av disse belastningene kunne ifølge Berthinussen og Fredriksen være grunnlag for å utvikle helseproblemer på lengre sikt. De pekte videre på den psykiske belastningen kvinnene opplevde ved å være tilgjengelige for sine nære pårørende. Informantene i deres studie opplevde at foreldreansvaret medførte en bundethet til situasjonen og det daglige omsorgsansvaret i motsetning til bare å ha en rolle som pårørende. Kvinnene ble utsatt for store emosjonelle belastninger og situasjonen opplevdes fastlåst i forhold til forventninger og plikt til å hjelpe syke pårørende. Denne studien viste at kvinnene var lite orientert om de allerede nåværende ordningene som var til for dem og benytter ordningene lite (Berthinussen & Fredriksen, 2014).

Dette samsvarer ikke med opplevelsen saksbehandlerne i denne studiene hadde. Saksbehandlerne trakk frem at de opplevde en samfunnsendring, med en befolkning som var mer orientert om rettigheter og som krevde kompensasjon for det som var litt utradisjonelt og det ubehaget livet bød på. Noen av saksbehandlerne trakk fram en trend i samfunnet med at penger skulle kompensere for mye. Det var ikke lenger kvaliteten på hjelpen som stod i fokus, men omfanget.

Wærness sitt begrep omsorgsrasjonalitet ser på omsorg som intellektuelt, emosjonelt og fysisk arbeid (Wærness, 1996). Hennes innfallsvinkel kan muligens ha likhetstrekk til saksbehandlerne innfallsvinkel på særlig tyngende omsorgsarbeid. Alle saksbehandlerne påpekte at den psykiske belastningen var vanskelig å måle og skille ut fra omsorgsarbeidet. Særlig tyngende omsorgsarbeid innebærer omsorgsrasjonalitet, det vil si at den psykiske belastningen var en del av helhetsbilde på hva omsorgsarbeid innebar. Dette kan gjøre det vanskelig å skille ut og konkretisere. Omsorgsrasjonalitet kan ikke avgrenses og det var vanskelig å definere når denne omsorgen starter og når den slutter.

Omsorgslønn er en tjeneste som beregnes ut fra tidsforbruk. Davies (1996) viser til at omsorg handlet om prosesstid og ikke klokkeid. Hun refererte til at den offentlige sektor og omsorgssektoren har blitt påvirket av industrialismen og kapitalismens klokkeidstenkning. Men omsorgsarbeid krever ifølge henne prosesstid. Med dette mener hun at tiden er innblandet i sosiale relasjoner. Når prosesstiden tiltar vet en ikke omfanget av dette, og en vet ikke med sikkerhet når aktiviteten startet (Davies, 1996).

Omsorg er vanskelig å redusere til timer og minutter i den praktiske hverdagen. Dette medfører at særlig tyngende omsorgsarbeid blir vanskelig å bryte ned til noe håndfast og målbart. Det fysisk krevende omsorgsarbeid kan måles etter klokkeid, mens den psykisk belastende omsorgsarbeid krever en annen tidsberegning, prosesstid. Dette gjør at det fysisk belastende omsorgsarbeid er enklere å forholde seg til, mens den psykisk belastende omsorgsarbeid blir redusert til noe uhåndterbart.

Saksbehandlerne i denne studien bekreftet at dersom pårørende skulle få uttelling for psykisk belastende omsorgsarbeid, måtte det være noe fysisk belastende omsorgsarbeid i tillegg. Da kunne den psykiske biten henges på den fysiske, slik den kunne måles i klokkeid.

Saksbehandlerne i denne studien fikk presentert en vignett hvor omsorgsgiver var sykemeldt og uttalte at hun var sliten. Hennes situasjon var preget av at hun opplevde at hun måtte være mye tilstede for sin ektefelle. Få av saksbehandlerne i denne studien la vekt på hennes opplevelse av situasjonen ved vurdering av vignetten. En av saksbehandlerne uttalte at kommunen ikke var en bedrift som lønnet de slitne.

Forskning viser at pårørende omsorg kan ha negativ innvirkning på omsorgsgivers helse (Colombo, LLena-Nozal, Mercier & Tjadens, 2011). Forfatterne benyttet begrepet høy intensiv omsorgsarbeid og refererte da til pårørende som ytte over 20 timer omsorgsarbeid i uken. Forskning viste at høg intensiv omsorgsarbeid utført av pårørende, gav en økt prevalens for å utvikle mentale helseproblemer med 20% sammenlignet med pårørende uten omsorgsarbeid.

"While unpaid carers provide a valuable service to society and looking after family members or friends bring great reward, there is growing concern about increased psychological distress, strain and overall health deterioration endure by family carers.

isolation and lack of support might prove a high burden and result in distress or mental health problem" (Colombo et al, 2011, s. 97).

Dette er noe som i liten grad ble fanget opp av saksbehandlerne ved vurdering av omsorgslønn. Omsorgslønsmottakerne er ikke innenfor et system hvor de vil bli fanget opp hvis arbeidsoppgavene virker negativt på helsen (NOU 2011:17, 2011). Mottakere av omsorgslønn utfører sitt arbeid innenfor privatlivets sfære, dette medfører at det også for kommunens saksbehandlere er vanskelig å fange opp uhelse hos omsorgsgivere.

Den psykiske belastning i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid får liten anerkjennelse av saksbehandlerne i denne studien. Noe av årsaken til dette har muligens med at begrepet var vanskelig å konkretisere. I Prop. 49 L, 2016 – 2017, vises det til at når det kommer til den konkrete vurderingen av hva som legges i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid, ville dette måtte omfatte de oppgavene som utføres, for eksempel praktisk husholdsoppgaver og personlig hjelp for å dekke grunnleggende behov, som mat, drikke og hygiene. Videre blir det vist til at det var kommunens oppgave å foreta en beregning av omfanget, som i praksis måtte bygges på en oversikt over omfanget av de konkrete oppgavene som utføres (Prop. 49 L, 2016 - 2017). En av saksbehandlerne uttrykte at vi vet hva vi skal vurdere og se etter, men ikke hvordan vi skal vurdere det vi ser i forhold til hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid. Dette spørsmålet står fremdeles ubesvart. Følgene av dette blir at tjenesten omsorgslønn med utgangspunkt i særlig tyngende omsorgsarbeid åpner opp for stor grad av skjønnsutøvelse for saksbehandlerne.

6.2 Faglig skjønn.

Saksbehandlerne i denne studien hadde ulike roller som de skulle fylle i sin profesjonsutøvelse. En av rollene var som portvakt i velferdsstaten. I denne rollen skulle de avgjøre hvem som skal innvilges omsorgslønn, hvor mye og hvor lenge (Terum, 2003). I hver enkel sak eksisterer det et rom der den enkelte saksbehandler kan utøve skjønn og individuell vurdering, til tross for det ytre rammeverket som de er underlagt.

Helse og omsorgslovgivningen består i liten grad av et detaljert regelverk med presise regler for hvem som skal ha ytelser, omfanget av ytelsen, tidsaspekt og til hvilken kvalitet. Dette gjelder i stor grad tjenesten omsorgslønn som knyttes opp til saksbehandlers faglige skjønn i deres vurdering av hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid.

6.2.1 Retningslinjene og rom for faglig skjønn.

Dworkin, som Grimen og Molander (2008) refererer til, så på det faglige skjønnets som et rom for frihet omringet av restriksjoner. Omsorgslønnsordningen er en komplisert ordning som åpner for stor grad av skjønnsutøvelse for saksbehandlerne i kommunen.

De strukturelle dimensjonene ved saksbehandlerne faglige skjønn består av restriksjoner i form av det juridiske lovverket som det ytterste laget. Det neste laget består av retningslinjene og kriteriene utarbeidet av kommunen og det innerste laget er knyttet til kulturen ved kontoret. Rettsreglene setter i første omgang rammer for saksbehandlerne handlingsfrihet. Omsorgslønn er regulert i lov om kommunale helse og omsorgstjenester § 3-6, som viser til at kommunen har en plikt til å ha en ordning med lønn til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid. Men loven gir ingen et rettskrav på omsorgslønn. Det faglige skjønnets til saksbehandlerne er som følge av dette sterkt, da rammene er vide og handlingsrommet er stort. For å ramme inn det faglige skjønnets og for å skape mer likhet i saksbehandlingen har kommunen utarbeidet retningslinjer som er gjeldende ved omsorgslønn.

Saksbehandlerne rom for faglig skjønn er stort i forhold til det juridiske lovverket. Ingen er gitt et rettslig krav på denne tjenesten. Saksbehandlere i denne studien opplevde restriksjonene i det faglige skjønnets i form av retningslinjene som både rigide og som et redskap. Enkelte av saksbehandlerne sa at det opplevdes som enklere å utøve et godt faglig skjønn når en hadde skrevne retningslinjer som støttet opp om vurderingene som ble foretatt. Muligens kan dette knyttes opptil faglig utrygghet hos saksbehandler når rommet for faglig skjønn er stort. Hanssen et al. (2015, s. 28) sier det slik, "å kjenne rammene for det handlingsrommet som en kan operere innenfor, er en

grunnleggende forutsetning for faglig forsvarlig arbeid". Dette samsvarte med det noen av saksbehandlerne opplevde. Når handlingsrommet ble for stort, var det vanskelig for saksbehandlerne i denne studien å vite hva som ville være den rette avgjørelsen.

Når rammene for det faglige skjønnnet var vide og handlingsrommet var stort var det færre fasitløsninger og det var større grad av ubestemthet (Hanssen et al., 2015). Det blir da stilt større krav til saksbehandlerne om å kunne benytte dømmekraft i vurderingene. Samtidig som skjønnnet var sterkt, var muligheten til å kunne ta individuelle hensyn også større.

Noen saksbehandlere opplevde retningslinjene som mer begrensende i utøvelsen av faglig skjønn. Ingen saker var like og retningslinjene satte restriksjoner for det individuelle hensynet. Handlingsrommet ble her opplevd som lite. Det medførte at handlingsalternativene var færre, med dårligere mulighet for å kunne ta individuelle hensyn. Likebehandlingsprinsippet ville derimot stå sterkere i disse situasjonene (Hanssen et al., 2015, s. 28).

Den siste restriksjonen var kulturen ved kontoret. Noen av kontorene hadde utarbeidet egne retningslinjer som alltid å være to saksbehandlere tilstede ved vurdering av omsorgslønn. Andre kontor hadde som retningslinje at søknader om omsorgslønn alltid skulle drøftes på fagmøter. Noen saksbehandlere påpekte at ved deres kontor var de strenge eller edruelige ved vurdering av omsorgslønn. Disse kulturulikhetene er med på å begrense det individuelle handlingsrommet til den enkelte saksbehandler. Sammen med gjeldende retningslinjer for hele kommunen, var det med på å gjøre det faglige skjønnnet svakere. Men samtidig kan dette også medføre mer likhet i vurderingene av hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid (Hanssen et al., 2015, s.28).

6.2.2 Vanskelige vurderinger og kravet om ulike kunnskapsformer.

Saksbehandlerne i denne studien fortalte om utfordringer med å kunne ta de gode og riktige vurderingene i forhold til omsorgslønn. Det var ulike behov og hensyn som skulle veies i saksbehandlernes faglige skjønn. Saksbehandlerne trakk frem både pengenes betydning, som da kunne ha en motiverende faktor og opptrådte som en kompensasjon.

Andre hensyn var de etiske dilemmaene som kunne utspille seg mellom omsorgsgiver og mottaker, når omsorgsmottaker ønsket mer uavhengighet, samtidig som omsorgslønn brakte inntekt til familien. I tillegg skulle saksbehandlerne vurdere om omsorgsarbeidet var særlig tyngende, og om omsorgsgiver var best egnet til å gi omsorg (Thorbjørnsrud & Widerøe, 2009).

Pårørendeperspektivet er sentralt i tjenesten omsorgslønn. Bøckmann og Kjellebold (2015) viste til et teoretisk kontinuum fra lav til høy grad av pårørendeinvolvering. Omsorgslønn er en tjeneste hvor pårørende utøver betalt pårørendeomsorg på vegne av kommunen. Dette tilsier en høy grad av pårørendeinvolvering. Men samtidig er det en tjeneste hvor saksbehandlerne skal foreta et faglig skjønn relatert til graden av involvering. Med dette menes at saksbehandler skal både foreta en vurdering i forhold til om pårørende er den som er best egnet til å utføre omsorgen, samtidig som denne avgjørelsen vil ha betydning for graden av pårørendeinvolvering. Denne vurderingen krever ulike kunnskapsformer.

Faglig skjønn er kjennetegnet ved at det utøves på bakgrunn av kjente og overførbare teorier og metoder innenfor et fagligfelt (Hanssen et al., 2015). Dette innebærer blant annet den kunnskapen saksbehandlerne har tilegnet seg gjennom sin profesjonsutdannelse. Saksbehandlerne i denne studien hadde ulik profesjonsbakgrunn, men alle var innenfor helse og sosialfeltet. Saksbehandlerne var opptatt av tverrfaglighet når spørsmål om egnet kompetanse ble stilt. Samtidig opplevde noen av saksbehandlerne at de hadde bedre kunnskap innenfor spesifikke felt når det kom til vurdering av omsorgslønn. Enkelte hevdet at de som vernepleier hadde bedre kunnskap om ulike utviklingshemninger enn andre faggrupper. Men det var tverrfagligheten av ulike profesjoner som ble trukket frem som en styrke hos saksbehandlerne. Dette kan tyde på at omsorgslønn var en krevende tjeneste å vurdere, som krevde ulike teoretiske perspektiver. Det kan da tyde på at det er en styrke at saksbehandlerne innehar ulik profesjonskunnskap.

I tillegg til den formelle kunnskapen er det nødvendig med kunnskap som er vokst frem gjennom erfaring. Dette trakk også saksbehandlerne i denne studien frem. En saksbehandler viste til at alle på kontoret hadde en annen type arbeidserfaring med seg

inn i stillingen og hevdet at det var ingen nytdannede som fikk denne type stilling. Den erfaringsbaserte kunnskapen ble benyttet når saksbehandlerne vurderte søknad om omsorgslønn. Denne type kunnskap handler om å være trent i å forstå og tolke ulike situasjoner og slik kunne handle ut fra dette (Hanssen et al.,2015). Saksbehandlerne viser til ulike situasjoner hvor det har vært nødvendig med erfaringskunnskap. Dette ble vist til i saker hvor saksbehandlerne kunne bli lurt av søker og omsorgsgiver. I disse situasjoner hevdet saksbehandlerne at det var viktig med erfaringskunnskapen. Muligheten til å kunne forstå og tolke situasjonene, slik en ikke opplevde å bli lurt.

Ovenfor er det blitt gjort rede for de ulike restriksjonene i det faglige skjønnet. Hvor det innerste laget bestod av restriksjoner som kulturen ved kontoret la. Innenfor disse restriksjonene vokser den erfaringsbaserte kunnskapen frem. Saksbehandlerne har med seg tidligere erfaringer i hvordan søknader om omsorgslønn har blitt vurdert og denne kunnskapen blir benyttet i egne vurderinger.

Det faglige skjønnet innebærer også personlig kompetanse. Dette blir trukket frem av saksbehandlerne både når de eksemplifiserte deres vurderinger med egen livssituasjon, samtidig som de bekreftet at vurderingene deres var preget av egne livserfaringer. En saksbehandler hevdet at det faglige skjønnet var vanskelig å få likt, da det handlet om at saksbehandlerne var ulike personer. Greta Marie Skau (2005), trakk frem denne kompetansen som svært viktig, særlig i yrker der møtet mellom mennesker står sentralt. Skau viser til kompetansetrekanten som en modell for profesjonalitet. Til sammen bestod denne trekanten av teoretisk kunnskap, yrkesspesifikke ferdigheter og personlig kompetanse. Disse tre sidene hang sammen og påvirket hverandre og var avhengig av hverandre. Den personlige kompetansen handlet om hvem vi er som person, både for oss selv og i samspill med andre.

6.2.3 Ulike forventninger og krysspreset mellom ulike hensyn.

Flere av saksbehandlerne opplevde at det var store forventninger til hva kommunen skulle stille opp med i forhold til tjenester. Saksbehandlerne har sett en økning i forventninger både fra pårørende og resten av hjelpeapparatet i forhold til hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid. Omfanget av tjenesten har stått sterkere i fokus enn

kvaliteten. Bare vi får et plaster på dette, så ser vi det ikke, uttalte en av saksbehandlerne, da det ble referert til ønsket om å få kompensasjon for ubehaget, så ville ikke ubehaget være så brysomt lenger.

Dette samsvarer med det Damsgaard og Eide påpeker i sin artikkel. Dagens velferdsstat hviler fremdeles på tanken om at alle skal ha like muligheter når det gjelder utdanning, arbeidsliv og velferdstjenester. Mens andre land har opplevd at velferdsstatens ambisjoner må nedtones, har Norge fortsatt utviklingen med en forventning til mer velferd (Damsgaard & Eide, 2012). Videre viser artikkelen til Lipsky (2010) og hans begrep om bakkebyråkratene som befinner seg i krysspresset mellom profesjonsidealene og de begrensningene den kommunale hverdagen byr på.

Mens brukerne oppsøker velferdstjenestene med individuelle behov og har forventninger i forhold til dette, har bakkebyråkratene gjerne behov for å ha kontroll over sin arbeidssituasjon preget av mange brukere, pasienter eller elever som "står i kø" med sine behov (Damsgaard & Eide, 2012, s. 72).

Dette kan muligens ses i sammenheng med at noen av saksbehandlerne opplevde var fordeler med de ytre standardene for det faglige skjønnet. De ytre restriksjonene for saksbehandlerne faglige skjønn hjalp dem å skille ut og ha bedre kontroll over egen hverdag. Retningslinjene fungerte dermed som et redskap som raskt lukte ut de søkerne som ikke var aktuelle.

Dette kan ses i sammenheng med de ulike hensyn som ligger i det faglige skjønnet, likebehandlingsprinsippet og individualiseringsprinsippet. Likebehandlingsprinsippet betyr at like tilfeller skal behandles likt, og at bare relevante forskjeller mellom tilfeller kan rettferdiggjøre ulik behandling (Norheim 2015; Grimen & Molander 2008). Det var dette saksbehandlerne etterlyste med en nærmere presisering av hva som lå i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid. Samtidig vil en spesifikk beskrivelse av dette begrepet innebære et motsetningsforhold til individualiseringsprinsippet, som lager en åpning for at individuelle hensyn kan tas i betraktning. Grimen og Molander (2008) viste til sosialarbeideren ved tildeling av behovsprøvde velferdsytelse, hvor bruker kan ha behov som er spesielle eller situasjonsspesifikke. Tilnærming til denne brukeren kan

være bestemmende for hvordan man skal forholde seg til andre brukere, som kan ha helt andre behov (Grimen & Molander, 2008). Dette ble illustrert av en saksbehandleren ved å vise til en situasjon med to barn med spesielle behov, hvor ingen av barna hadde innvilget hjelpetønad av den grad som retningslinjene krevde.

6.2.4 Oppsummering av diskusjonen.

Velferdsstaten har mange portvakter, en av dem er saksbehandlerne som vurderer omsorgslønn. Saksbehandlerne i denne studien stod ovenfor utfordringer knyttet til å treffe riktige beslutninger, sikre likebehandling og faglig forsvarlige avgjørelser (Terum 2003). Dette skulle gjøres på bakgrunn av et lovverk som åpnet for stor grad av faglig skjønn. I dette faglige skjønn var det mange og til dels forskjellige hensyn som skulle ivaretas. Samtidig som inngangsporten til tjenesten var et begrep som var vanskelig å anvende i den praktiske hverdagen, hvor portvaktene har sitt virke.

Saksbehandlerne i denne studien virker til tider ganske samstemte og homogene i sine vurderinger. Dette kan ha sin årsak i at det foreligger en metodisk svakhet ved at utvalget er lite. En annen svakhet ved resultatene som blir drøftet er at alle saksbehandlerne er rekruttert fra den samme kommunen med de samme retningslinjer og muligens lik kultur på kontorene. Hadde utvalget vært større og rommet ulike kommuner, ville funnene muligens kunne viste større bredde i vurderingene.

7.0 KONKLUSJON

I dette kapitlet vil det trekkes noen slutninger i forhold til det å svare på studiens problemstilling. Det vil også følge en refleksjon rundt implikasjoner for praksisfeltet og forslag til videre forskning.

7.1 Svar på problemstilling.

Hva vektlegger saksbehandlerne i sitt faglige skjønn ved vurdering av omsorgslønn til nære pårørende? Og hva er særlig tyngende omsorgsarbeid? Svarene på disse spørsmålene henger nøye sammen og er innvevd i hverandre. Saksbehandlerne i denne studien har en rolle som portvakter i velferdsstaten. De måtte benytte sitt faglige skjønn for å vurdere hva som var særlig tyngende omsorgsarbeid. Ved hjelp av vignett som metode har det vært forsøkt å konkretisere omsorgsarbeid, for å få et svar på hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid. Det intervjuene basert på vignetten viser, er at oppgavene som faller inn under dette begrepet er ikke kategoriske, det varierer ut i fra omfang, når på døgnet de utføres, hyppighet og tidslengde. Dette medførte krevende vurderinger og benyttelse av faglig skjønn for saksbehandlerne. Det faglige skjønn hviler på ulike hensyn, på den ene siden befinner legalitetshensynet seg som sier noen om forutsigbarhet og likhet for loven, på den andre siden er individualiseringshensynet som sier noe om behovet for å kunne ta individuelle hensyn. Midt imellom dette står saksbehandleren som skal ta stilling til hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid og avveie ulike hensyn.

På samme måte som Prop. 49 L, (2016 – 2017) ikke svarer på hva som ligger konkret i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid, gjør ikke denne oppgaven det heller. Muligens vil en konkret beskrivelse av begrepet medføre et hinder for fleksibiliteten i dagens ordning samt individualiseringsprinsippet.

7.2 Implikasjoner for praksisfeltet.

Denne studien har metodiske svakheter ved at datagrunnlaget er for lite til å kunne generalisere på bakgrunn av funn. Samtidig kan en si at dette var ikke studiens hensikt, det var ønskelig å kunne gi et bilde på situasjonen. Terum (2003) har tidligere benyttet vignett når han undersøkte saksbehandleres skjønnsvurdering ved søknad om sosialhjelp. Hans studie omfattet et større datagrunnlag, som medførte at han kunne trekke noen slutninger ut fra sine funn om saksbehandlerens skjønnsvurdering.

Det viktigste budskapet på bakgrunn av dette datamaterialet handler om det psykiske belastningen ved særlig tyngende omsorgsarbeid. Hvordan skal vi klare å fange opp det psykisk belastende omsorgsarbeidet på en bedre måte enn det gjøres i dag og være mer bevisst på at den psykiske belastningen kan ha negativ innvirkning for pårørendes helse.

7.2.1 Videre forskning.

Det er gjennomført relativt lite forskning og utredning om omsorgslønn (Thorbjørnsrud og Widerøe 2009). Saksbehandlerne i denne studien pekte på ulike utfordringer innenfor denne tematikken, som kan være interessante å følge videre i en annen studie.

En av saksbehandlerne nevnte under intervjuet, situasjoner hvor omsorgsmottaker har forpliktet seg ovenfor den omsorgstrengende, men uten å ha forståelse av omfanget av dette når sykdommen skrider frem. Omsorgsgiver kan føle seg forpliktet ut i fra løftet som ble gitt, samtidig som kommunen binder dem til situasjonen ved å lønne dem for å stå i dette omsorgsarbeidet. Vi mangler kunnskap om hvordan omsorgslønnsrettsholdere opplever sin situasjon som utfører av omsorgsarbeid.

En annen saksbehandler pekte på utfordringen med at innvilgelse av omsorgslønn kan svekke omsorgsgivers tilknytning til det ordinære arbeidslivet. Denne saksbehandleren hadde opplevd at det var vanskeligere å få omsorgsgiver ut i ordinært arbeidsliv så lenge kommunen lønnet dem med omsorgslønn. Det er mangel på norske studier som ser på hvordan omsorgslønnsordningen påvirker arbeidsmarkedsdeltakelsen.

Denne studien har pirket bort i det negative helsemessige aspektet ved pårørendeomsorg. Colombo m.fl (2011) viser at store omsorgsoppgaver øker risikoen for mentale helseplager. Det er mangel på norske studier som ser på det psykiske helseaspektet ved omsorgsarbeid knyttet til omsorgslønn.

Tilslutt, det som inspirerte til å se nærmere på dette feltet, var påstanden fra kunnskapsoppsummeringen av Thorbjørnsrud og Widerøe (2009) om at omsorgslønn var mer avhengig av hvilken kommune du bor i enn selve omsorgsbelastningen eller omsorgsarbeidet. Dette er fremdeles en påstand det er verdt å se nærmere på. Muligens kan denne oppgaven være et lite skritt i retningen mot å utføre en lignende studie, men i større format og med et større datagrunnlag og med ulike kommuner. Er det slik at det faglige skjønnet varierer fra kommune til kommune?

8.0 KILDEHENVISNING

- Berthinussen, I. S. & Fredriksen, S.-T. D. (2014). Det krevende spennet mellom arbeid, hjemmet og gamle hjelpetrengende foreldre. En hermenutisk studie om kvinners situasjon i skjæringspunktet mellom yrkesliv og dobbelt omsorgsansvar. *Nordisk tidsskrift for helseforskning, nr 1 - 2014*(10 årgang).
- Bøckmann, K. & Kjellevoid, A. (2015). *Pårørende i helse og omsorgstjenesten: En klinisk og juridisk innføring* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Colombo, F., Llana-Nozal, A., Mercier, J. & Tjadens, F. (2011). *Help Wanted? Providing and paying for long-term care*. OECD Health Policy Studies: OECD Publishing
- Damsgaard, H. L. & Eide, K. (2012). utfordringer i velferdsstatens yrker - slik nyutdannede profesjonsutøvere ser det. *Fontene forskning, 1/12*, 69 - 81.
- Davies, K. (1996). Omsorgens struktur - tidens kärna. I R. Eliasson (red.), *Omsorgens skiftninger: begreppet, vardagen, politiken, forskningen* (s. 36-50). Lund: Studentlitteratur.
- Glader, S. & Lindahl, H. (2007). *Hemvårdbidrag - erstatning eller erkännande?: En kvalitativ studie om några biståndsbedömares syn på hemvårdsbidrag och ansvaret för äldres omsorg*. Sosionomprogrammet, C-uppsats, Göteborgs Universitet, Göteborg.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L. I. Terum (red.), *Profesjons-studier* (s. 179 - 197). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, H., Kjellevoid, A., Norheim, A. & Sommerseth, R. (2015). I H. Hanssen (red.), *Faglig skjønn og brukermedvirkning i helse og velferdstjenesten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2015). *Høringsnotat endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (styrket pårørendestøtte)*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Kjellevoid, A. (2016). *Helse og omsorgstjenesteloven -med kommentarer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. (3.utg.). Oslo: Gyldendal Akademiske
- Lilleaas, U. B. (2005). Kroppslig beredskap som vane. *Sosiologisk tidsskrift, 13*, s 183 - 190.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services* (vol. 30th anniversary expandet edition). New York: Russel Sage Foundation.

- Lund, T. & Haugen, R. (2006). *Forskningsprosessen*. Oslo: Unipub.
- Malterud, K. (2013). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning, en innføring* (3 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St 29. (2012 - 2013). (2013). *Morgensdagens omsorg*. Oslo.
- Nergård, T. B. (2015). Plikt eller kjærlighet? Om voksne barns hjelp til aldrende foreldre. obligation or love? Adult children caring for elderly parents. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 1(2), s 108 - 118.
- Norheim, A. (2015). Selvbestemmelse eller medbestemmelse i demensomsorgen. - utfordringer for det faglige skjønnet. I H. Hanssen (red.), *Faglig skjønn og brukarmedvirkning i helse og velferdstjenesten* (2 utg., s. 105 - 130). Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU 2011:11. (2011). *Innovasjon i omsorg*. Oslo.
- NOU 2011:17. (2011). *Når sant skal sies om pårørendeomsorg: Fra usynlig til verdsatt og inkludert*. Oslo.
- Prop. 49 L. (2016 - 2017). (2017). *Endringer i helse og omsorgstjenesteloven m.m (styrket pårørendestøtte). Tilråding fra helse- og omsorgsdepartementet 13. januar 2017, godkjent i statsråd samme dag (Regjering Solberg)*. (Oslo) Helse- og omsorgsdepartementet
- Rønning, E. (2010). Dobbel arbeidende seniorer. *Samfunnsspeilet*, 2 / 2010, s. 1-5.
- Skau, Greta Marie (2005). *Gode fagfolk vokser... personlig kompetanse i arbeid med mennesker*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag
- Sosial og Helse Departementet. (1998). *Omsorgslønn - rundskriv i - 42 / 98*. Oslo.
- Szebehely, M. (1996). Om omsorg och omsorgsforskning. I R. Eliasson (red.), *Omsorgens skiftningar: Begreppet, vardagen, politiken, forskningen* (s. 21 - 35). Lund: Studentlitteratur.
- Szebehely, M. (2012). Anhörigomsorg till vilket pris? *Framtider*, 1/2012, s. 17 - 19.
- Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten: Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

- Thorbjørnsrud, E. & Widerøe, L. I. (2009). *Omsorgslønnsordningen - en kunnskapsoppsummering*. Statens Helsetilsyn, internserie 7/2009.
- Thorsen, K. (1999). Om å gjøre den uformelle omsorgen for eldre mer formell. I K. Thorsen & K. Wærness (red.), *Blir omsorgen borte? Eldreomsorgens hverdag i den senmorderne velferdsstaten* (s. 63 - 83). Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Wærness, K. (1996). "Omsorgsrationalitet". I R. Eliasson (red.), *Omsorgens skiftninger: Begreppet, vardagen, politiken, forskningen* (s. 203-220). Lund: Studentlitteratur.
- Wærness, K (1999). Omsorg, omsorgsarbeid og omsorgsrasjonalitet –refleksjoner over sosialpolitisk diskurs. i K. Thorsen & K. Wærness (red.), *Blir omsorgen borte? Eldreomsorgens hverdag i den senmoderne velferdsstaten* (s. 46 – 63). Oslo: Ad notam Gyldendal



Anne Norheim
Institutt for helsefag Universitetet i Stavanger
Ullandhaug
4036 STAVANGER

Vår dato: 19.12.2016

Vår ref: 51097 / 3 / ASF

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 13.11.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

51097	<i>Hva vektlegges i saksbehandleres faglige skjønn ved avgjørelser om omsorgslønn til nære pårørende?</i>
Behandlingsansvarlig	Universitetet i Stavanger, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Anne Norheim
Student	Monica Elholm

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.08.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Amalie Statland Fantoft

Kontaktperson: Amalie Statland Fantoft tlf: 55 58 36 41

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Monica Elholm monica.elholm@gmail.com



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 51097

Prosjektet vurderes som meldepliktig fordi det skal benyttes en digital lydopptaker, og stemme kan kombinert med eventuelle bakgrunnsopplysninger identifisere informantene i datamaterialet.

Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Universitetet i Stavanger sine interne rutiner for datasikkerhet.

Forventet prosjektslutt er 31.08.2017. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lydopptak

Forespørsel om gjennomføring av forskningsprosjekt.

"Hva vektlegges i saksbehandleres faglige skjønn i avgjørelser om omsorgslønn til nære pårørende?"

Jeg er mastergradsstudent i Helsevitenskap ved Universitet i Stavanger. I forbindelse med gjennomføring av mastergradsprosjektet har jeg behov for å få tilgang til informanter fra kommunehelsetjenesten. Temaet for mitt forskningsprosjekt er særlig tyngende omsorgsarbeid. Dette ønsker jeg å få belyst gjennom min problemstilling "Hva vektlegges i saksbehandleres faglige skjønn i avgjørelser om omsorgslønn til nære pårørende?"

Bakgrunn og formål med dette forskningsprosjektet.

En kunnskapsoppsummering fra 2009 utgitt av Statens helsetilsyn, hevder at innvilgelse av omsorgslønn er mer avhengig av hvilken kommune en bor i enn hvilke type omsorgsarbeid som utføres.

Omsorgslønnsordning åpner for stor grad av skjønnsutøvelse i kommunen, hvor inngangsporten til tjenesten ligger i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid.

Hensikten med denne studien er å se på saksbehandleres faglige skjønn knyttet til vurdering av hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid i tre kommuner i Rogaland.

Ved en økt kunnskap om det faglige skjønnets betydning ved vurdering av omsorgslønn håper jeg å kunne få belyst hva som legges i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid.

Forskningsprosjektets metode.

Forskningsdesignet vil være en kvalitativ tilnærming med en vignettmetode etterfulgt av et intervju.

En vignett er en teoretisk fremstilling av en tenkt situasjon. Vignettmetoden innebærer at saksbehandlerne stilles ovenfor et tenkt tilfelle som de skal vurdere og ta stilling til. I etterkant ønsker jeg å intervju saksbehandlere i forhold til deres vurdering av vignetten.

Hvilke informanter ønsker jeg å komme i kontakt med?

Jeg ønsker å komme i kontakt med 2 saksbehandlere i kommunen, hvor en av arbeidsoppgavene er å saksbehandle søknader om omsorgslønn.

Inklusjonskriterier:

- Saksbehandler behandler søknader om omsorgslønn.
- Har hatt et personlig møte med pårørende og bruker ved vurdering om omsorgslønn.

Det er ønskelig om helse og sosialsjef / fagleder videreformidler informasjon om studien til ansatte. Jeg ønsker å trekke informanter blant ansatte som følger inklusjonskriteriene. Jeg vil da ta kontakt med dem pr e-post, oversende invitasjon til deltakelse i forskningsstudie. Ved positivt svar vil jeg oversende vignett og avtale tidspunkt for intervju direkte med informant.

Hva vil det innebære for informantene?

Informantene vil få tilsendt et informasjonsskriv vedrørende hva det vil innebære for dem som informanter, samt et samtykkeskjema som skal underskrives ved deltakelse i forskningsprosjektet.

Informantene vil da få tilsendt en vignett, et tenkt tilfelle, på e-post. Vignetten vil ta utgangspunkt i en situasjon hvor en nær pårørende søker om omsorgslønn for sin ektefelle. Jeg ønsker å avtale et tidspunkt for intervju for å se nærmere på hva som vektlegges i vurdering av denne tenkte situasjonen.

Dette intervjuet kan avholdes på informantenes kontor i arbeidstiden, dersom det er ønskelig. Intervjuet vil ta omtrent 45 minutter og det er ønskelig å kunne benytte digital opptaker under intervjuet. Lydopptaket fra intervjuet vil bli skrevet ned og anonymisert, for deretter å bli analysert og benyttet videre i forskningsstudien.

Viktig informasjon vedrørende forespørsel om gjennomføring av forskningsprosjekt.

Kommunen vil ikke bli identifisert i masteroppgaven. Jeg ønsker kun å få belyst det faglige skjønnet ved vurdering av omsorgslønn til saksbehandlere i tre ulike kommuner. Dette for å få et bredt perspektiv på hva som legges i særlig tyngende omsorgsarbeid. Muligens vil jeg kunne se tendenser til hvorfor det er kommunale variasjoner ved saksbehandling av omsorgslønn, jmf kunnskapsoppsummeringen fra Statens helsetilsyn fra 2009. Utvalget vil være for lite til å kunne trekke noen konklusjoner og av den grunn vil det ikke være nødvendig å tilkjenne hvilke kommuner informantene er hentet fra.

Det er frivillig å delta i denne studien. Informanten kan når som helst trekke sitt samtykke uten å oppgi årsak.

Prosjektet er meldt Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Kontakt informasjon.

Ved behov for mer informasjon kan jeg nås på m.elholm@stud.uis.no eller på tlf 928 28 814.

Du kan også kontakte min veileder, dosent Anne Norheim ved Universitetet i Stavanger på tlf 51 83 42 67 eller på e-post anne.norheim@uis.no.

Skulle resultatene fra dette forskningsprosjektet være av interesse for deg eller ditt arbeidsted kan kopi av masteroppgaven sendes deg / dere etter sensur.

Med vennlig hilsen

Monica Elholm

Mastergradsstudent ved Universitetet i Stavanger

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

"Hva vektlegges i saksbehandleres faglige skjønn i avgjørelser om omsorgslønn til nære pårørende."

Jeg ønsker med dette å invitere deg som saksbehandler i kommunen til å delta i dette forskningsprosjektet. Jeg er mastergradsstudent i helsevitenskap ved Universitet i Stavanger og jobber i tillegg som saksbehandler i Stavanger kommune.

Jeg ønsker å undersøke hva saksbehandlere i tre ulike kommuner i Rogaland vektlegger i deres faglige skjønn i avgjørelser om omsorgslønn til nære pårørende.

I dette informasjonsskrivet ønsker jeg å redegjør for formålet med dette forskningsprosjektet, samt hva det vil innebære for deg som informant å delta.

Dersom noe er uklart eller du ønsker mer informasjon, er det oppført kontaktinformasjon nederst på dette skrivet.

Bakgrunn og formål med dette forskningsprosjektet.

En kunnskapsoppsummering fra 2009 utgitt av Statens helsetilsyn, hevder at innvilgelse av omsorgslønn er mer avhengig av hvilken kommune en bor i enn hvilke omsorgsarbeid som utføres.

Omsorgslønnsordning åpner for stor grad av skjønnsutøvelse i kommunen, hvor inngangsporten til tjenesten ligger i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid.

Hensikten med denne studien er å se på saksbehandleres faglige skjønn knyttet til vurdering av hva som er særlig tyngende omsorgsarbeid i tre kommuner i Rogaland.

Ved en økt kunnskap om det faglige skjønnets betydning ved vurdering av omsorgslønn håper jeg å kunne få belyst hva som legges i begrepet særlig tyngende omsorgsarbeid.

Forskningsprosjektets metode.

Forskningsdesignet vil være en kvalitativ tilnærming med en vignettmetode etterfulgt av et intervju.

En vignett er en teoretisk fremstilling av en tenkt situasjon. Vignettmetoden innebærer at saksbehandlerne stilles ovenfor et tenkt tilfelle som de skal vurdere og ta stilling til.

I etterkant ønsker jeg å intervju saksbehandlere i forhold til deres vurdering av vignetten.

Hva vil det innebære for informantene?

Informantene vil få tilsendt en vignett, et tenkt tilfelle, på e-post. Vignetten vil ta utgangspunkt i en situasjon hvor en nær pårørende søker om omsorgslønn for sin ektefelle. Jeg ønsker å avtale et tidspunkt for intervju for å se nærmere på hva som vektlegges i vurdering av denne tenkte situasjonen.

Dette intervjuet kan avholdes på informantenes kontor i arbeidstiden, dersom det er ønskelig. Intervjuet vil ta omtrent 45 minutter og det er ønskelig å kunne benytte digital opptaker under intervjuet. Lydopptaket fra intervjuet vil bli skrevet ned og anonymisert, for deretter å bli analysert og benyttet videre i forskningsstudien.

Viktig informasjon vedrørende deltakelse.

Det er frivillig å delta i denne studien. Dersom du ønsker å delta, vil du bli bedt om å signere et samtykkeskjema. Du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi årsak. Dersom du trekker deg vil ditt bidrag til studien bli slettet.

Kontakt informasjon.

Ved behov for mer informasjon kan jeg nås på m.elholm@stud.uis.no eller på tlf 928 28 814.

Du kan også kontakte min veileder, dosent Anne Norheim ved Universitetet i Stavanger på tlf 51 83 42 67 eller på e-post anne.norheim@uis.no.

Skulle resultatene fra dette forskningsprosjektet være av interesse for deg eller ditt arbeidsted kan kopi av masteroppgaven sendes deg / dere etter sensur.

Med vennlig hilsen

Monica Elholm

Mastergradstudent ved Universitet i Stavanger

Samtykke til deltakelse i studien

"Hva vektlegges i saksbehandleres faglige skjønn i avgjørelser om omsorgslønn til nære pårørende?"

Jeg har fått muntlig og skriftlig informasjon om den pågående studien og hva det vil innebære for meg som informant.

Jeg samtykker ut fra dette til å delta i studien.

Navn, blokkbokstaver

Signatur, dato

Et signert eksemplar beholder informant, ett signert eksemplar leveres til mastergradsstudent.

Vignett:

søknad om omsorgslønn.

Kari og Ola ønsker å søke omsorgslønn for de omsorgsoppgavene Kari har ovenfor Ola. Ola er innvilget hjelpestønad fra NAV. Ekteparet som er i slutten av 40 årene med voksne barn, har ikke vært i kontakt med kommunen tidligere. Ola har en vanskelig behandlingsbar epilepsi med mange anfall. Disse anfallene gjør han redd og svært utrygg.

Ola er uføretrygdet som følge av sin epilepsi. Han har en rekke små epilepsi anfall i uken, men har opplevd å ha en tilnærmet normal hverdag.

De siste 4 månedene har situasjonen endret seg. De små anfallene har økt på og kan i verste fall ende i generaliserte tonisk – kloniske anfall. Ola antar han i gjennomsnitt kan ha opptil 6 slike anfall i løpet av måneden i de verste periodene. De store anfallene gjør at han mister bevisstheten, det kommer ofte en skrikelyd fra strupen og han slutter å puste for en kort periode. Etter hvert oppstår det rykkvise bevegelser. I etterkant av disse anfallene er han svært trett med stort behov for hvile og ro. Ola har vært til en ny nevrologisk utredning og følges tett opp av sin fastlege. Det er kona som kjører han til og fra disse avtalene.

Ola forklarer at de siste 4 månedene har medført utrygghet hos han, da anfallene kommer uventet på han. Han føler skam knyttet til dette og isolerer seg hjemme. Uavhengig av anfallshyppighet opplever Ola at han er utmattet og energiløs. Han bidrar lite i ekteparets hverdag.

Kari forteller at hun opplever at hun må være tilstede for Ola hele tiden. Hun bistår han ved anfall, passer på at han ikke slår seg når de rykkvise bevegelsene oppstår. Hun observerer lengden på anfallene og gir medisiner ved behov. Ola har periodevis hyppige anfall om natten. Det betyr at Karis søvn blir forstyrret.

Kari forteller at hun er svært sliten. De siste 4 månedene har vært krevende. Hun prøver å støtte og oppmuntre Ola til å komme seg mer ut. Rengjøring, matlaging, vask av klær og innkjøp faller på henne. Den siste måneden har hun vært sykemeldt fra sin 50% stilling ved et sykehjem.

Ola ønsker ingen andre tjenester fra kommunen.

Intervjuguide

Vignetten vil bli sendt ut på e-post i forkant av avtale om intervju. I vedleggs e-posten til vignetten vil mottaker oppfordres til å drøfte vignetten med en kollega evt i vedtaksmøte o.l dersom det lar seg gjøre.

Jeg vil starte intervjuet med å stille spørsmål om de har lest vignetten og evt hvem de har drøftet den med.

1. Hva er din erfaringen med å vurdere særlig tyngende omsorgsarbeid?

- Hvilke omsorgsoppgaver ligger i dette begrepet?
- Hvilke oppgaver ligger ikke innenfor dette begrepet?

2. Har dere retningslinjer eller en mal for hvordan dere vurderer søknad om omsorgslønn her ved kontoret?

- Vurderer du slike søknader alene, eller blir det drøftet i møte eller evt med en annen saksbehandler?
- Går dere på hjemmebesøk ved søknad om omsorgslønn?

3. Dersom vi ser på vignetten som du har fått tilsendt på e-post.

Hadde dette vært en reel søknad om omsorgslønn, hvordan ville du / kontoret gått frem i saksbehandlingsprosessen?

- Hvordan hadde vedtaket sett ut?
- Hvilken argumentasjon vektlegges / veier tyngst?

4. Hva vurderer du / kontoret er særlig tyngende omsorgsarbeid i denne vignetten?

- Hvilke oppgaver er omsorgsarbeid?
- Hvilke oppgaver forventes det at Kari utfører vederlagsfritt for Ola?

5. I denne vignetten beskrives Kari som sliten. Er det noe du / kontoret ville tatt hensyn til ved vurdering av omsorgslønn?

- Hvilke hensyn tenker du / kontoret vil veie tyngst i vurderingen av denne vignetten, hensynet til Ola som ønsker at Kari skal utføre omsorgsarbeidet eller hensynet til Kari som virker sliten?

- Er omsorgen fra Kari den beste for Ola?

- Er det oppgaver i denne vignetten du tenker bør utføres av andre enn Kari?

6. Det er fremdeles rundskriv I- 42/98 som er gjeldende for vurdering av omsorgslønn. I dette rundskrivet beskrives at det er mange faktorer som det kan legges vekt på når en skal vurdere om omsorgsarbeidet er særlig tyngende. En av faktorene er om omsorgsarbeidet er mer fysisk eller psykisk belastende enn vanlig.

- Hvordan ville du vurdert om omsorgsarbeidet til Kari er mer psykisk belastende enn vanlig i dette tilfelle?

- Hvordan ville du vurdert om omsorgsarbeidet er mer fysisk belastende enn vanlig i denne vignetten?

7. Dersom en trekker linjene tilbake til din arbeidshverdagen igjen.

- Hva opplever du er utfordrende i vurdering av særlig tyngende omsorgsarbeid?

- Det blir hevdet i en kunnskapsoppsummering fra 2009 fra helsetilsynet, at det later til å være mer avhengig av hvilken kommune man bor i enn selve omsorgsbelastningen eller omsorgsbehovet. Hva tror du det kommer av?

Er det noe til vi utdype eller avklare i forhold til det som er kommet frem under intervjuet?